

# QUESTION DE DÉVELOPPEMENT

32 AVRIL 2016

SYNTHÈSES DES ÉTUDES ET RECHERCHES DE L'AFD

## L'impact d'une réhabilitation urbaine : l'exemple de Balbala à Djibouti

LA RÉNOVATION D'UN  
QUARTIER URBAIN PRÉCAIRE  
AMÉLIORE-T-ELLE LES  
CONDITIONS DE VIE DE SES  
HABITANTS ?

Les analyses d'impact des projets de réhabilitation urbaine de quartiers précaires sont jusqu'à présent peu nombreuses. L'étude menée par DIAL sur un projet financé par l'AFD dans un quartier de Balbala à Djibouti recourt à deux méthodes d'évaluation et plusieurs estimateurs différents, aux résultats convergents.

<http://bibliothèque.afd.fr/filtres/?terms=1085>

Le dernier rapport des Nations unies sur l'habitat estime que plus d'un tiers de la population urbaine des pays en développement vit dans des bidonvilles (UN-Habitat, 2013). Pour appréhender dans leur diversité les difficiles conditions de vie des habitants des grandes métropoles actuelles dans les pays en développement, il faut ajouter l'ensemble des quartiers précaires qui, aux côtés des bidonvilles, sont des quartiers informels en voie de consolidation ou encore des quartiers anciens dégradés. Compte tenu de leur déficit en fourniture de services publics et du faible niveau de qualité de vie, ces quartiers précaires constituent une priorité pour la communauté internationale et font l'objet de projets de réhabilitation tels que celui financé par l'AFD, dont il est question ici.

*Une approche urbaine intégrée aux nombreuses composantes, dans un contexte marqué par une grande pauvreté*

A Djibouti, la pauvreté extrême touche 42 % de la population en 2012 (DISED, 2012). A l'échelle du pays comme de la capitale qui concentre l'essentiel de la population du pays (73 % en 2012), cette pauvreté élevée s'accompagne d'un chômage massif de 26 % de la population active (DISED, *ibid.*). Les opportunités d'emploi sont faibles : l'Etat est le premier pourvoyeur d'emplois (41 % d'entre eux) et l'activité indépendante est marginale. Face à cette situation, l'Initiative nationale pour le développement social (INDS) lancée en 2008 place la réduction de la pauvreté urbaine au cœur des priorités, à travers notamment l'amélioration de l'accès aux services sociaux de base, la création d'emplois et l'assistance pour les groupes les plus vulnérables.

C'est dans ce cadre national que le projet de développement urbain intégré (PDUI) a été mis en œuvre de 2010 à 2014 à Balbala, commune la plus peuplée de la ville ...

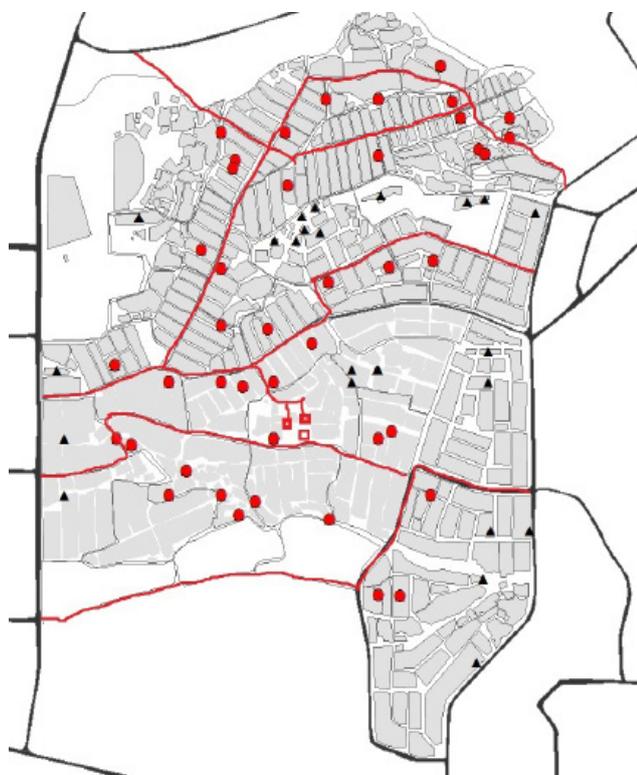
et qui concentre plus des trois quarts des pauvres de la ville (DISED, 2012). La pauvreté s'y manifeste notamment sous la forme de la prépondérance de l'habitat informel et précaire, d'un accès très limité aux services urbains de base et à l'emploi. A l'échelle de la zone du projet, 5 000 individus en âge de travailler étaient chômeurs et le taux de chômage dans sa définition large atteignait 77 % pour les 15-24 ans en 2010.

L'objectif du PDUI était l'amélioration des conditions de vie des habitants d'un quartier de Balbala. Partant du constat des échecs des politiques passées menées dans les bidonvilles qui se réduisaient à une seule composante (Marx *et al.*, 2013), ce projet mis en place par l'Agence djiboutienne de développement social (ADDS) et financé par l'Agence Française de Développement (AFD) contient trois composantes complémentaires : le développement d'infrastructures de base telles que voies, éclairages publics, réseaux électriques et canalisations d'eau ; la mise en place d'équipements collectifs (centre de santé, centre communautaire, poste de police) ; et un accompagnement social *via* essentiellement des formations

professionnelles. Son périmètre d'intervention touche environ 28 000 habitants.

Les premiers travaux débutés en novembre 2010 ont consisté en la construction d'un centre de santé, d'un centre de développement communautaire (dédié à des activités de loisirs et de formation professionnelle) et d'un poste de police. Cependant, ces structures n'ont été mises en service qu'en février 2014. Par la suite, des voies de désenclavement ont été construites, à savoir 5,66 kilomètres de voies de circulation ont été aménagés, dont 1,06 km en pavés béton, le reste étant en béton bitumineux (cf. carte). Cela représente une grande amélioration puisque dorénavant, 92 % des logements sont proches d'un axe passant alors qu'auparavant, seulement 36,3 % des logements se situaient dans des îlots non enclavés (c'est-à-dire dont la distance à une route goudronnée était inférieure à 140 mètres). Les axes traversants ont permis le passage des réseaux d'eau, d'électricité et de drainage. Enfin, un volet de formation professionnelle a permis de former 187 jeunes, un très faible nombre de bénéficiaires au regard des besoins de la population dans le quartier.

#### VOIES CONSTRUITES OU RÉAMÉNAGÉES PAR LE PROJET PDUI ET LOCALISATION DES INFRASTRUCTURES



Les voies construites ou réaménagées sont représentées en rouge. Le centre communautaire, le centre de santé et le poste de police sont représentés par les trois carrés rouges au centre du quartier. Les points rouges représentent les îlots de l'enquête proches des nouvelles routes, tandis que les triangles noirs représentent les îlots de l'enquête dont la distance aux routes n'a pas été modifiée par le PDUI.

Source : les auteures à partir de HVOREA (2014)

#### Deux méthodes d'évaluation d'impact mobilisées

En accord avec les concepteurs du projet et les représentants des quartiers bénéficiaires de ce programme de

réhabilitation, quatre domaines d'impact ont été identifiés : l'emploi, les conditions d'habitat, la santé et la sécurité. Cependant, l'enquête initiale a fait apparaître

---

que les problèmes de sécurité étaient trop faibles pour entreprendre une quelconque analyse d'impact du projet sur ce thème (Mesplé-Somps et Pasquier-Doumer, 2012).

La diversité des composantes du projet ainsi que sa concentration dans une zone relativement peu étendue rendent l'évaluation d'un tel projet à la fois originale et complexe. Pour répondre aux défis méthodologiques soulevés par ces spécificités du PDUI, deux méthodes ont été adoptées. La première consiste à comparer en double différence la zone PDUI à une zone témoin, c'est-à-dire à comparer l'évolution des conditions de vie des ménages entre le début et la fin du projet (première différence) entre la population concernée par le PDUI et une population témoin (seconde différence). La seconde exploite les différences d'intensité du projet selon la localisation des ménages par rapport aux voies. Il s'agit de comparer, également en double différence, à l'intérieur de la zone PDUI, les ménages qui ont été désenclavés grâce au projet avec ceux qui n'ont pas bénéficié d'un tel désenclavement. Pour mener à bien ces deux méthodes, deux vagues d'enquêtes ont été conduites, une première en 2010 juste avant le démarrage des travaux puis une autre en 2014, une dizaine de mois après la fin de l'ensemble des travaux, permettant de constituer un panel de 732 ménages, dont les deux tiers habitent dans la zone PDUI et le tiers restant dans une zone présentant des caractéristiques similaires, la zone témoin.

#### Des effets réels sur la régularisation des titres de propriété

Moins d'un an après son achèvement, le PDUI a eu un impact notable sur les statuts de propriété des habitants de la zone : entre 11 et 12,2 % des ménages du statut précaire d'occupant provisoire ont pu acquérir un titre de propriété définitif, alors qu'avant le projet seulement 12 % des ménages possédaient un titre de propriété définitif. Le projet a eu un effet de cette ampleur car il a permis de stabiliser l'alignement des logements non seulement le long des voies construites ou aménagées par le projet, mais également au niveau du maillage secondaire du quartier, les voies construites ou aménagées pénétrant l'ensemble du quartier. La stabilité de l'alignement a pu rassurer les ménages quant à un éventuel délogement dans le futur et les inciter à régulariser leurs titres de propriété, d'autant que les démarches de régularisation des titres de propriété ont été simplifiées et rendues moins coûteuses au niveau national. En revanche, et contrairement à ce qui a pu être observé dans d'autres contextes, le projet PDUI n'a pas eu d'impact significatif sur les conditions d'habitat, ni sur la valeur des parcelles telle qu'elle est perçue par les habi-

tants. Il est probable que les délais d'observation après la fin du projet aient été trop courts pour qu'un tel impact ait pu être décelé. L'investissement dans les matériaux de construction du logement est supposé avoir lieu après l'acquisition du titre de propriété et demande donc des délais plus longs. De même, la valorisation des parcelles demande une multiplication des transactions immobilières pour pouvoir être perçue par les habitants.

#### Pas d'effet sur l'emploi mais l'émergence d'activités indépendantes au sein du quartier

Le PDUI n'a pas eu d'impact sur l'emploi, c'est-à-dire sur les niveaux d'activité et d'occupation des individus, mesurés par la probabilité d'être actif, d'être actif occupé ou d'être en situation de sous-emploi. Il n'a pas non plus permis d'améliorer les revenus d'activité. En revanche, il semble avoir créé un dynamisme à l'intérieur du quartier en favorisant le développement d'activités indépendantes, notamment commerciales. Ce développement d'activités indépendantes a principalement bénéficié à des femmes qui étaient inactives avant le PDUI. Cette création d'emploi n'a toutefois pas été d'une ampleur suffisante pour pallier la diminution des emplois salariés dans la zone et, par conséquent, améliorer l'accès à l'emploi. Il est possible que la création d'activités indépendantes dans la zone s'accroisse avec le temps et conduise à une réduction des taux de chômage et d'inactivité à moyen terme. En revanche, il est peu probable que le projet permette d'améliorer l'accès aux emplois formels et salariés comme attendu en début de projet. Le désenclavement n'a pas permis une réduction significative du temps d'accès aux bassins d'emploi. De plus, le programme n'a contribué que très marginalement à améliorer l'employabilité des jeunes du quartier du fait d'un faible nombre de bénéficiaires de formations professionnelles et d'un problème de qualité et d'inadéquation de ces dernières avec les offres d'emploi.

#### La situation sanitaire des habitants du quartier s'est améliorée sans que cela provienne du projet lui-même

Le projet n'a pas eu non plus d'effets en matière de santé. Bien que la quasi-totalité des indicateurs de santé ait évolué favorablement, aucun des coefficients d'impact n'est significativement différent de zéro. Cette absence d'impact peut s'expliquer par le fait que les problèmes de santé ne sont pas réellement dus à un manque d'offre de soins de santé au sein du quartier lui-même ni à un problème d'accessibilité à ces soins. Avant que le nouveau centre de santé ne soit construit, les ménages fréquentaient déjà de manière importante les centres de santé du reste de la ville, notamment pour la vaccination des enfants. Un

élément qui, semble-t-il, a fait défaut et qui peut être à l'origine de l'absence d'impact est la mise en œuvre de campagnes de sensibilisation à l'hygiène, à la vaccination et à l'usage des moustiquaires. La part des ménages qui déclarent en avoir bénéficié a effectivement fortement baissé entre 2010 et 2014.

#### Le projet a engendré le départ des ménages les plus pauvres et l'arrivée de personnes plus aisées

Il semblerait enfin que le PDUI ait engendré un effet d'éviction de ménages plus pauvres par des ménages sensiblement plus aisés. Cependant, ce processus s'est opéré exclusivement à proximité des nouvelles routes et non pas sur l'ensemble de la zone PDUI. Par ailleurs, ce processus intervient dans un contexte général d'arrivées de ménages plus aisés au sein du quartier de Balbala.

Parmi les différents investissements entrepris, ce sont donc les voies construites ou aménagées par le projet qui ont eu le plus d'impact en permettant d'améliorer le statut d'occupation des logements d'une partie non négligeable des habitants. Mais ce projet de réhabilitation a eu un effet sur la composition de la population de ces quartiers, l'éviction des ménages les plus pauvres.

Ces résultats sont proches d'autres évaluations menées dans différents contextes proches de celui du PDUI : les programmes de réhabilitation et/ou de construction d'infrastructures urbaines ont souvent un effet sur la demande de titres de propriété, mais également sur l'amélioration par les ménages de la qualité de leur habitat et sur la valorisation des parcelles. Cependant, l'effet sur la qualité de l'habitat s'observe généralement sur des temps plus longs qu'une année ; en revanche, ils ont des impacts faibles, voire inexistantes en termes d'accès aux emplois, notamment formels. Par ailleurs, lorsque les indicateurs de santé sont déjà élevés avant la mise en place du programme, les impacts ne sont pas décelables ou anecdotiques. Enfin, notons qu'un phénomène d'éviction des populations pauvres a souvent été observé par

d'autres études, mais a rarement été quantifié comme dans le cas du PDUI.

#### Quelques enseignements pour la conception de projets futurs

Pour finir, quelques enseignements peuvent être tirés de cette étude, sur la manière dont le projet a été défini et, plus généralement, sur les politiques visant à améliorer les conditions de vie des habitants des quartiers précaires. Tout d'abord le processus participatif, au moment de la conception du projet et de la définition de ses différentes composantes, doit être le plus incluant et informé possible. Il n'est pas certain que, si une plus large part de la population avait été interrogée sur les priorités de développement, le projet aurait été défini de la même manière. La demande pour plus de sécurité aurait probablement été moindre et celle pour une amélioration de l'employabilité des personnes, plus forte. Ensuite, il est important que les constructions d'infrastructures et de routes s'accompagnent d'interventions sociales. Dans le cas du PDUI, les composantes de formation et de soutien aux activités économiques ont été insuffisantes pour permettre aux personnes les plus déshéritées du quartier d'améliorer leur insertion sur le marché du travail. Certes l'amélioration des conditions de santé passe par la disponibilité d'une offre de soins de qualité et accessible financièrement aux plus pauvres, mais il est important que les populations soient informées sur cette offre ainsi que sur la nécessité de respecter un certain nombre de règles d'hygiène ou de prévention sanitaire. Enfin, il est indéniable que la construction d'infrastructures et l'aménagement des voies d'un quartier améliorent le cadre de vie des habitants et leur souhait d'y rester. Toutefois, il est nécessaire que des actions qui favorisent l'émergence d'activités économiques au sein du quartier soient entreprises. Ces actions économiques et sociales s'inscrivent certainement dans un temps plus long et un cadre de gestion différent de celui d'un projet de réhabilitation urbaine. La réflexion sur l'ensemble de ces actions et leur mise en œuvre nécessite une coordination des différents ministères concernés. ■

#### ● RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES ●

DISED (2012), *Profil de la pauvreté en République de Djibouti*, septembre, 43 p.

Marx B., T. Stoker et T. Suri (2013), "The Economics of Slums in the Developing World", *The Journal of Economic Perspectives* 27 (4): 187-210.

Mesplé-Somps S. et L. Pasquier-Doumer (2012), « Emploi et santé dans un quartier périphérique de Djibouti : analyse de l'enquête de référence pour évaluer l'impact d'un projet de développement urbain intégré à Balbala », *Statéco*, 106: 31-44.

Mesplé-Somps S., L. Pasquier-Doumer et C. Guénard (2016), *Évaluation d'impact d'un projet de rénovation urbaine dans la commune de Balbala, Djibouti*, Etudes de l'AFD, Paris, 96 p.

UN-Habitat (2013), *Planning and Design for Sustainable Urban Mobility Global Report on Human Settlements 2013*, United Nations Human Settlements Program, Routledge, 317 p.

QUESTION DE DÉVELOPPEMENT est une publication de la direction exécutive des Études et recherches de l'AFD qui présente les synthèses des études, évaluations et recherches initiées ou soutenues par l'AFD. Cette série a pour objectif de résumer le questionnement, la démarche, les enseignements et les perspectives de l'étude présentée. Elle vise à ouvrir de nouvelles pistes d'action et de réflexions. Les analyses et conclusions de ce document sont formulées sous la responsabilité de ses auteurs. Elles ne reflètent pas nécessairement le point de vue de l'AFD ou de ses institutions partenaires.

Directrice de la publication : Anne PAUGAM. Directeur de la rédaction : Gaël GIRAUD. Agence Française de Développement : 5, rue Roland Barthes - 75598 Paris Cedex 12.

Dépôt Légal : Avril 2016 - ISSN 2271-7404 - Conception : NOISE - Réalisation : Éric THAUVIN