



52^e CONFÉRENCE RÉSEAU HABITAT ET FRANCOPHONIE

18-20 mars 2019, Hôtel MauriCenter, Nouakchott

ENSEMBLE, CONSTRUISONS UNE VILLE INCLUSIVE

**Opérateurs du logement et autorités locales engagés
pour un développement urbain durable**

SYNTHESE DES TRAVAUX

Contexte

La 52^e Conférence du Réseau Habitat et Francophonie a réuni, du 18 au 20 mars 2019 à Nouakchott, des participants venant d'une quinzaine de pays francophones sur le thème : « Ensemble, construisons une ville inclusive : opérateurs du logement et autorités locales engagés pour un développement urbain durable ». Cette manifestation internationale se voulait une contribution à la préparation du Sommet des chefs d'Etat d'Afrique et de France qui se tiendra en 2020 en France sur le thème **Villes durables**.

Organisée avec les autorités mauritaniennes et l'appui d'Iskan (Société de construction et de gestion immobilière de la Mauritanie), la Conférence a bénéficié du concours officiel du gouvernement mauritanien, de plusieurs pays francophones, notamment la France (MEAE, MTES et MCTRCT) et de nombreux acteurs publics et privés de l'habitat social. Elle s'est tenue avec la participation d'organisations internationales, dont l'OIF et ONU-Habitat, de partenaires financiers (AFD et BAD) et d'experts internationaux de l'habitat et du développement urbain.

Trois axes majeurs ont guidé les travaux de la conférence :

1. développement des coopérations opérationnelles entre acteurs locaux et responsables publics ;
2. transition vers des villes résilientes et vivables ;
3. renforcement des ressources humaines et financières.

Allocutions d'ouverture

1. Le mot de bienvenue a évoqué la mémoire de Saint-Exupéry et l'inspiration de la terre mauritanienne par des œuvres universelles telles que *Le Petit Prince* et *Terre des Hommes*, dans un contexte d'urbanisation locale en émergence. Avec un million d'habitants, la ville de Nouakchott situe la question de l'urbanisation au cœur des préoccupations de l'Etat, selon deux axes : (i) un axe normatif, avec la résilience et la

gouvernance ; (ii) un axe opérationnel, avec la question de l'accès au logement pour tous. La conférence de Nouakchott se doit à cet égard de traduire un vrai plaidoyer en faveur de la ville inclusive.

2. L'évolution rapide de l'urbanisation de Nouakchott (500 habitants en 1960, un million en 2018) est l'occasion, pour le Conseil régional, de *valoriser les actions publiques engagées*, notamment en faveur de la restructuration des quartiers précaires, objet d'un Plan généralisé depuis 2007, dans un contexte d'urbanisation non maîtrisée et pour une démarche de responsabilité vis-à-vis des générations futures.
3. Dans un environnement globalisé, Iskan s'engage à relever le défi de la conférence et à *acter son implication au sein de RHF*, par un croisement des échanges et des expériences, pour un urbanisme bien conçu et mieux maîtrisé. La conférence doit apporter dans ce sens des *conclusions réelles* en faveur du sommet Afrique-France de 2020.
4. L'accès à un logement décent pour tous et une urbanisation durable demeurent des engagements plus que jamais à l'ordre du jour, alors que les villes d'Afrique connaissent l'un des taux d'accroissement urbain les plus élevés au monde (4 %). L'urbanisation reste une *opportunité pour le développement des économies nationales* en Afrique, les villes ayant un rôle-clef comme moteurs d'un développement inclusif, notamment en direction des groupes défavorisés. Le thème de la conférence peut à cet effet être considéré comme *un appel crucial à tous les acteurs urbains*.

Rendre les villes plus inclusives fait appel à cinq principes :

- égale redistribution entre les espaces construits et non construits ;
 - utilisation mixte du sol combinant fonctions résidentielles et administratives ;
 - promotion de la mixité sociale ;
 - encouragement de la densité pour prévenir l'étalement urbain ;
 - promotion de systèmes de mobilité durables.
5. L'un des objectifs de RHF est de *partager des convictions communes* autour d'un engagement majeur : « Militer pour un logement digne, abordable et durable », par la mobilisation d'un réseau de compétences, dont la Charte des valeurs a été adoptée à Tunis (2007). Le principe du droit de disposer d'un logement, consacré par la Déclaration universelle des droits de l'Homme (1948), confirmé par Habitat II (1996) et que défend RHF, exprime le *partage de valeurs humanistes* pour une activité de plaidoyer qui a entre autres partenaires l'OIF et ONU-Habitat. Le thème fédérateur de la ville inclusive de la 52^e Conférence RHF procède d'une *compréhension globale pour une action locale*, avec des défis inédits qui s'imposent aux dirigeants des collectivités locales.
Les acteurs locaux, qui sont au cœur de la ville durable, peuvent *enrichir le débat* en préparation au Sommet 2020 et développer le principe de solidarité au centre des échanges dans la ville.
 6. Les engagements intégrant la problématique de la ville durable sont traduits par de nombreux projets d'extension et de modernisation urbaines, au titre desquels on compte l'éradication de 120 000 parcelles insalubres et le développement de 1 700 hectares de ceinture verte autour de Nouakchott.

La Mauritanie est également tournée vers les énergies renouvelables (éolienne, hydraulique, solaire), avec pour projet leur généralisation aux centres secondaires, le concept de ville durable étant aujourd'hui porté par la ville de Chami. Dans cette perspective, l'apport de RHF comme réseau de compétences s'avère des plus opportuns.

Conférence d'ouverture : Ensemble, construisons la ville inclusive

7. L'espace francophone est représenté par 84 États, soit 40 % des États membres du système des Nations Unies et 272 villes, un espace à même de construire collectivement une ville inclusive. L'urbain est à cet égard *l'ultime champ positif ou négatif* pour une ville inclusive. Confronté à l'accroissement de la pauvreté, à la question des bidonvilles et au changement climatique, c'est à la stabilité des villes, voire des États, que renvoie la question de l'inclusion urbaine.

La 52^e Conférence RHF doit pour cela être considérée comme un moment d'échange et de réflexion, une force de proposition pour la mise en œuvre des agendas internationaux, que l'Assemblée générale d'ONU-Habitat aura pour mission de traiter lors de sa prochaine session (27-31 mai 2019).

Alors que la population de l'Afrique sera urbaine à 60 % en 2030, c'est vers les villes intermédiaires qu'il faudra se tourner comme espaces émergents, dans un monde francophone à fort potentiel de population (135 millions d'habitants en 1970 ; 274 millions en 2015 ; 767 millions en 2030), dont la langue est synonyme d'opportunités et de valeurs civilisationnelles en partage.

L'une des premières conditions aux dynamiques des villes est le contrôle de l'étalement urbain et l'indépendance énergétique mais aussi la sécurité urbaine (bande sahélienne et Lac Tchad) qui concerne les quartiers précaires et insalubres et où vit plus de 60 % de la population urbaine en Afrique, phénomène qui traduit *l'échec des politiques publiques*.

Des options concertées et partagées sont à trouver, tournées vers la dynamique de la jeunesse comme force émergente dans les villes, notamment par la création d'opportunités et de débouchés, la créativité et les différentes formes d'innovation.

Phénomène irréversible, l'urbanisation pour une ville inclusive a pour prérequis :

- la question du logement ;
- les modes de gouvernance ;
- le fonctionnement des établissements humains ;
- la question de l'intégration ;
- l'extension des droits démocratiques, notamment en direction des femmes et des migrants.

Considérant que la ville est le lieu où la vie sociale et politique peut s'exercer, *la ville peut être inclusive ou rejeter*. Le slogan « ne pas faire de laissés-pour-compte » (*Nouvel Agenda Urbain, Point 14*) dans la ville est plus que jamais à l'ordre du jour, au même titre que l'Objectif de développement durable - ODD 11 « Faire en sorte que les villes

et les établissements humains soient ouverts à tous, sûrs, résilients et durables ». La responsabilité sociale collective doit pour cela éviter la formation de ghettos urbains, de même que la *division des villes entre frontières visibles et invisibles*.

Véhicules du changement social, les villes doivent promouvoir, à travers les gouvernements et les élus locaux, les droits pour tous, c'est-à-dire le droit à la ville comme nécessaire complément au droit au logement. Forte de ces valeurs, la ville inclusive devient porteuse d'avantages économiques et sociaux au sein de la collectivité, l'accès aux opportunités étant le lien organique au changement urbain.

Les villes doivent pour cela *réinventer de nouveaux modèles* avec le renforcement des collectivités locales, dont Cités et Gouvernements Locaux Unis d'Afrique – CGLU Afrique – est le principal relais en Afrique. Il s'agit en effet de rapprocher les acteurs : (i) des autorités locales comme force de proposition ; (ii) des populations ; (iii) de la société civile de par sa situation de médiation.

La ville inclusive est avant tout un espace porteur d'opportunités, démarche qui ne doit pas s'adresser qu'au seul *tiers solvable* mais doit concerner tous les groupes de populations par des réponses appropriées aux attentes et aux besoins.

Dans ce sens, la ville inclusive suppose une contribution à la prise de décision publique par la voix des acteurs locaux, en vue de l'exercice des droits civiques et de la citoyenneté.

Cinq facteurs devraient contribuer à la formation de la ville inclusive :

- ✓ l'évaluation des politiques urbaines en vue de mieux intervenir sur l'existant ;
- ✓ le renforcement des institutions ;
- ✓ la construction de liens entre les différents niveaux de gouvernance ;
- ✓ l'adoption d'une vision urbaine globale et partagée ;
- ✓ la distribution des opportunités de manière équitable.

Signature d'une convention de partenariat entre RHF et le Holding Al Omrane - Maroc

8. Les villes ont besoin, pour mener à bien les politiques des pouvoirs publics, de structures dédiées, à l'instar du Holding Al Omrane-HAO au Maroc, qui représente *le bras armé* du secteur de l'Habitat et dont les missions concernent notamment : (i) la réduction des bidonvilles et la lutte contre les formes d'habitat précaire ; (ii) les opérations d'aménagement urbain ; (iii) les équipements des quartiers ; (iv) les villes nouvelles. Dans la perspective de la capitalisation des connaissances, le HAO s'est doté d'une Académie HAO, structure de formation et de transfert de savoir-faire, destinée entre autres à renforcer la coopération entre l'Afrique et le Maroc.

Le développement urbain en Mauritanie sur la voie de la durabilité

9. La mission d'Iskan est essentiellement tournée vers l'éradication des quartiers précaires, mais également vers des éléments structurants de l'espace urbain tels que les centres de santé, le logement social, les établissements scolaires, l'un des projets récents de la capitale étant le *Grand marché de Nouakchott*.

Les villes nouvelles représentent une ouverture récente de la société Iskan, en vue de la structuration du maillage territorial. La ville de Chami, située entre Nouakchott et Nouadhibou (300 kilomètres de la capitale) traduit cette volonté de structuration spatiale autour d'activités telles que la prospection et l'exploitation minière et les activités de pêche.

Aux activités d'Iskane s'ajoute un projet de 600 logements à Zouerate.

10. Le Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) de Nouakchott a pour objet de maîtriser la croissance urbaine et de planifier la capitale à l'horizon 2040 ; il est opposable à l'Administration.

Cinq axes président à la conduite du document :

- le diagnostic participatif, notamment en termes d'inclusivité, d'attractivité et de risques. Il en est résulté 39 problèmes posés et 60 recommandations, avec pour finalité une ville unipolaire destinée à contenir l'urbanisation.
- la *Restructuration de la ville sur elle-même* par le développement d'une ville-multipolaire dotée d'équipements structurants et la réduction des zones *non ædificandi*.
- l'articulation entre les espaces en vue d'une cohérence territoriale à donner à la ville.
- l'accompagnement d'une politique d'équilibre territorial par la requalification des quartiers précaires.
- la promotion des liens de la capitale avec les autres agglomérations.

11. Le volet énergétique s'avère une priorité pour la Mauritanie, dans un contexte de transition énergétique et de changement climatique. Particulièrement exposé, le pays subit les effets de ce changement dans plusieurs secteurs : eau, agriculture, élevage, habitat, ressources naturelles, pêche, santé.

Cette transition est vécue dans un contexte de déséquilibre spatial, le milieu rural étant électrifié à 6 %, contre 74 % en milieu urbain.

Trois axes accompagnent cette nouvelle politique, selon un Plan d'action national :

- énergie hydroélectrique ;
- énergie solaire ;
- énergie éolienne.

Ces nouvelles dispositions ont permis de faire passer le nombre de ménages bénéficiant de l'extension du taux de couverture électrique de 110 000 ménages en 2009 à 285 000 ménages en 2018, pour un taux de couverture national basé sur les énergies renouvelables passé de 27 % en 2012 à 40 % en 2018, réalisant dans ce domaine le premier taux de couverture nationale en Afrique.

Mobiliser les acteurs non étatiques pour une ville et un habitat sûrs et inclusifs

12. L'accès internet à haut débit et à moindre coût peut être une bonne alternative à la connexion des villes africaines aux autoroutes de l'information, en favorisant *la puissance de la fibre par satellite*. Expérimentée à travers la mise en place de cyber-centres en Côte d'Ivoire, cette expérience-pilote conduite par Afrique Telecom a été

élargie au projet pédagogique *Connect my school* dans les écoles, avec l'appui de l'UNICEF.

13. La participation citoyenne comme démarche pour une ville inclusive permet de promouvoir la concertation en amont propre à identifier certains besoins spécifiques des groupes vulnérables tels que le handicap ou la violence à l'égard des femmes. Expérimentée au Québec, cette initiative dans les logements HLM doit être articulée à une *mixité territoriale*, en vue d'éviter le phénomène de ghettoïsation, tout en favorisant la *mixité des clientèles*.
14. Le travail auprès des locataires en tant que partie prenante au processus de participation s'avère nécessaire, dans un environnement (Québec) où sur les 90 000 logements du parc locatif, les deux tiers relèvent de l'habitat social. Dans la logique d'accompagnement de *ne pas faire pour mais faire avec*, trois axes de travail sont à retenir : (i) importance de l'information ; (ii) accessibilité de l'information ; (iii) accompagnement des partenaires.
15. La mobilisation des acteurs locaux autour de la problématique de la résorption et de la restructuration des bidonvilles s'est effectuée au Maroc dans le cadre du *Contrat de ville*, qui associe l'ensemble des parties prenantes au processus de montage et de mise en œuvre du projet, incluant l'opérateur Al Omrane, les services de l'Etat, les municipalités et les représentants des habitants, selon une démarche participative. Cette démarche aura permis de soustraire 1 800 000 habitants de conditions d'habitat précaire et insalubre entre 2004 et 2019. Elle s'inscrit dans le cadre d'une politique d'anticipation, par une alliance territoriale entre acteurs étatiques et acteurs non-étatiques.
16. L'enjeu de la ville et de son développement implique de *ne pas rater le train de la ville inclusive*. Dans des environnements urbains marqués par l'insuffisance des ressources et des investissements et face à des perceptions fiscales très faibles, il importe de miser sur les groupes d'influence que sont les pouvoirs municipaux. C'est en effet sur le *pouvoir de mobilisation des élus locaux* que doivent se concentrer les énergies des acteurs de la ville, dans les contextes urbains d'Afrique où 60 % des citoyens vivent dans l'habitat précaire et où 90 % de la population vit de l'économie informelle.

Le principe de la ville inclusive passe par le pouvoir municipal, par opposition à la ville exclusive d'où sont absents les acteurs municipaux et où la position de l'Etat est souvent ramenée à un *rôle d'évacuation*. A cet égard, on peut considérer que l'une des conditionnalités de la ville inclusive est de *mettre le pouvoir municipal au cœur du fonctionnement urbain*.

Assurer la transition vers des villes et un habitat plus résilients et durables

17. Considérée comme la capacité à affronter les crises, la résilience favorise les changements positifs dans les villes : elle consiste à évaluer, planifier et anticiper. La résilience se trouve aujourd'hui au *cœur de l'aide humanitaire*, comme le démontrent le séisme d'Haïti (janvier 2010) ou les conséquences causées par le cyclone *Idai* qui vient de s'abattre sur la ville de Beira au Mozambique (17 mars 2019).

18. L'expérience conduite en France d'outre-mer (Caraïbes) en matière de résilience du logement social à partir de 2010 intervient en réponse au changement climatique et aux risques majeurs dans la région (moyenne mondiale x 12).

La multiplicité des risques inhérents à la région (séisme, liquéfaction des sols, mouvements de terrains, tempêtes et cyclones, précipitations, expositions littorales dont l'érosion du trait de côte, risques émergents incluant les risques sanitaires) donne la mesure d'une intervention organisée et concertée intégrant chaque étape de la gestion du risque. De ce fait, la résilience impose des mesures dont les réponses *se passent au niveau de l'Etat*.

Les risques induits concernent : (i) la santé des personnes ; (ii) les moyens de subsistance ; (iii) les biens matériels.

Trois mesures d'accompagnement intègrent le dispositif de résilience mis en place :

- connaître (cartographe) ;
- adapter (travail sur le territoire, travaux d'infrastructure et d'aménagement) ;
- préparer (sensibilisation, formation, entraînement).

La culture des exercices annuels auprès des populations entraîne de *bons réflexes*, démarche expérimentée dans le cadre des organismes HLM sur la base d'outils intégrant : (i) le livret d'urgence du locataire ; (ii) le manuel de gestion du risque ; (iii) le guide de la communication. Autant de dispositifs qui ont démontré l'efficacité de la construction d'une gestion de crise lors de l'ouragan *Irma* (Saint-Martin, 295 km/h, septembre 2017).

19. Dans un contexte physique fragile et marqué par des dysfonctionnements – notamment la maîtrise et la gestion du territoire –, la ville de Nouakchott considère la résilience comme l'une de ses priorités, objet d'une réflexion dans le cadre du SDAU et relayée par la Région (2018).

Les risques auxquels est soumise la capitale (topographie inférieure au niveau de la mer, fragilité du cordon dunaire soumis à des brèches, inondations, avancement des dunes, fosses septiques en l'absence d'assainissement) font de la résilience une problématique urbaine de premier ordre, objet d'une gestion, d'un accompagnement et d'un suivi dans le cadre du Plan AREDDU (Appui à la résilience environnementale et développement durable de la ville de Nouakchott).

La récente prise en charge de la question de la résilience est à compléter par des instruments appropriés – en cours d'élaboration – comme dispositif propre aux stratégies nationales et sur la base d'une mobilisation de fonds.

20. La résilience du logement, social en particulier, représente un défi pour l'Etat mauritanien et la ville de Nouakchott, alors qu'est privilégié le foncier et ce, en *l'absence de financement de l'habitat*.

L'absence d'investissement des banques dans l'habitat, la faible bancarisation (90 % des crédits à court terme) et l'inadaptation de l'habitat à l'environnement climatique par le recours généralisé au béton ont conduit à une réflexion sur l'utilisation des matériaux

de construction locaux (ou adaptés) à travers la brique en terre compressée (BTC), qui offre des normes techniques avérées (8-10 mégapascal-MPa contre 3 MPa pour la brique couramment utilisée).

Trois résultats sont attendus de cette démarche innovante : (i) la production de normes certifiées ; (ii) la valorisation de l'habitat à haute intensité de main-d'œuvre (HIMO) ; (iii) l'introduction de matériaux locaux dans les passations de marché.

21. L'ouvrage de Pierre Magnière (*Climatisation naturelle, pour une architecture contemporaine*, Evidence Edition, Collection Samsara, 2019) est l'objet d'une démarche consistant à promouvoir un mode de construire pour un confort spécifique selon trois principes : (i) *charte sans effet de serre* ; (ii) *couvre-chef fraîcheur* ; (iii) *Habitacle qui respire*. Cette démarche a entre autres résultats de favoriser le principe : *climatisation naturelle = baisse de la température ressentie*.

L'optimisation des températures dans l'habitat est expérimentée en milieu tropical à La Réunion à travers la ventilation naturelle, dans le cadre d'études aérauliques à l'échelle d'un éco-quartier qui ambitionnent d'en transcrire les résultats au niveau des Orientations d'aménagement et de programmation (OAP).

22. En vue de combler le retard de l'investissement structurel du logement en Afrique (sur 40 milliards US\$ investis en Afrique de l'Est, seulement 4 milliards US\$ sont investis dans le logement), quatre types de financement sont préconisés :
- la microfinance, les coopératives de crédit et les coopératives immobilières ;
 - les fiduciaires de placement immobilier ;
 - le locatif.

L'accès au logement se trouvant pénalisé par la faiblesse des revenus et le faible accès au financement, la non-ouverture des banques au secteur du logement et un climat de la construction peu favorable (coût des matériaux de construction, *piège des taxes d'importation*), le contrôle de l'Etat s'avère nécessaire, notamment par : (i) l'accès au prêt à taux zéro ; (ii) l'établissement de systèmes de garantie ; (iii) l'affectation d'une partie du parc logement au secteur locatif.

Renforcement des compétences humaines

23. Les systèmes d'éducation existants s'avèrent insuffisants pour préparer la jeunesse aux métiers de l'urbanisme, de l'architecture et de l'aménagement (1 architecte pour 81 578 hab. au Cameroun – 1 pour 57 433 hab. au Togo – 1 pour 2 246 hab. en France), alors que plus de 90% de la croissance démographique se produira dans les villes du monde en développement, principalement en Afrique.

Les manques relevés concernent : (i) les dispositifs de renforcement des capacités des communes pour la maîtrise d'ouvrage ; (ii) l'inadéquation avec la demande des nouvelles zones d'urbanisation (quartiers et villes nouvelles) ; la faible synergie des ressources locales pour impacter les projets (Iskan).

24. Enjeux en matière de renforcement des compétences humaines :

- Favoriser une coproduction multi-acteurs du projet de territoire autour des autorités locales pour faciliter l'adoption d'une démarche intégrée ;
- Renforcer les capacités, la formation et la qualification des acteurs du territoire à la planification urbaine : décideurs, acteurs publics locaux ;
- Développer et partager la connaissance du territoire et favoriser la mise en place de programmes de recherche communs Nord-Sud et Sud-Sud ;
- Valoriser, auprès des gouvernements, l'expertise des acteurs locaux ;
- Appuyer les capacités financières des autorités locales maîtres d'ouvrage.

25. Moyens d'actions relevés :

- Renforcement de la coopération décentralisée afin de favoriser les transferts de compétence et les retours sur expérience au plus près des besoins des collectivités africaines (cadastre, assainissement, collecte et gestion des déchets, formation-mobilité, emploi des femmes et des jeunes... ;
- Recours aux expertises externes, notamment pour l'accompagnement à la planification des collectivités territoriales ;
- Développement et diversification des formations académiques pour soutenir le volet technique de la décentralisation ;
- Elaboration de formations spécialisées axées sur l'expérience pratique pour faciliter le transfert de compétence dans les domaines du transport et de la mobilité durable ;
- Accompagnement des décideurs et des professionnels à l'autodiagnostic et à l'élaboration d'une stratégie de durabilité par la diffusion de partage d'expérience et des études de cas, et la mise en réseau des acteurs ;
- Mise en synergie des acteurs et implication citoyenne pour favoriser une coproduction du projet de territoire autour des autorités locales.