



La réhabilitation- consolidation des quartiers précaires périphériques de kigali, Rwanda

Document réalisé dans le cadre de la rédaction de l'ouvrage « Bâtir des villes pour tous en Afrique. Leçons de quatre expériences »

Benjamin Michelon
benjamin.michelon@epfl.ch

Avril 2012



Campus du Jardin tropical
45 bis avenue de la Belle Gabrielle
94736 Nogent-sur-Marne Cedex, France
Tél. : 33 (0)1 70 91 92 00
Fax : 33 (0)1 70 91 92 01

gret@gret.org - <http://www.gret.org>

Contacts : Aurore Mansion (mansion@gret.org), et Virginie Rachmuhl (rachmuhl@gret.org)



P.O. Box 30030
Nairobi 00100
Kenya
Tél. : 254 (0) 20 762 31 16
Fax : 254 (0) 20 762 42 56

gltn@unhabitat.org - <http://www.gltn.net>

Contact : Rémy Sietchiping (Remy.Sietchiping@unhabitat.org)

I. LE PROJET D'INFRASTRUCTURES ET DE GESTION URBAINE (PIGU) : ENJEUX ET OBJECTIFS

En 2003, pour appuyer le Gouvernement du Rwanda dans la résolution de ces problèmes, le Ministère des Infrastructures a reçu un don de la Banque Mondiale (IDA) pour réaliser un Projet d'Infrastructures et de Gestion Urbaine (PIGU), premier projet urbain de la Banque mondiale au Rwanda. Entré en vigueur le 02 juin 2006, après une phase d'études préalables de 2 ans, ce programme s'est achevé en décembre 2010. Il comportait trois types d'interventions principales :

- Un programme d'investissements et de renforcement institutionnel pour les districts de Kigali comprenant la construction et la réhabilitation de voiries, systèmes de drainage, équipements collectifs, éducatifs, sociaux et sièges administratifs des districts ;
- Un programme structurant d'infrastructures primaires économiques et environnementales pour Kigali y compris un **programme d'amélioration du cadre de vie des quartiers précaires** et une opération pilote de structuration d'une zone d'extension urbaine pour les populations à faibles revenus qui servira également de zone de recasement ;
- L'appui au développement institutionnel et renforcement des capacités des acteurs urbains de la ville.

Le PIGU bénéficiant d'un financement de la Banque mondiale, les dispositions de la Politique Opérationnelle OP 4.12 intitulée « Déplacement Involontaire et Réinstallation de Personnes » s'appliquaient. Une attention particulière concernait l'expropriation des terres et des biens qui sont à éviter, dans la mesure du possible, ou tout au moins à minimiser, en tenant compte de toutes les alternatives possibles.

Les principaux objectifs poursuivis par la composante « amélioration du cadre de vie des quartiers précaires » consistaient ainsi à :

- améliorer la connaissance des conditions de vie dans les quartiers précaires et de leur dynamique de développement ;
- définir, en concertation étroite avec les autorités de la Ville et des Districts de Kigali, une stratégie d'intervention et des outils opérationnels pour la restructuration des quartiers précaires ;
- élaborer et mettre en œuvre un programme d'investissements sur un nombre restreint de quartiers pour les quatre années du PIGU, en associant les représentants des populations bénéficiaires à la définition des priorités et en essayant, notamment, de minimiser le nombre de personnes déplacées et de biens détruits.

La volonté de limiter les déplacements s'accordait avec la politique de la Banque mondiale.

Le processus s'est appuyé sur de nombreux experts internationaux. Dans ce contexte, les différentes phases ont été les suivantes :

- la phase d'identification du projet pour établir un diagnostic et une stratégie de réhabilitation des quartiers précaires ;
- après validation par la Banque mondiale, la phase d'étude avec la réalisation des études techniques (APS, APD, DAO) et la conception simultanée du PAR ;
- la phase d'exécution des travaux précédés de l'indemnisation des personnes recensées dans le PAR.

II. DES QUARTIERS PERICENTRAUX

Les quartiers à proximité du centre ville ont été choisis pour deux raisons majeures :

- ils occupent une position stratégique aux abords immédiats du centre ville qui, avec son dynamisme commercial et ses fonctions administratives, constitue un important pôle d'emplois. Ces zones de peuplement affichent des densités élevées. Initier une composante « Quartiers précaires » sur ces zones comporte ainsi une importante charge symbolique. Cela signifie que ces quartiers comptent désormais aux yeux des autorités locales et que ces dernières cherchent réellement à les valoriser et à les intégrer au sein de la ville ;
- ils sont symptomatiques du phénomène de l'habitat précaire à Kigali, construits sans respecter les moindres règles d'urbanisme, sur des versants très accidentés, créant d'importants problèmes sanitaires. En outre, avec la densification de l'habitat, rares étaient les voies qui permettaient de pénétrer à l'intérieur de ces zones avec un véhicule motorisé. Les taxis-bus n'y entraient pas et la majorité des déplacements se faisait à pied. Des poches entières n'étaient accessibles que par des cheminements piétonniers.

III. UN DISPOSITIF INSTITUTIONNEL ET UN CADRE REGLEMENTAIRE INSPIRES DES POLITIQUES DE LA BANQUE MONDIALE

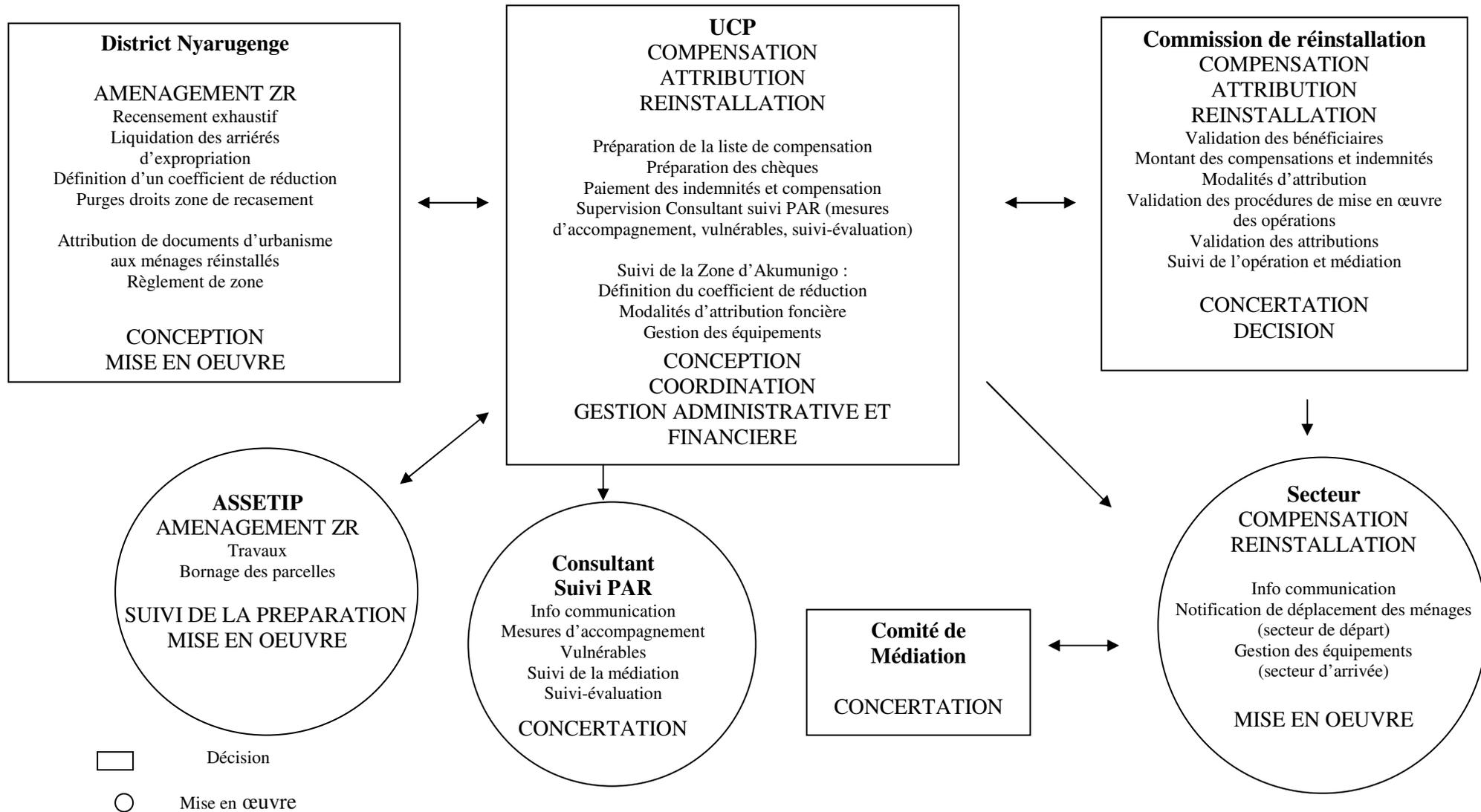
L'opération était supervisée par le Ministère des Infrastructures (Mininfra) par le biais d'une Unité de Coordination de Projet (UCP) qui était le maître d'ouvrage délégué de l'opération. Cette structure assurait la responsabilité de la coordination de l'opération : de la réalisation des études à la mise en œuvre des travaux en passant par la mise en œuvre et le suivi des mesures de compensation, d'attribution et de réinstallation.

Aux cotés de l'UCP, l'Association d'Exécution des Travaux d'Intérêt Public (ASSETIP), agence spécialisée dans la maîtrise d'ouvrage technique créée par la Banque Mondiale lors de la phase de mise en œuvre du projet en 2005, était l'un des acteurs principaux du projet. Elle avait en charge le lancement et gestion des marchés, la supervision des études techniques réalisées par des bureaux qu'elle recrutait et le suivi de l'exécution des travaux réalisés par des entreprises de Bâtiments et Travaux Publics.

La Ville de Kigali a également été étroitement impliquée dans l'opération, de sa conception à sa mise en œuvre : elle a été fortement associée dans la validation du choix des zones et de la stratégie à mettre en œuvre. En parallèle, les autorités locales étaient des partenaires « obligés » pour la mise en œuvre : les Districts et Secteurs (échelons de bases de l'administration décentralisée) ont ainsi été largement associés à toute la procédure¹.

Pour assurer la transparence de l'opération, une Commission de Réinstallation a été mise en place par le Ministère des Infrastructures. Elle était présidée par un représentant du Ministère des Terres et composée de représentants de l'administration et des collectivités locales.

¹ Le district (en kinyarwanda : akarere au singulier, uturere au pluriel) est une entité administrative du Rwanda, subdivision de chacune des 5 provinces du pays (dont celle de la « ville de Kigali »). Chaque district est divisé en secteurs, eux-mêmes divisés en cellules, elles-mêmes divisées en « villages » (Nyumbakumi).



IV. PHASAGE ET STRATEGIE DE RESTRUCTURATION

1. Quatre phases

L'opération a été réalisée en quatre phases, sur une durée de 6,5 ans :

- De 2004-2006: conduite de l'étude de faisabilité et validation par les acteurs (Banque mondiale / Ville de Kigali) ;
- 2007: élaboration du Plan d'Action Réinstallation et des études techniques (APS/APD/DAO) ;
- 2008-2009: réalisation des travaux ;
- 2010 : réalisation de l'évaluation.

1.1. L'étude de faisabilité a été conduite en trois temps

1. La réalisation d'un diagnostic et d'une stratégie au niveau de la ville, comportant :
 - L'analyse des enjeux sociaux et spatiaux et une typologie des quartiers ;
 - La définition d'axes d'intervention et d'une stratégie, autour de trois entrées :
 - o Éviter au maximum les déplacements de population,
 - o Programmer des investissements rapides,
 - o Améliorer l'existant sans « trop » en faire.
 - Des propositions de quartiers « cibles ».
2. La stratégie et la programmation des investissements sur 5 ans pour les principaux quartiers choisis (analyse et définition des besoins, estimation financière rapide, proposition de « quartier prioritaire ») ;
3. Le programme prioritaire pour 3 ans pour le quartier choisi (programme financier, administratif et technique précis).

1.2. Élaboration du Plan d'Action Réinstallation (PAR)

L'élaboration du PAR comportait plusieurs séquences :

1. Définition du cadre opérationnel composé du cadre juridique et financier pour les indemnités, du cadre institutionnel définissant les responsabilités au sein du projet (unité de coordination du projet, ASSETIP), le cadre technique (zones de relogement, zones de réalisation des travaux)
2. Discussion et validation des propositions avec les différentes parties prenantes (notamment celle des indemnités avec les personnes concernées – appelées Personnes Affectées par le Projet – PAPs – dans le jargon de la Banque Mondiale).
3. Rédaction définitive.

Le PAR a été conçu avec l'appui d'une équipe locale (un topographe, un évaluateur de biens). Les aspects les plus sensibles, que le processus devait permettre de gérer étaient :

- l'interprétation des lois foncières, pour la mise en œuvre d'une politique d'expropriation équitable ;

- la médiation, concertation et négociation entre la population affectée et les autorités locales pour obtenir un consensus et valider les propositions ;
- l'appui institutionnel à l'unité de coordination du projet de manière à ce que les recommandations formulées soient rapidement mises en œuvre.

1.3. La réalisation des travaux

La dernière phase, concernant la réalisation des travaux, a duré deux ans.

2. Une stratégie fondée sur la consolidation davantage que la restructuration

Le projet PIGU visait à une restructuration permettant l'amélioration progressive des conditions de vie du plus grand nombre d'habitants de Kigali sans déboucher sur la réalisation d'un « quartier modèle».

En effet, une approche prônant des niveaux d'aménagement plutôt élevés aurait pu être dommageable pour les ménages vivant de longue date dans ces quartiers. Toute amélioration des infrastructures et des conditions d'équipement dépassant la capacité contributive des ménages aurait risqué d'entraîner un processus d'éviction par le marché des habitants au profit de catégories sociales plus aisées.

La stratégie n'a pas été validée immédiatement. Au démarrage de l'étude de diagnostic et de définition de la stratégie de restructuration, les autorités ne comptaient pas prendre en compte l'existant. Les documents de planification de l'époque et les discours des autorités locales prônaient des mesures radicales et traumatisantes. Parmi celles-ci, figuraient l'éradication pure et simple de ces quartiers. Les élus locaux ont validé l'intervention minimale proposée par le bureau d'études afin de débloquer les crédits pour les autres composantes et avec l'idée de modifier le projet lors de sa mise en œuvre.

3. Le programme d'investissements

3.1. Travaux effectués

Ainsi, le programme d'investissements a été défini en tenant compte d'une étude menée en 1987, des contraintes techniques et des attentes des habitants. Le programme prévoyait :

- La réalisation d'infrastructures pour améliorer l'accès dans les quartiers : pavage de 2,2 km de rues, pavage de ponts, réalisation de cheminements piétons (chemins et passerelles) ;
- La consolidation de voies existantes : murs de soutènement, élargissement d'emprises, mise en place de garde corps ;
- L'amélioration des services : réhabilitation de bornes fontaines, construction d'ouvrages de drainage, définition de points de collecte pour les ordures ménagères, éclairage public ;
- La réhabilitation d'espaces publics ;
- La construction d'équipements sociaux et d'approvisionnement en eau.

Le montant final des travaux s'élève à 669 629 374 Frw (soit 1.215 298 USD) financé en totalité par un don de la Banque mondiale.

3.2. Concertation et adaptation des standards pour minimiser les expropriations et déplacements

Des réunions de concertation ont été organisées à l'Unité de Coordination du Projet (UCP) avec l'ensemble des parties prenantes : Ville de Kigali, Assetip, UCP et le bureau d'études en charge de la réalisation du Dossier d' Appel d' Offres (DAO). Ces rencontres ont été l'occasion de rappeler les éléments définis dans les études préalables aux différentes parties prenantes de manière à prendre en compte le principe de minimisation des déplacements. Notamment, il a été nécessaire de préciser la largeur de l'emprise des routes initialement prévus (6 mètres), compte tenu du fait que la ville souhaitait agrandir ces voies (12 mètres).

Avec l'appui du consultant en charge du PAR, il a été demandé au bureau d'études, en charge de la confection du DAO, d'éviter, dans la mesure du possible, que le tracé n'empiète sur les habitations existantes : les techniciens ont adapté au maximum les tracés aux emprises existantes. Pour concrétiser cette approche, des visites des sites (avec l'ensemble des partenaires techniques et institutionnels du projet) ont permis de visualiser in situ les adaptations à mettre en œuvre pour éviter au maximum les expropriations.

Cependant, malgré ces efforts, des expropriations ont dû inévitablement être effectuées (notamment pour des raisons de sécurité routière : certaines clôtures de maisons ne permettaient pas d'assurer une visibilité suffisante aux conducteurs). Au final, seules 19 maisons ont été touchées par les travaux. Il s'est agi dans la quasi-totalité des cas de destructions partielles car les propriétaires ont souhaité rester sur place. Une seule maison a dû être totalement détruite. Il a été proposé à la propriétaire, comme à l'ensemble des Personnes Affectées par le Projet (car cela était possible pour l'ensemble des PAPs), de choisir entre une destruction partielle de ses biens ou une destruction totale avec une possibilité de réinstallation. La propriétaire a choisi la destruction totale de sa maison et l'expropriation de son terrain. Cependant, habitant une autre ville du Rwanda (Guitarama), elle n'a pas souhaité être recasée. Seuls ses locataires, qui logeaient gratuitement dans cette maison presque abandonnée, ont fait les frais de cette destruction.

V. TYPE D'ACCOMPAGNEMENT SOCIO-ECONOMIQUE

L'accompagnement socio-économique dans le projet a été assez limité et portait essentiellement sur le recrutement de certains habitants, en particulier des femmes pour réaliser certains travaux pendant l'opération (pavage des rues notamment). Ceci s'explique par deux facteurs.

D'une part, les actions collectives sont répandues au Rwanda. Mensuellement, dans tous les quartiers de la ville, la pratique de l'umuganda (travaux communautaires) vise à redonner un sens au vivre ensemble et à la réappropriation de l'espace public. Ces travaux collectifs, créés en 1974, et réactivés par le nouveau pouvoir après le génocide, se tiennent le dernier samedi de chaque mois et tout le monde a l'obligation d'y participer, y compris les plus hautes autorités de l'État. Certains samedis, par exemple, sont consacrés à replanter des arbres dans le quartier. Une autre occupation consiste à nettoyer les rues du quartier toute la matinée. L'ensemble de la population est appelé à prendre au sérieux cette activité d'intérêt général. Toute personne qui veut sortir de son quartier avant midi doit être munie d'une autorisation délivrée par les autorités. De ce fait, l'action collective est un élément intégré par la population, encouragé et géré par les autorités. Les rwandais n'ont donc pas souhaité superposer de nouvelles activités qui auraient été mises en œuvre dans le cadre du projet avec celles mises en œuvre par les pouvoirs locaux.

D'autre part, l'entraide sociale est constamment gérée par les autorités locales. Des moyens financiers sont mis à la disposition des rescapés tutsis pour rompre avec la situation de précarité dans laquelle ils vivent². Cette réponse ne résout pas forcément les problèmes psychologiques, les stigmates physiques et moraux qu'ils doivent affronter quotidiennement mais contribue à montrer la volonté du pouvoir de renouer avec ceux qui ont vécu les atrocités du génocide.

VI. RESULTATS ATTEINTS : AVANCEES ET LIMITES

1. Avancées

A Kigali, ce projet était une première. Les autorités ne souhaitaient pas véritablement une réhabilitation des quartiers telle qu'elle a été pratiquée. Le premier point positif a donc été de pointer sur une carte les quartiers précaires, de montrer les difficultés quotidiennes auxquelles la population de ces zones devait faire face et, de ce fait, de faire reconnaître l'existence de cette « précarité ».

Les études préalables et l'élaboration du Plan Action Réinstallation (PAR), qui se sont étendus sur trois ans ont joué un rôle essentiel :

- Choix du quartier prioritaire d'intervention en relation avec une analyse, une typologie des quartiers précaires à l'échelle de la ville et la définition d'une stratégie pour la ville dans le cadre du programme PIGU,

² Par la loi n° 02/98 du 22 janvier 1998, un Fonds National pour l'Assistance aux Rescapés du Génocide pour les plus nécessiteux (FARG) a été créé. Ce Fonds est alimenté par les recettes propres de l'Etat (5%), les contributions des employés du secteur public et privé, ainsi que l'aide de la communauté internationale.

- Cohérence entre les le diagnostic initial et le PAR, menés par le même bureau d'étude international,
- Prise en compte des attentes des élus locaux et des habitants dans la stratégie et les choix d'aménagement
- Des éléments formalisés et validés par les acteurs auxquels il était possible de se référer et qui ont aidé à « garder le cap » face à des tentatives de modifications des choix effectués (par exemple, la valorisation des emprises existantes, l'adaptation des standards urbains pour la largeur des emprises de voiries ce qui a permis de limiter au maximum l'expropriation des riverains).

Aujourd'hui, les ouvrages réalisés sont conformes à la programmation initiale.

Le projet a donné lieu à un faible nombre de démolitions partielles (18). Une seule maison a été entièrement démolie, la propriétaire étant volontaire pour cela.

2. Limites

La réalisation de l'étude préalable a rencontré plusieurs difficultés :

- Absence de données,
- Volonté politique contraire à l'approche défendue par les directives de la Banque Mondiale (politique de la « tabula rasa » puis politique de libération des grandes emprises pour permettre à des potentiels investisseurs de mettre en œuvre des grands chantiers),
- Absence d'organisations représentatives,
- Pas d'ancrage du projet dans une réflexion urbaine globale.

L'implication de la population dans les choix d'aménagement a été faible. La société civile rwandaise est peu organisée et contrôlée par l'encadrement institutionnel fort mis en place par l'État central. La société fonctionne selon une structure pyramidale, où les décisions sont souvent prises au sommet sans consultation de la base.

Les locataires n'ont pas été pris en compte dans l'opération.

L'expérience n'a pas été reconduite, bien que les résultats de l'évaluation soient positifs. C'est là sa principale limite. L'éradication pure et simple de ces quartiers est redevenue aujourd'hui un leitmotiv des planificateurs de la ville.

VII. PRINCIPAUX POINTS D'ENSEIGNEMENTS

Ce projet a prouvé qu'il est possible de mettre en œuvre des actions de requalification urbaine dans des tissus anciens qui redonnent de la vie aux quartiers « précaires » et permettent d'améliorer les conditions de vie des habitants.

En termes de meilleures pratiques à retenir dans le cadre de la réalisation de la composante 2 du PIGU et de la stratégie d'amélioration des conditions de vie des populations dans les quartiers précaires, nous retiendrons les aspects suivants. :

- La mise en œuvre de solutions techniques simples, répondant aux attentes des populations concernées et prenant en considération leurs capacités contributives ;
- Une indemnisation équitable des dommages et la minimisation des démolitions et des déplacements des populations ;
- Le projet a permis la création de nombreux emplois et a contribué à la promotion féminine notamment au travers du pavage des rues confortant ainsi les efforts du gouvernement de réduction de la pauvreté, de promotion des jeunes et de développement de la condition des femmes ;
- Le PIGU et cette composante ont largement contribué à la prise de conscience, au niveau des autorités centrales et locales, de l'importance de l'amélioration des quartiers précaires et des conditions de vie des populations urbaines à faibles revenus (majoritaire) dans un processus de développement urbain équilibré et respectueux de tous.