

LUTTE CONTRE LA PAUVRETE : L'habitat du pauvre en milieu urbain

PUEPI Bernard, Cameroun

RESUME

Dans les grandes agglomérations urbaines, le problème de logement constitue l'un des défis majeurs auxquels font face les populations, les gouvernements et les élus locaux. Ces agglomérations présentent des multiples visages : des centres administratifs et commerciaux, avec des immeubles aux allures futuristes, des quartiers résidentiels avec des villas cossus jouissant de toutes les infrastructures, des bidonvilles insalubres sans eaux, sans électricité, à l'accès difficile, avec un habitat précaire où vivent la grande majorité de la population.

En général, les autorités en charge de ces cités semblent se préoccuper plus de la physionomie de leur ville que du bien-être des habitants. C'est ainsi que des destructions massives des quartiers sont monnaie courante, jetant des milliers de familles sans ressource dans la rue avec tout ce que cela comporte comme délitement de la cellule familiale.

Des solutions plus humaines sont possibles pour moderniser nos cités tout en améliorant le sort des plus pauvres au lieu de les enfoncer encore plus dans le désespoir.

Cet exposé portera sur la recherche de ces solutions en nous appuyant sur le cas des villes de Yaoundé et de Douala au Cameroun.

LUTTE CONTRE LA PAUVRETE : L'habitat du pauvre en milieu urbain

PUEPI Bernard, Cameroun

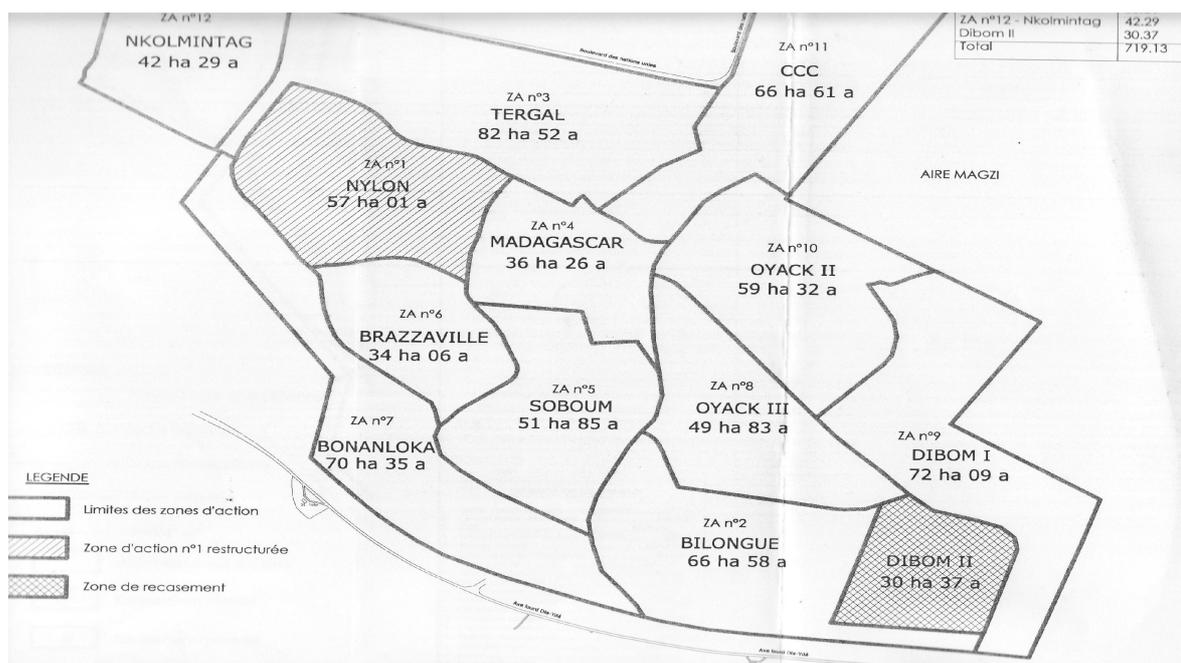
A - AMENAGEMENT DE LA ZONE D'ACTION NYLON A DOUALA

La zone d'études est un quartier de Douala, ville la plus peuplée du Cameroun (2 000 000 ha au dernier recensement). Le plus grand port fluvial du Cameroun par où transite tout le fret à l'exportation et à l'importation. L'altitude moyenne est de 30m au dessus du niveau de la mer, Douala abrite également l'aéroport international qui draine l'essentiel des vols internationaux. Son intense activité économique a drainé dans les années 1960 une grande colonie de peuplement venant de l'arrière pays surtout de la région de l'ouest. Ces migrants se sont installés dans les zones inondables les plus insalubres de la ville en y édifiant des habitats précaires. L'ensemble de ces quartiers constitue la zone d'opération dénommée Nylon, en référence au plus ancien de ces quartiers.

Carte no 1

ZONE NYLON : ZONES D'ACTION

Source. MAETUR.



La zone est un ensemble de 13 quartiers couvrant environ 720 ha. Situé au sud-ouest de Douala, limitée :

- Au Nord par le Boulevard des Nations-Unies,
- Au Sud par l'Axe Lourd Douala-Yaoundé,
- A l'Est par la Zone Industrielle MAGZI et la Rocade des 8 km,
- A l'Ouest par les installations aéroportuaires.

Les 13 quartiers sont : Nkolmitag, Nylon, Tergal, CCC, Madagascar, Oyak II, Oyak III, Brazzaville, Bonaloka, Soboum, Dibom I, Dibom II, Bilongué.

Zone marécageuse, insalubre, inondée en toutes saisons, reste vierge jusqu'en années 1957, année au cours de laquelle arrivaient les premiers occupants. Ils s'installent de manière anarchique. Il n'y existe alors aucune infrastructure sanitaire : eau, électricité, route.

Dans le premier plan d'urbanisme de Douala en 1959, Nylon est déclarée impropre à l'habitation. Les populations qui continuent pourtant à s'y installer font ce qu'elles peuvent pour assainir quelque peu leur cadre de vie : création des rigoles pour drainer les eaux, des routes, quelques installations d'intérêt communautaire, salles de réunion, de fêtes. Plus tard, les missionnaires y pénètrent pour des raisons humanitaires et construisent des dispensaires et bientôt des écoles.

La population s'accroît et au fur et à mesure, des trames sont assainies. La présence humaine chasse le marécage. La population dans les années 1980 atteint déjà 250 000 âmes.

Lorsqu'en 1980, l'Etat par le Projet de Développement Urbain (PDU1) financé avec le concours de la Banque Mondiale, décide de sortir cette zone de la précarité, sa structure de l'habitat est déjà très complexe ; les habitations sont enchevêtrées les unes dans les autres, les accès sont difficiles et impraticables en saison pluvieuse, beaucoup des maisons sont en matériau provisoire, mais on y trouve aussi des maisons en dur.

Dans tous les cas, le statut du sol est incertain car les installations des arrivants se font moyennant le paiement auprès des autorités coutumières.

Le projet comprend les volets suivants :

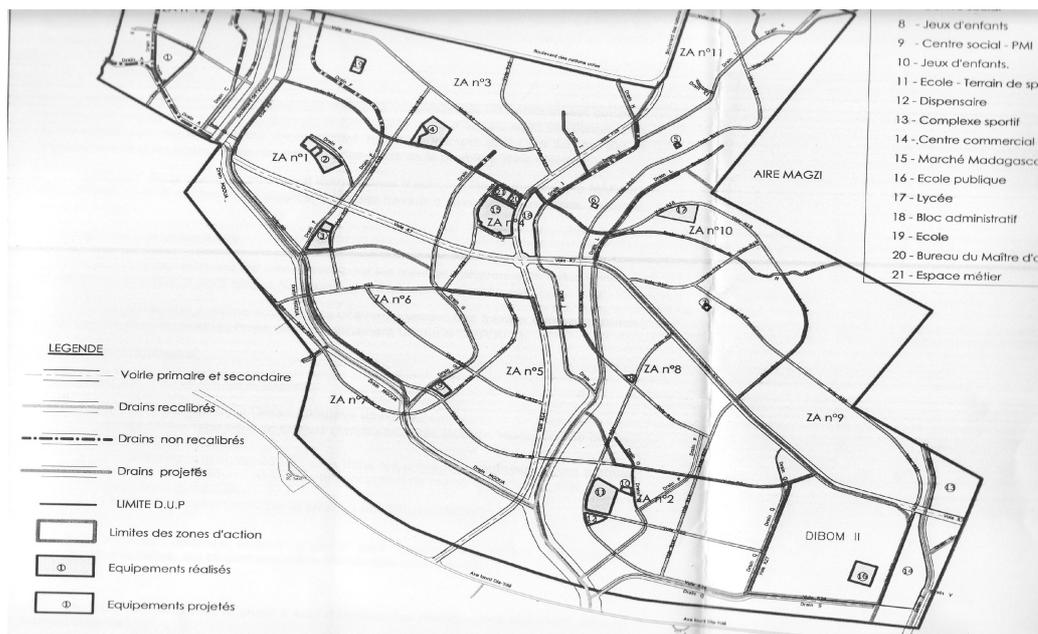
- La construction d'infrastructures de base en voirie, drainage, eau potable et électricité ;
- La construction d'équipement collectif dont un grand marché de détail ;
- La restructuration complète de quartiers par la réalisation des voiries et réseaux divers, le remodelage du parcellaire en vue de consolider les droits des occupants par la délivrance du titre foncier ;
- Le crédit à l'habitat, l'assistance administrative et architecturale ;
- Le soutien aux travaux communautaires ;
- L'assistance aux artisans ;
- Le développement de l'épargne et la création de mécanismes financiers visant à l'intégration du système informel dans l'économie.

Le projet piloté par la Mission d'Aménagement et d'Équipement des Terrains Urbains et Ruraux (MAETUR), celle-ci met en place une structure spécialisée appelée Agence de Restructuration et d'Aménagement de Nylon (ARAN) qui prend en charge le suivi de l'exécution.

Certains volets du projet ont nécessité le déplacement des populations : il en est ainsi de la construction de la voirie, du drainage, des équipements collectifs. D'où la nécessité de disposer des terrains pour reloger les populations déguerpies ; une zone d'une trentaine d'hectares a été affectée au recasement (DIBOM II).

Le projet démarré en 1983 devait s'achever en 1997. La crise économique des années 1980 a fortement perturbé l'opération et son exécution a été arrêtée en 1993.

- **Réalisations avant l'arrêt de l'opération pour raison budgétaire:**



- voiries primaires et secondaires ouvertes ; drains réalisés à 60%
- 20.000 parcelles aménagées, donc 20.000 familles laissées sur le site.
- réseaux d'eau potable et d'électricité construits.
- Des équipements collectifs à l'exemple du marché de Madagascar avec 17200 m² couverts et 1500 boutiques, une école primaire, un Lycée, et un hôpital.
- Un seul quartier sur douze a été restructuré. L'amorce de la restructuration, des 8 autres zones a été enclenchée : ouverture d'emprise de voirie, bornage parcellaire.

Il était prévu de financer les autres zones par la récupération des coûts réalisée sur la première zone financée. 3500 parcelles de recasement ont été aménagées pour les déguerpis de Nylon dans les lotissements de Dibom II et Ndogpassi II.

Pour assurer la maintenance des infrastructures, il était prévu dans le projet un volet intitulé "actions d'appui". Ces actions comportaient le redressement de la Caisse Populaire de Nylon et le développement de l'épargne.

Les travaux communautaires se poursuivent, mais le manque de structure d'encadrement des populations les rend de plus en plus aléatoire.

A tout considérer, les conditions d'existence des populations restées ou déguerpies sur place ont été nettement améliorées et la zone assez bien intégrée dans le tissu urbain.

- **Situation du projet et état des lieux aujourd'hui.**

- Dégradation importante des infrastructures et des VRD réalisées due à l'absence d'entretien.
- la BM et la Coopération suisse se sont désolidarisées de l'opération.
- L'opération a coûté :

- **Coût de l'opération** : 22 milliards Fcfa ; 15 % affecté à l'aménagement de la première zone d'action et de la zone de recasement devant faire l'objet de récupération des coûts ; soit 3 300 000 000 Fcfa par (20 000 parcelles) correspondant à :

20 000 ménages sur le site, qui devraient payer chacun 1 500 000.

Délai moyen de payement : 18 mois.

La technique de récupération des coûts n'était pas coercitive, le recouvrement a rencontré beaucoup de résistance de la part des populations fortement bénéficiaires.

- **Méthodes de recouvrement tentées.**

1981-1987 : Délai 4 mois pour solder sous peine de déchéance, possibilité prêt crédit Foncier du Cameroun (CFC).

1988-1992 : Assouplissement du Minuh :

- suppression de la charge foncière (500 par m²) soit une baisse de 10%.

Allongement délai de payement passant de 36 à 60 mois.

1992-1996 : Opération "porte ouverte" réduction 25 %.

1997-2006 : Essai de recouvrement par voie judiciaire.

- Toutes les expérimentations ont échouées : Raisons évoquées : pauvreté extrême des populations, mais curieusement les parcelles changent des mains, 20% des propriétaires investissent dans la construction au lieu de payer.
- Au plan foncier : l'Etat a établi 14 titres fonciers pour l'ensemble du site au nom de l'Etat pour sécuriser la zone.

Pour les parcelles individuelles, 1640 parcelles ont été entièrement payées, 444 titres fonciers issus et 648 en cours.

Sur les 20 000 parcelles, 12 000 ont été bornées.

- **Causes du succès mitigé du projet**

- procédure longue et coûteuse pour l'obtention des TF individuels.
- Non protection des emprises publiques réenvahies
- Aucun cadre juridique n'a été arrêté pour la récupération des coûts.
- Les Etudes techniques préalables ont été insuffisantes, certaines infrastructures sont hors de prix par rapport à la politique initiale d'assainissement des quartiers insalubres.

Des ajustements techniques, suite à l'insuffisance des études préliminaires ont renchéri les coûts.

- L'état n'a pas honoré ses engagements, l'organisme de Crédit n'a pas honoré son engagement à accorder 450 000 000 de prêt acquéreur au motif que les prétendants n'étaient pas crédibles.
- Le coût de la parcelle, 1,5 M pour 150m² soit 10 000 F/m² pour le terrain aménagé, paraît énorme. cependant, il est dérisoire si on tient compte du fait que les terrains de même standing à Douala coûtent en moyenne 50 000F/m².

- **Recommandations pour la réussite d'une opération de restructuration :**

La communication : Le projet doit être présenté à la population cible comme un train de mesures pour la sortir de l'insalubrité : éviter de donner l'impression qu'on sacrifie la quiétude des populations sur l'autel de l'embellissement de la ville.

Une approche participative doit associer la population à l'élaboration et à la réalisation de toutes les phases du projet :

- En dehors des dépenses incombant à l'Etat, il doit veiller à établir un cadre juridique contraignant pour les parties et veiller à son application : récupération des coûts, respect des règles d'urbanisme, sauvegarde des emprises etc...
- Les municipalités doivent être entièrement liées aux opérations de restructuration quelle que soit l'agence qui est le maître d'ouvrage (MAETUR pour exemple) et savoir qu'elles auront la charge de la maintenance des équipements et des infrastructures construits, du respect des règles d'urbanisme.
- Les réalisations ne doivent pas être considérées par les municipalités comme des éléments étrangers greffés sur leurs villes contre leur gré.
- La participation des populations à l'entretien des équipements publics est une nécessité.
- Des organisations de la société civile dans la zone doivent être associées aux opérations pour pouvoir encadrer les populations dans l'éducation à la maintenance du cadre de vie qui est leur communauté.
- Les agences de restructuration doivent également pouvoir surveiller et participer à la sauvegarde des ouvrages réalisés ; dès lors, la planification de leurs interventions et la confection de leurs budgets doivent tenir compte de cette contrainte.
- Pour alléger les coûts, des opérations à réalisation évolutive sont nécessaires : ouverture des voies carrossables à bitumer plus tard, sauvegarde des emprises etc.

B - AMENAGEMENT DU QUARTIER NTABA A YOUNDE

Yaoundé, Capitale politique du Cameroun, a une population de 1.800.000 et une superficie de 310 km². Croissance démographique de 6,8%, extension annuelle de sa zone urbanisée 9%.

Trois aspects caractéristiques :

- Les zones d'habitat structuré et équipé.
- Les zones d'habitat structuré et sous équipé représentant les zones aménagées. Ces zones caractérisent aussi les quartiers de la périphérie de la Ville en évolution.
- Les zones d'habitat non structuré et sous équipé avec une densité élevée des habitants à l'unité de surface (environ 300 habitants à l'hectare). Elles couvrent approximativement 60% de la superficie et abritent environ 65% des habitants de la Ville. Ces zones sont des quartiers, qui se retrouvent, la plupart, localisés en Centre Ville.

Tel est le cas de Ntaba ; Il est caractérisé par :

- situation en grande partie dans une zone inondable ;
- Des constructions majoritairement en matériaux précaires ;
- De fortes densités de population et des ratios élevés de l'occupation du sol ;
- Une trame viaire inexistante, généralement caractérisée par des pistes ;
- Un statut foncier précaire ;
- Les cours d'eau situés au voisinage généralement considérés comme lieu de dépôt d'ordures ménagères (rivière poubelle).

Ntaba, constitue de part sa position au cœur Yaoundé, un gisement foncier sous exploité.

Ses habitants vivent dans des conditions particulièrement précaires ; absence des infrastructures urbaines de base : eau potable, l'électricité, réseau de collecte d'ordures ménagères. A cela s'ajoutent les inondations récurrentes et l'insécurité.



Une vue actuelle de ntaba, après les démolitions de 2008.

Source : photo Geo-Design, octobre 2010.

En 2008, la communauté urbaine a entrepris la rénovation de ce quartier. La première phase : démolition de toutes les constructions contenues dans environ 16 ha.

Une étude de rénovation de la zone est en cours et devra faire ressortir :

- La situation foncière ;
- La rentabilité sociale et économique du projet ;
- L'évaluation des travaux à réaliser (viabilisation en zones aménagées (espaces verts, voiries et réseaux divers, aménagement des lits des rivières, etc.) ;
- Un plan de financement basé sur l'autofinancement du projet.

La rénovation urbaine caractérise un ensemble de mesures et opérations d'aménagement qui consiste en la démolition totale ou partielle d'un secteur urbain insalubre, défectueux ou inadapté, en vue d'y implanter des constructions nouvelles.

Les intérêts des propriétaires fonciers concernés sont pris en compte dans la formulation générale du projet. Ces propriétaires fonciers seront différenciés en deux catégories à savoir:

- Les propriétaires détenteurs de titre foncier ;
- Les propriétaires de droit coutumier, c'est-à-dire les personnes ne détenant pas de titre foncier ;

La détention du permis de construire sera aussi prise en compte.

Nouveau visage de Ntaba après rénovation

Du projet résulteront des aménagements durables de standing comprenant :

- Des immeubles pour habitation, commerce, bureaux et équipements touristiques en hauteur.
- Des espaces verts de détente boisés avec mobiliers urbains.
- Des cours d'eau (Abiergue, Ekozoa ainsi que Mfoundi) traversant le site ainsi que leurs berges aménagés en vue de la restauration de la biodiversité ;
- Parkings publics boisés.
- Adduction d'eau, électrification, assainissement.

I - ANALYSE DIAGNOSTIC

a - Occupation du site

RESULTAT DES ENQUETES FONCIERES : 69 ménage trouvés sur le site.

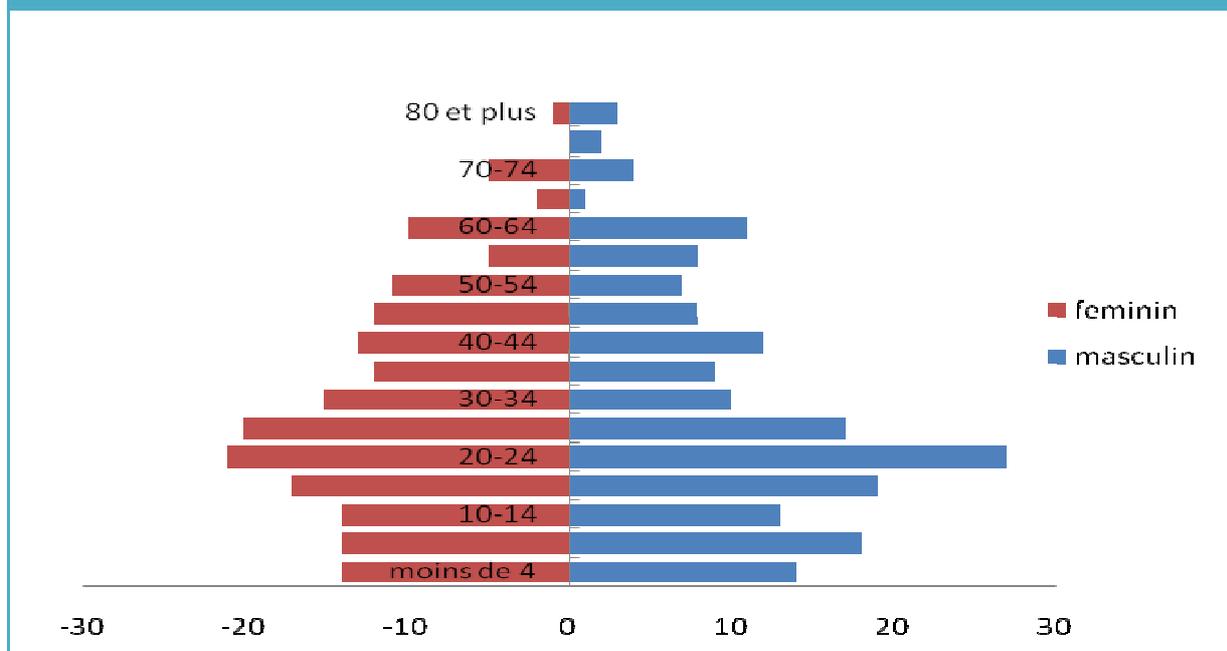
A/ La question foncière.

La zone d'étude intègre la partie rasée qui porte sur 16 ha et celle encore habitée portant des habitations précaires, anarchiques et insalubres. Sur toute cette étendue, on a dénombré sept personnes titulaires d'un titre foncier et neuf autres titulaires d'une autorisation/permis de bâtir. La superficie couverte par les titres fonciers identifiés est de 66 066 m².

B/ Démographie de la zone d'étude

La zone de rénovation a ceci de particulier qu'elle avait été rasée en 2008 sur un espace de 16 ha. Cependant, les observations ont porté sur l'étendue de la zone encore intouchée dans l'optique de proposer une occupation qui soit homogénéisée et rationnelle de l'espace. Dans la zone encore habitée de NTABA, 78 ménages ont ainsi été identifiés et les 369 individus occupants ces ménages caractérisés ainsi qu'il ressort dans la pyramide ci-dessous :

Graphique 1 : Pyramide des âges



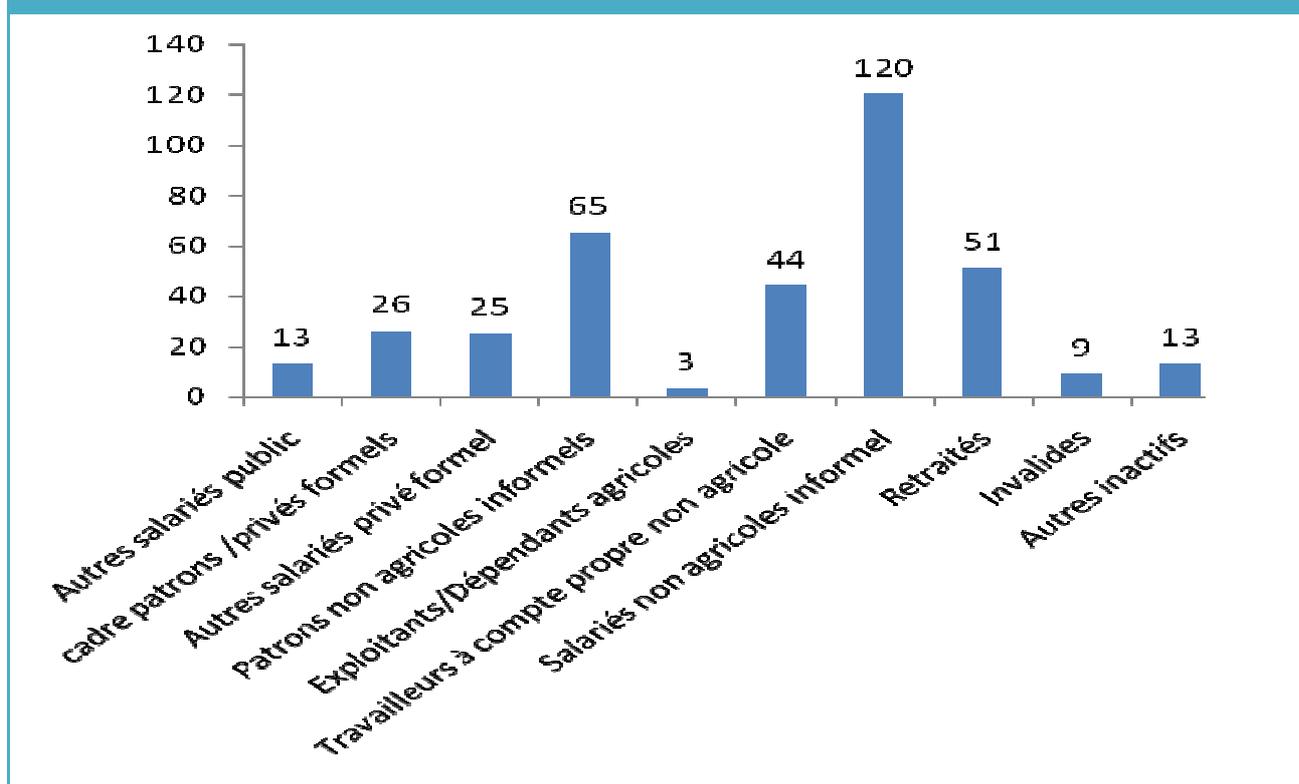
Source : Enquête Géo-Design, décembre 2010

Il ressort de cette pyramide que les jeunes de la tranche d'âge comprise entre 20 et 24 ans sont plus nombreux, tant chez les filles que chez les garçons. Cette configuration peu commune s'explique par l'afflux des jeunes locataires à la recherche de l'emploi ou en rupture familiale. Les projections d'aménagement vont permettre que la zone qui au départ abritait environ 6000 âmes, accueille entre 10 000 et 12 000 habitants. Ceci est un des impacts les plus positifs du présent projet, durable, souhaitable et irréversible.

Catégorisation économique de la population

Les principales occupations des occupants des ménages de la localité reflètent le niveau de sa précarité. Les habitants de la zone encore habitée exercent pour la majorité dans le secteur informel, avec des niveaux de revenus et de dépense faibles. On y retrouve certes des employés du secteur public, des patrons, des cadres du secteur formel, mais ils demeurent en faible nombre comme en témoigne le graphique ci-après.

Graphique 3 : Répartition de la population selon la catégorie socio professionnelle



Source : Enquête Géo Design. Décembre 2010.

Une observation de la répartition de la population selon la catégorie socio professionnelle montre qu'en majorité la population de ce quartier exerce dans le secteur non agricole informel (soit environ 120 individus sur les 369) contre à peine 13 dans le secteur public (voir graphique ci-dessous). On se rend compte de l'osmose ville campagne dans ce milieu par la présence d'exploitants agricoles urbains. Le site rasé en 2008 fait d'ailleurs l'objet d'une exploitation agricole en toutes les saisons eu égard à la présence de marécages.

Services et infrastructures sociales :

Education et santé

Les besoins en éducation et des soins de santé de la zone peuvent être couverts par les infrastructures présentes.

Résultats attendus.

Permettre à la Communauté Urbaine de Yaoundé (CUY), confrontée au phénomène d'urbanisation anarchique, de disposer d'infrastructures de base nécessaires au bien être des citoyens et à l'embellissement de la cité.

Problèmes à résoudre :

- . Déplacement des populations.
- . Leur recasement dans des conditions décentes.

Esquisse de solution :

L'opération touche à la fois les occupants ayant des droits de propriété sur le sol, droits consolidés par des titres fonciers et d'autres qui n'ont que de droits précaires relevant du droit coutumier.

Dans les deux catégories, le pouvoir d'achat est très faible et ne permet pas aux anciens occupants de rester sur le site rénové en remplissant les conditions de standing qu'imposent les nouvelles règles d'urbanisme.

L'aménagement de la zone donne une plus-value aux terrains jadis insalubres.

La zone sera de grand standing. Ainsi, Le maître d'ouvrage pourrait établir un partenariat avec les occupants détenteurs des titres fonciers pour une participation en nature de ceux-ci aux coûts d'aménagement. Le reste de leurs parcelles, soumises aux nouvelles règles d'urbanisme, leur serait rétrocédé

Pour les occupants sans titre foncier, leur état de pauvreté et leur ancienneté sur le site commandent un traitement de justice empreint d'humanisme ; le maître d'ouvrage pourrait récupérer les coûts des aménagements indexés d'un facteur multiplicateur, sur les promoteurs immobilier, pour amorcer la réinstallation des populations déplacées sur des parcelles acquises ailleurs et aménagées.

CONCLUSION GENERALE

Les agglomérations urbaines, dans leur évolution, sont confrontées à des choix difficiles entre l'éthique et l'esthétique dans la recherche des solutions au problème de logement : les populations les plus anciennes sont souvent installées dans le noyau central de la ville et leur habitat ne répond plus aux normes d'urbanisme requis dans le secteur. Au fil des années, des terrains qui n'avaient aucune valeur marchande, ont pris de la valeur ; les occupants, auteurs de la valorisation du site, y ont été, pour la plupart, installés suivant les règles du droit coutumier.

Pour moderniser la ville et rentabiliser ces terrains, les municipalités sont amenées à procéder à la démolition complète de ces quartiers insalubres. Se pose dès lors le problème humain de recasement des populations déguerpies. Leur situation de pauvreté ne leur permet pas d'être maintenues sur le site aménagé où sont imposées de nouvelles normes d'urbanisme. Les dédommager au coût de leurs habitations détruites ne permettrait pas une réinstallation décente ; un tel dédommagement serait injuste dans la mesure où ces populations, par leur longue durée sur le site, lui ont donné de la valeur.

Dans le cas de la ville de Douala, la situation de la zone en périphérie a permis une restructuration, qui en modernisant le site du point de vue des infrastructures, n'a pas occasionné de grands déplacements des populations ; celles déplacées ont été compensées par l'attribution d'une parcelle dans un lotissement.

Le quartier Ntaba, comme bien d'autres vieux quartiers de Yaoundé, situé en plein cœur de la ville et dans une zone marécageuse à proximité des ministères, des ambassades et de grands commerces, ne pouvait être traité que par la voie de la rénovation. Les autorités en charge étudient les voies et moyens pour atténuer les impacts négatifs de cette opération sur les populations.

Dans les opérations de rénovation des centres urbains, les populations pauvres sont souvent repoussées dans la périphérie, où elles reconstituent de nouveaux quartiers insalubres si elles ne sont pas suivies par les services compétents de la municipalité ; ce qui est un mauvais legs pour les générations futures.

Un nouveau concept de restructuration des vieilles villes, alliant les préoccupations d'efficacité urbanistiques et d'amélioration des conditions de vie des populations démunies s'impose afin de faire de nos villes un lieu de rencontre et d'humanité.

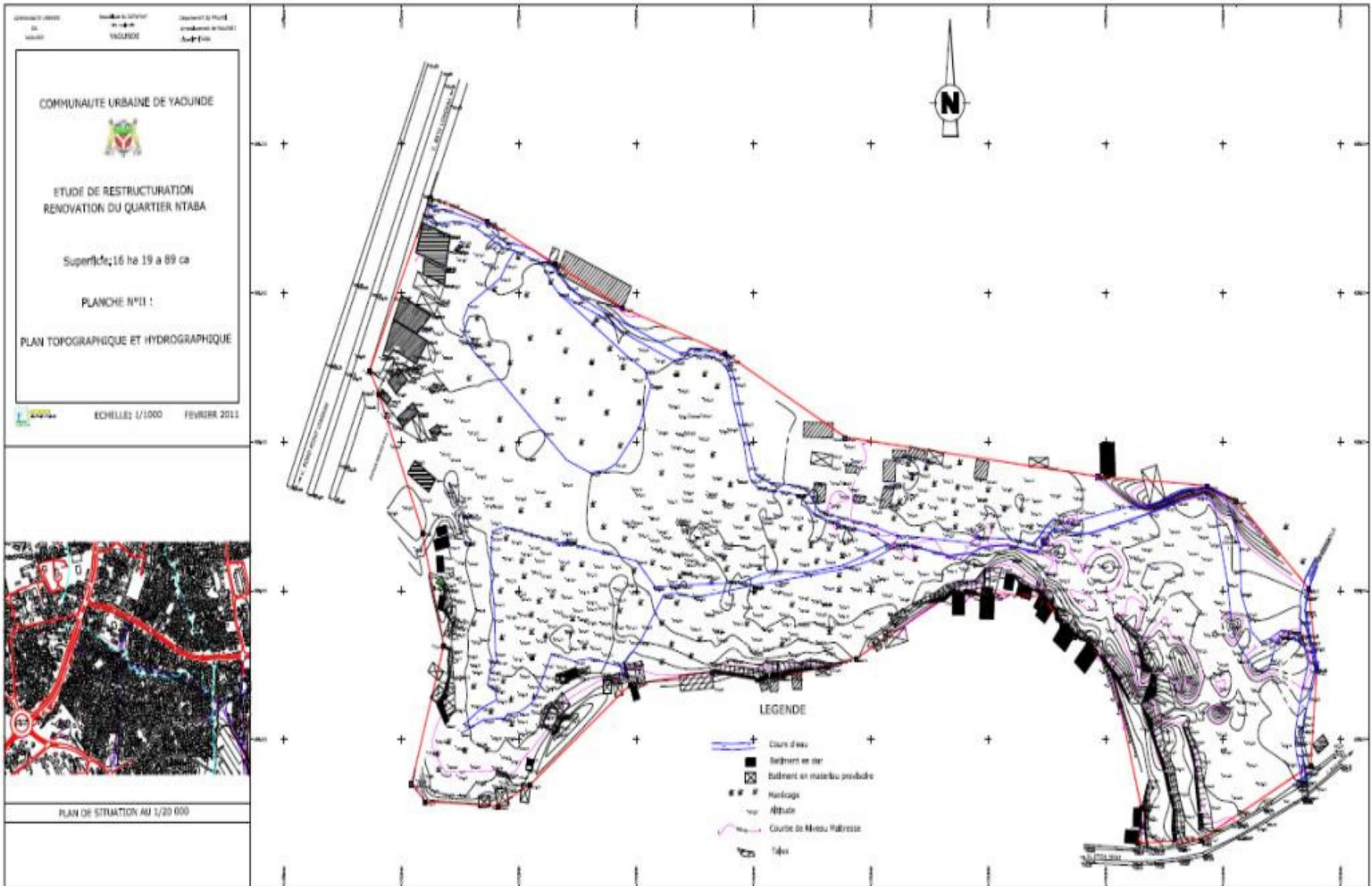
PUEPI Bernard

Géomètre expert

B.P : 5642 Yaoundé Cameroun

E-mail : bernardpuepi@yaoo.fr

ANNEXE



Bridging the Gap between Cultures
 Marrakech, Morocco, 18-22 May 2011

