Études et Travaux

en ligne n° 32

Serge Allou, Armelle Choplin, Christophe Hennart, Virginie Rachmuhl

# L'habitat, un levier de réduction de la pauvreté

## Analyse du programme Twize en Mauritanie

LES ÉDITIONS DU GRET

**Référence du document :**

Allou, Serge ; Choplin, Armelle ; Hennart, Christophe ; Rachmuhl, Virginie, (coord.) 2012, *L'habitat, un levier de réduction de la pauvreté. Analyse du programme Twize en Mauritanie*. Coll. Études et Travaux, série en ligne n° 32, édition Gret, www.gret.org, 147 p.

**Auteurs :** Serge Allou(Cities Alliance), Armelle Choplin (Université Paris-Est Marne-la-Vallée), Christophe Hennart, Virginie Rachmuhl (Gret).

**Contributeurs :** Renaud Colombier, Anne-Claude Creusot, Hélène Julien, Sanassa Nalla, Aurélie Quentin.

**Relecteurs :** Christian Castellanet, Agnès Deboulet, Jean-Claude Driant, Véronique Dupont, Yves Le bars.

**Domaine(s) :** Développement urbain, habitat, politiques urbaines.

**Zones géographiques :** Mauritanie.

**Mots clés** : habitat, logement, aménagement urbain, accompagnement social, participation.

**Mise en ligne :** mai 2012.

**Maquette couverture :** Hélène Gay.

**Collection Études et travaux en ligne**

Cette collection rassemble des textes qui présentent des travaux des intervenants ou partenaires du Gret (rapports de programmes de recherche, capitalisation sur des projets, études thématiques réalisées, points de débat, études d'impact, etc.).

Ces documents sont mis en ligne et téléchargeables gratuitement sur le site du Gret (rubrique « Ressources en ligne »).

www.gret.org

Ils sont par ailleurs vendus sous forme imprimée, à la librairie du Gret (rubrique « publications »).

Contact : Éditions du Gret, edition@gret.org

# Résumé

En Mauritanie, la croissance urbaine a été spectaculaire depuis l'indépendance. La population de la capitale, Nouakchott, est passée en soixante ans de 500 à près d'un million d'habitants. Cette croissance s'est accompagnée du développement rapide de quartiers précaires et sous-équipés.

Dans ce contexte, de 1998 à 2008, le gouvernement mauritanien a confié au Gret la mise en œuvre d'un vaste programme de développement social urbain, le programme Twize.

**L'objectif était de lutter contre la pauvreté et d'accompagner la structuration de ces quartiers en promouvant un dispositif d'accès à l'habitat en dur**.

Démarré à petite échelle dans un quartier périphérique de Nouakchott, Dar el-Beïda, le programme a progressivement été élargi à une petite dizaine de quartiers de la capitale Nouakchott et à cinq quartiers de la seconde ville du pays, Nouadhibou. Placé dès l'origine sous l'autorité du Commissariat aux droits de l'homme, à la lutte contre la pauvreté et à l'insertion (CDHLCPI), il a été intégré en 2003 au Programme de développement urbain (PDU) cofinancé par la Banque mondiale et l'État mauritanien.

Le programme s'est organisé en quatre composantes : habitat, microfinance, formation professionnelle et appui aux activités communautaires. En dix ans, 5 900 modules habitat ont été construits, plus de 65 000 microcrédits ont été délivrés, 1 200 professionnels ont été formés dans le secteur du bâtiment et plusieurs autres secteurs, 95 projets sociaux ont été réalisés.

Le programme Twize a été l'un des projets phares du Gret et a constitué une innovation importante en Mauritanie. Il a mobilisé au total près de 15 millions d'euros de financement et a employé, dans le pays, au plus fort de ses activités, près de 200 personnes.

**Trois ans après son achèvement, il nous a semblé indispensable d'en tirer les enseignements**. C'est l'objet de ce travail de capitalisation.

L'ouvrage est organisé en sept chapitres :

- Le premier présente la genèse du projet. Il présente le contexte urbain, social et institutionnel dans lequel le projet a été défini, sur les principes qui ont fondé son lancement et consolidation. Il retrace les différentes étapes jusqu'à son intégration au sein du Programme de développement urbain.
- Le deuxième chapitre rend compte du changement d'échelle et présente les objectifs du programme définis en 2003, son organisation, son fonctionnement, son vécu et rappelle les principaux résultats atteints fin 2008.
- Le troisième chapitre revient sur l'origine des choix architecturaux qui ont été faits, présente les caractéristiques techniques et financières des modules et leur évolution, et propose des éléments d'analyse sur leur appropriation par les habitants.
- Le quatrième chapitre est consacré au dispositif opérationnel de production des logements. Il en présente les différents acteurs, leurs rôles et leur organisation. Il propose une analyse de l'impact du programme sur la filière de production adoptée et en tire des enseignements sur l'accompagnement technique et social et les perspectives de pérennisation.
- Le cinquième chapitre décrit le mécanisme de financement de l'habitat et les microcrédits classiques. Il présente les principales étapes de la création de l'institution de microfinance Beït el-Mal, et les nécessaires articulations avec une politique de financement du logement pour faire aboutir le processus d'institutionnalisation.

- Le sixième chapitre analyse la façon dont ont été pris en compte les enjeux institutionnels dans le cadre du programme. Il souligne les avancées et les limites des actions et des méthodes utilisées ainsi que les conditions à remplir pour agir sur l'institutionnel et non pas simplement dans le cadre institutionnel existant.
- Le septième et dernier chapitre s'interroge sur le rôle qu'a joué le programme dans le processus de fabrique urbaine, c'est-à-dire à la fois sur les évolutions morphologiques et les transformations physiques qu'il a pu entraîner, et sur les mutations sociales dont il a été le moteur.

Le présent ouvrage est le fruit d'un travail collectif, d'une rédaction à plusieurs mains. Chacun des textes est composé à la manière d'un court essai pouvant être lu de façon (presque) indépendante.

# Sommaire

**Résumé** ..... **3**
**Introduction** ..... **7**

**CHAPITRE 1 GENÈSE DU PROGRAMME TWIZE** ..... **11**
Introduction ..... 13
Naissance des quartiers précaires de Nouakchott ..... **13**
Naissance du programme Twize ..... **21**

**CHAPITRE 2 LE PROGRAMME TWIZE : OBJECTIFS, FONCTIONNEMENT, RÉSULTATS** ..... **33**
Introduction : Hypothèses et contexte ..... **35**
Un projet évolutif et multidimensionnel ..... **35**
Des objectifs ambitieux ..... **38**
Organisation et fonctionnement du programme ..... **40**
Quel bilan tirer de Twize ? ..... **45**
Conclusion : avancées et limites ..... **49**

**CHAPITRE 3 LES PRODUITS LOGEMENT** ..... **51**
Introduction ..... **53**
L'origine des choix architecturaux ..... **53**
Caractéristiques techniques et financières des modules Twize et leur évolution ..... **57**
Des produits qui ont satisfait leur clientèle ..... **60**
Conclusion ..... **64**

**CHAPITRE 4 LE DISPOSITIF OPÉRATIONNEL DE PRODUCTION DE LOGEMENTS** ..... **65**
Introduction ..... **64**
Principales caractéristiques du dispositif de production de logements ..... **68**
L'impact de Twize sur les acteurs de la filière de construction ..... **74**
Les principaux enseignements ..... **79**
Conclusion ..... **85**

**CHAPITRE 5 LE FINANCEMENT DE L'HABITAT ..... 87**

Introduction ..... **84**

Le dispositif de financement de l'habitat social ..... **89**

L'institutionnalisation de Beït el-Mal et son articulation avec une politique de l'habitat social ..... **93**

La place de l'État dans la future institution de microfinance ..... **96**

Conclusion ..... **98**

**CHAPITRE 6 ACTION PAR PROJET ET CONSTRUCTION INSTITUTIONNELLE : ACQUIS, LIMITES, ENSEIGNEMENTS ..... 99**

Problématique et enjeux ..... **101**

Action par projet et construction institutionnelle ..... **102**

Vers une politique d'habitat social : Défis et contraintes d'une démarche ambitieuse ..... **107**

Quels enseignements tirer de l'expérience ? ..... **111**

Pour ne pas conclure ..... **112**

**CHAPITRE 7 LA FABRIQUE DE LA VILLE : DYNAMIQUES URBAINES ET SOCIALES ..... 115**

Enjeux et problématique ..... **117**

Construire de l'habitat et transformer matériellement la ville ..... **117**

Dynamiques sociales et politiques : quelle contribution à l'émergence de la figure du citadin-citoyen ? ..... **126**

Conclusion ..... **130**

**CONCLUSION GÉNÉRALE**

**Bibliographie ..... 137**

**Annexe 1. Sigles et acronymes ..... 141**

**Annexe 2. Lexique hassaniyya-français ..... 142**

**Annexe 3. Cadre logique ..... 143**

# Introduction

*Serge Allou*

En Mauritanie, depuis l'Indépendance, la croissance urbaine a été spectaculaire : la population de la capitale, Nouakchott, est passée de 500 habitants en 1957, année de sa création, à près d'un million aujourd'hui. Cette croissance s'est accompagnée du développement rapide de quartiers d'habitat précaire et de bidonvilles.

Dans ce contexte, de 1998 à 2008, le Gret a mis en œuvre un vaste programme de développement social urbain, le programme Twize[1]. L'objectif était de lutter contre la pauvreté et d'accompagner la structuration de ces quartiers en promouvant un dispositif d'accès à l'habitat en dur.

Démarré à petite échelle sur un quartier périphérique de Nouakchott, Dar el-Beïda, grâce à des financements de la Région Île-de-France, le programme a progressivement été élargi à une petite dizaine de quartiers de la capitale Nouakchott et à cinq quartiers de la seconde ville du pays, Nouadhibou. Placé dès l'origine sous l'autorité du Commissariat aux droits de l'homme, à la lutte contre la pauvreté et à l'insertion (CDHLCPI), il a été intégré en 2003 au Programme de développement urbain (PDU) financé par la Banque mondiale.

Le programme était structuré en quatre composantes :

- **la composante « Habitat »** proposait aux habitants des quartiers organisés en groupes solidaires (les twize) l'acquisition d'un module habitat, soit une chambre de 20 m², soit un ensemble composé d'une clôture de la parcelle et de la construction d'une latrine ;
- **la composante « Microfinance »** offrait d'une part des microcrédits classiques destinés à améliorer les revenus des habitants, d'autre part un mécanisme financier permettant l'accès à l'habitat ;
- **la composante « Formation »** visait à proposer des formations professionnalisantes aux habitants des quartiers ;
- **la composante « Appui aux activités communautaires »,** enfin, avait pour but la réalisation concertée de petites infrastructures, d'équipements de proximité et de projets de quartier.

Sur tous ces aspects, le programme a atteint des résultats significatifs. En dix ans, 5 900 modules habitat ont été construits, plus de 65 000 microcrédits ont été délivrés, 1 200 professionnels ont été formés dans le secteur du bâtiment et plusieurs autres secteurs, 95 projets sociaux ont été réalisés.

Le programme Twize a été l'un des projets phares du Gret et a constitué une innovation importante en Mauritanie. Il a mobilisé au total près de 15 millions d'euros de financement et a employé, dans le pays, au plus fort de ses activités, près de 200 personnes. Il a, pendant toutes ces années, donné lieu à de très nombreuses missions de suivi du siège du Gret. Il a fait l'objet d'une évaluation externe en 2008[2] et d'une étude d'impact publiée mi-2009[3]. Trois ans après son achèvement, il nous a semblé indispensable, de notre côté, au Gret, d'en tirer les principaux enseignements. C'est l'objet de ce travail de capitalisation.

Celui-ci a trois objectifs principaux. D'une part, garder la mémoire du programme, pour le Gret bien entendu mais aussi pour les acteurs mauritaniens qui en ont été partie prenante et plus

[1] *Le terme* twize *désigne en* hassaniyya *(dialecte arabe parlé en Mauritanie) une association d'hommes ou de femmes pour une tâche précise et ponctuelle, un travail collectif (initialement, l'effort collectif pour dresser la tente dans les campements nomades). Par extension, il désigne un groupe d'individus solidaires.*

[2] *Prof. Jean-Claude Bolay et Jérôme Chenal,* Évaluation externe du programme Twize*, École polytechnique fédérale de Lausanne, août 2008.*

[3] Armelle Choplin, *Répondre au défi de l'habitat social dans les villes du Sud : l'exemple du programme Twize en Mauritanie*, Études et Travaux en ligne n° 23, 2009, 121 p.

largement pour les acteurs de l'aide au développement. En garder la mémoire pour inspirer l'action à venir. Face aux défis de la croissance urbaine dans les pays du Sud, l'objectif est d'autre part de montrer que l'innovation est possible, que des dispositifs opérationnels et des méthodes de travail peuvent être mis en place et produire des résultats significatifs, que les acteurs à tous les niveaux (du local à l'international) peuvent s'y adapter. Un troisième but enfin est de faire valoir que de multiples compétences sont nécessaires à cette fin, qu'elles ne sont évidemment jamais définitivement acquises et que l'apprentissage au contact de l'expérience et des réalités doit rester la ligne de conduite des opérateurs de développement.

L'accès au financement et l'accès à l'habitat ont été deux aspects clés du programme. L'hypothèse était qu'ils constituaient un premier pas vers une amélioration générale des conditions de vie des habitants des quartiers précaires et qu'ils pouvaient représenter de ce point de vue un levier de développement. Ce sont ainsi ces deux dimensions que nous privilégierons dans ce travail de capitalisation.

L'ouvrage est organisé en sept chapitres.

Le premier présente la genèse du projet. Il revient sur le contexte social, urbain et institutionnel dans lequel le projet a été défini, sur les principes qui ont présidé à son lancement et sur sa formalisation. Il fait état de son développement et de sa progressive structuration jusqu'à son intégration au sein du Programme de développement urbain de la Banque mondiale en 2003.

Le deuxième chapitre rend compte du changement d'échelle et des grandes étapes du programme à partir de 2003, au moment de la signature de la convention tripartite entre le PDU, le CDHLCPI et le Gret. Il développe les objectifs du programme alors définis, son organisation et son fonctionnement et rappelle les principaux résultats atteints fin 2008.

Le troisième chapitre fait le point sur les produits logement proposés par le programme. Il revient sur l'origine des choix architecturaux qui ont été faits, présente les caractéristiques techniques des modules et leur évolution, et propose des éléments d'analyse sur leur appropriation par les habitants.

Le quatrième chapitre est consacré au dispositif opérationnel de production des logements. Il en présente les différents acteurs, leurs rôles et leur organisation. Il propose une analyse de la filière de production adoptée et en évalue les limites en particulier s'agissant de sa pérennisation.

Le cinquième chapitre présente le dispositif de financement de l'habitat mis en place dans le cadre du programme fondé sur le triptyque apport personnel, crédit et subvention. Il décrit et analyse les produits et les mécanismes financiers adoptés. Il revient d'autre part sur la création de l'institution de microfinance Beït el-Mal, sur son rôle et ses perspectives au regard de la mise en place d'une politique de financement du logement social.

Le sixième chapitre analyse la façon dont ont été pris en compte les enjeux institutionnels dans le cadre du programme. Quelles ont été ses avancées et ses limites en matière d'institutionnalisation des démarches et de méthodes utilisées ? Comment et jusqu'à quel point a-t-il contribué à jeter les bases d'une politique d'habitat social ?

Le septième et dernier chapitre s'interroge sur le rôle qu'a joué le programme dans le processus de fabrique urbaine, c'est-à-dire à la fois sur les évolutions morphologiques et les transformations physiques qu'il a pu entraîner, et sur les mutations sociales dont il a été le moteur.

L'ensemble des considérations développées dans ces différents chapitres fait enfin l'objet d'une réflexion conclusive qui tente d'apporter un éclairage aux questions transversales posées par le programme, à la lumière de l'expérience : quel lien entre accès à l'habitat et lutte contre la pauvreté ? Quels quartiers, quels visages de la ville a-t-il contribué à construire ? Les modules habitat proposés et le dispositif de production de logement ont-ils répondu aux enjeux en termes de coûts, de durabilité, d'adaptation aux attentes ? Les mécanismes financiers mis en place permettent-ils de repenser, et à quelles conditions, le financement du logement pour les ménages à faibles revenus ? De quelle manière gérer les tensions entre logique opérationnelle et souci

d'institutionnalisation des dispositifs ? Que nous enseigne l'expérience sur les conditions du passage d'un programme à une politique d'habitat social aujourd'hui ?

Cette publication est le fruit d'un travail collectif. Elle a été coordonnée par Serge Allou, Armelle Choplin, Christophe Hennart et Virginie Rachmuhl.

Hélène Julien a joué un rôle essentiel dans sa préparation en rassemblant l'ensemble des documents produits dans le cadre du programme et en rencontrant les différentes personnes ayant participé et/ou suivi le programme en France comme en Mauritanie (personnel du Gret, professionnels locaux, institutionnels…).

Les textes ont été écrits par Renaud Colombier (chapitre 1), Christophe Hennart et Armelle Choplin (chapitre 2), Hélène Julien, Samassa Nalla et Virginie Rachmuhl (chapitres 3 et 4), Aurélie Quentin avec l'appui d'Anne-Claude Creusot (chapitre 5), Serge Allou (introduction et chapitre 6), Armelle Choplin (chapitre 7) et Virginie Rachmuhl (conclusion). Cette rédaction à plusieurs mains a été un choix arrêté au moment où la décision a été prise de réaliser ce travail de capitalisation. Elle a l'inconvénient de conduire à certaines répétitions. À l'inverse, elle permet de rendre compte de perceptions et de points de vue différents du programme et en enrichit incontestablement la compréhension rétrospective. Elle permet aussi de ne pas nécessairement devoir lire l'ouvrage de façon linéaire et de pouvoir l'aborder par chapitre, au gré des intérêts du lecteur, chacun des textes étant composé à la manière d'un court essai pouvant être lu de façon (presque) indépendante.

Le suivi du travail a été placé sous l'autorité d'un comité de pilotage composé des quatre coordinateurs de la publication ainsi que de Yves Le Bars, Christian Castellanet et Aurélie Quentin du Gret, Jean-Claude Driant de l'Université Paris-Est, Agnès Deboulet de l'École d'architecture de Paris La Villette (aujourd'hui professeure à l'Université Paris 8) et Véronique Dupont de l'IRD.

Armelle Choplin a assuré la relecture, l'harmonisation entre les textes et la mise en forme finale du document.

# Chapitre 1

# Genèse du programme Twize

*Renaud Colombier*

# Introduction

Le programme Twize a constitué une innovation importante en Mauritanie, tant sur le plan du dispositif opérationnel de production de l'habitat, de financement, que des populations et des quartiers ciblés.

Le Gret en a été l'opérateur, après avoir expérimenté, testé et développé son approche entre 1998 et 2003. Le texte suivant présente le contexte dans lequel s'est développée cette initiative et les étapes qui ont conduit jusqu'au programme Twize dans la phase de son intégration au PDU.

# Naissance des quartiers précaires de Nouakchott

En quasiment un demi-siècle, Nouakchott est devenue la principale ville de Mauritanie, du point de vue tant démographique que politique. Elle a été instituée capitale par une décision administrative, en 1957, deux ans avant l'indépendance du pays. Petit bourg rural d'environ 2 000 habitants en 1955, on estime qu'elle a atteint plus de 730 000 habitants en 2000[4] et près de 850 000 habitants en 2008[5]. On parle d'un million d'habitants en 2010, soit environ le tiers de la population totale du pays.

Une croissance aussi exceptionnelle[6], alors que les opportunités d'emploi et de développement d'activités économiques y étaient et y sont toujours très restreintes en dehors de l'administration publique et du commerce international, est le signe de la profonde transformation qu'a connue la société mauritanienne au cours des soixante dernières années : la sédentarisation massive des nomades en ville[7].

Entre 1977 et 1988, la population de Nouakchott a presque triplé, passant de 134 704 à 393 325 habitants, soit un taux moyen de croissance annuelle de l'ordre de 10 %, quand Dakar, Bamako ou Conakry connaissaient à la même période des taux de croissance voisins de 4 à 5 %. Cette croissance a été essentiellement due à un très fort exode rural lié à la sécheresse qui a frappé tous les pays du Sahel au début des années 1970. Puis, à la fin des années 1990, l'accroissement de l'agglomération était estimé à 40 000 à 55 000 habitants par an, provenant, à parts presque égales, de la croissance naturelle de la population urbaine et de l'afflux d'immigrants venant des zones rurales.

[4] *Source : Office national de la statistique.*

[5] *Estimation basée sur une projection des chiffres de l'Office national de la statistique de 2000. Pour l'histoire de Nouakchott et sa croissance urbaine exponentielle, voir A. Choplin, 2009 a,* Nouakchott au carrefour de la Mauritanie et du monde, *Karthala, 472 p.*

[6] *23 % de taux annuel entre 1962 et 1977, 15 % entre 1977 et 1988.*

[7] *La part des nomades dans la population totale mauritanienne est tombée de 75 % en 1962 à moins de 5 % en 2001 ; 3 % environ de population urbaine dans les années 1960 contre 53 % à la fin des années 1990 (MAED et* alii*, 2001).*

La croissance démographique s'est accompagnée d'une extension spatiale incontrôlée au gré de la pression des flux migratoires. La superficie de la ville est passée de 66 km² en 1950 à 1 325 km² en 1980. Les surfaces bâties ont connu également un important développement en passant de 660 hectares en 1970 à 3 100 hectares en 1980 et enfin à près de 10 000 hectares en 1999.

Cette extension spatiale a été facilitée, voire encouragée, par la faiblesse des politiques d'encadrement menées et par des politiques inadaptées favorisant la multiplication de quartiers périphériques précaires désignés par les termes *kebbe* (littéralement, en *hassanya*, dialecte arabe parlé par la grande majorité des Mauritaniens, « déversoir » ou « dépotoir »[8]) et *gazra* (terme qui peut se traduire littéralement par « usurpé » ou « pris de force »). Les deux termes désignent des quartiers « principalement composés d'habitations précaires et qui n'ont ni réseaux, ni écoles, ni plans réguliers », même s'il existe certaines distinctions : « davantage de constructions en dur et une densité bien moindre dans les *gazra* que dans les *kebbe* »[9].

À la fin des années 1990, près d'un Nouakchottois sur deux vit dans un quartier précaire.

***Figure 1 : Évolution de la population de Nouakchott et projections à l'horizon 2015***

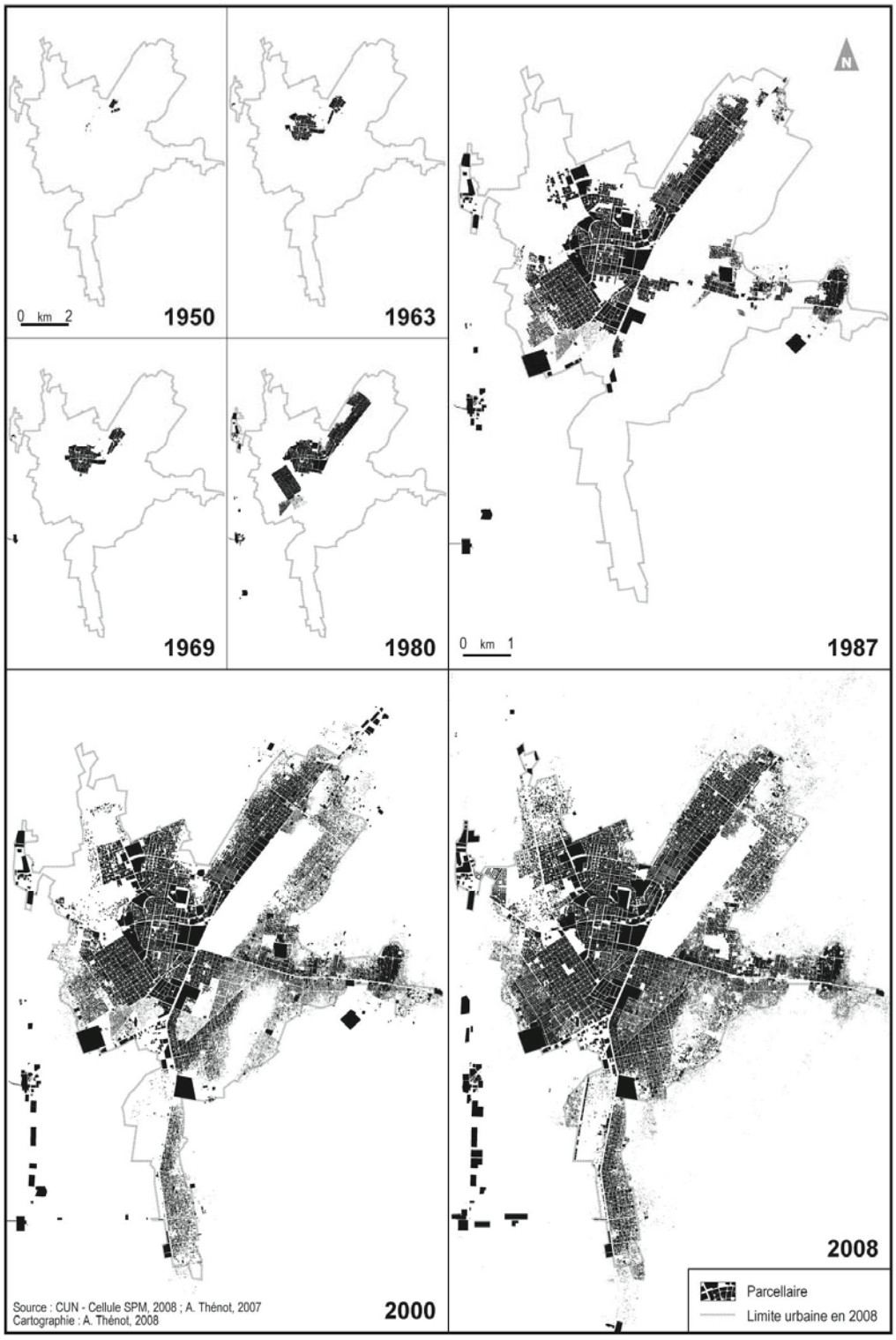
| Année | Population | Accroissement annuel (%) |
|---|---|---|
| 1962 | 5 807 | |
| 1972 | 55 000 | |
| 1975 | 130 000 | |
| 1977 | 134 704 | |
| 1988 | 590 532 | |
| 2002 | 633 871 | 6,31 % |
| 2005 | 743 511 | 5,08 % |
| 2009 | 879 643 | 3,87 % |
| 2013 | 1 001 523 | 2,99 % |
| 2015 | 1 056 978 | 2,65 % |

**Source :** Données 1988 et 2000 provenant de l'ONS ; données 2008 basées sur une projection du taux de croissance de Nouakchott fournie par l'ONS et calculée par la Cellule SPM (services publics marchands), Gret/CUN.

[8] *A. Mansion et V. Rachmuhl, 2009, « Nouakchott : le destin lié de la ville et des quartiers précaires », in P. Gras (dir.),* Voyage en Afrique Urbaine. Urbanisation, modernité et société, *L'Harmattan, Paris, pp. 107-124.*

[9] *B. Destremau, Ph. Tanguy, 2006, « Projet de régularisation et création d'un marché foncier à Nouakchott, Mauritanie : que sont les pauvres devenus ? »,* Maghreb-Machrek, *n°149, pp. 111-124.*

***Figure 2 : Carte de l'extension de Nouakchott***




Source : A. Choplin, 2009.

- **Généralisation de la spéculation foncière et extension des quartiers précaires**

Dès le milieu des années 1970 et jusqu'à la fin des années 1980, les autorités, constatant que les sinistrés de la sécheresse ne retourneront probablement dans le monde rural, ont cherché à favoriser la fixation durable des ménages pauvres dans des quartiers lotis via la distribution de parcelles dans des conditions régulières. Pour cela, elles ont pris l'initiative d'attribuer de façon massive[10] des parcelles mal situées, déconnectées de la ville et mal équipées, ce qui a alimenté une spéculation foncière irraisonnée. Les attributions de parcelles se sont faites sans aucune forme de contrôle ni de ciblage, tout citoyen pouvant en faire la demande, pour un prix modeste (le coût d'une bicyclette, début 2000), avec des facilités de paiement, et enfin sans que l'obligation de mettre en valeur le lot, sous peine de déchéance, soit jamais vérifiée.

Cette politique, qualifiée de « grande loterie » par les Mauritaniens eux-mêmes, prétendait favoriser l'installation des ménages les plus pauvres, aboutir à une occupation dense et rapide des zones loties pouvant justifier des équipements collectifs, amortir des infrastructures et créer un milieu favorable à l'emploi. Elle entraîne en fait une spéculation massive à laquelle prennent part pauvres et riches, la recherche d'obtention de parcelles et de plus-value foncière faisant partie de véritables stratégies familiales de survie, d'enrichissement ou d'accumulation. Cette spéculation entraîne à son tour une pénurie de terrains disponibles à proximité de la ville ou des voies bitumées, et oblige à prévoir des opérations de réinstallation dans les terrains encore ignorés par les lotissements et la spéculation, parce que trop éloignés. Les populations défavorisées n'ont donc d'autre choix que de s'installer dans les quartiers irréguliers du centre, déjà surpeuplés, et les lotissements éloignés, dépourvus d'équipements, sans possibilités de travail et de revenus, situés pour la plupart loin des routes bitumées à 5 ou 6 kilomètres des limites de la ville équipée.

Cette politique a donc eu comme effet de produire des quartiers extérieurs éclatés, dispersés et peu peuplés, où les infrastructures et les équipements collectifs se trouvent dans les pires conditions de rentabilité, que ce soit en termes d'investissement ou de gestion, et finalement d'accentuer la ségrégation spatiale, les plus vulnérables étant repoussés toujours plus loin. B. Destremau et Ph. Tanguy (2006) avancent pour expliquer cette situation l'hypothèse « d'une collusion d'intérêts au sein d'une élite politique et commerçante » détournant les interventions urbaines visant les plus démunis, à son profit. Les quartiers périphériques et précaires de Nouakchott, sans surprise, concentrent l'essentiel des poches de pauvreté et d'extrême pauvreté.

- **Les populations des quartiers précaires**

Les populations des quartiers précaires, *kebbe* et *gazra*, sont généralement des migrants relativement récents (entre 1970 et 1990), ayant déjà subi un voire plusieurs déplacements en ville lors de processus de lotissements. À la fin des années 1990, Nouakchott compte une seule *kebbe*, celle d'El Mina. Caractérisée par une densité moyenne de 300 habitants par hectare, elle accueille majoritairement des populations très pauvres, de *Haratin* ou « Maures noirs »[11], population historiquement dominée par l'élite blanche au pouvoir. 97 % des ménages disposent de revenus inférieurs à 30 000 UM par mois, ce qui les situe en deçà du seuil d'extrême pauvreté[12].

*[10] Près de 200 000 lots ont été attribués dans ces conditions entre 1974 et 1988. Cf. A. Choplin, 2006, « Le foncier urbain en Afrique : entre informel et rationnel, l'exemple de Nouakchott, Mauritanie »,* Les annales de géographie, *n°647, pp. 69-91.*

*[11] La société mauritanienne se compose de deux grands groupes sociaux : les Maures et les Négro-Mauritaniens. Les Maures se subdivisent eux-mêmes en deux groupes : les Maures blancs ou* bidan *et les* Haratin*, esclaves affranchis et leur descendance. Les premiers dominent économiquement et politiquement le pays. Et, bien que l'esclavage ait été aboli une première fois pendant la période coloniale, puis une seconde fois dans le cadre de la première constitution mauritanienne en 1961 et enfin par décret en 1980, les* Haratin *demeurent pour certains dépendants, du moins économiquement, de leurs anciens maîtres. Ils constituent les couches les plus pauvres de la population mauritanienne. Les Négro-Mauritaniens regroupent quant à eux les populations halpulaar, soninké et wolof.*

*[12] Plan d'action réinstallation élaboré par A.-R. Giovanneti en décembre 2000.*

Ils vivent *dans des baraques* en bois ou en matériaux de récupération, et n'ont aucun droit légalement reconnu sur leurs parcelles où ils sont installés, et dont la propriété est publique.

Les populations vivant dans les quartiers de type *gazra* présentent de plus fortes disparités en termes de profils socio-économiques et de modes d'occupation : familles en situation d'extrême pauvreté, vivant dans des baraques, mais aussi fonctionnaires, commerçants de la classe moyenne, hommes d'affaires grands commerçants et fonctionnaires plus aisés. Les *gazra* sont situées aussi sur des terrains publics mais les situations foncières y sont davantage variées : l'étude d'impact réalisée par le Gret en 2008 indique qu'à côté d'une très grande majorité (91 %) ne possédant aucun document légal, 9 % des habitants détiennent une lettre d'attribution ou un permis d'occuper, parmi lesquels on trouve une minorité de propriétaires d'une maison complète, et de locataires[13].

- **Lutte contre la pauvreté et renouveau des interventions en milieu urbain**

La Mauritanie bénéficie depuis de nombreuses années d'une importante aide publique au développement parce qu'elle appartient au groupe des Pays les moins avancés[14]. Elle a longtemps fait figure de bon élève auprès des institutions financières internationales, Banque mondiale et Fonds monétaire international, en s'attachant à respecter les principes des politiques d'ajustement structurel et à mettre en place une stratégie de réduction de la pauvreté (Choplin, 2009). Pour preuve, en 1997, selon les chiffres de la Banque mondiale, l'aide publique au développement représente plus de 23 % du PNB courant.

Dans les années 1990, sous l'impulsion de l'ouverture démocratique et de l'intérêt marqué par les partenaires techniques et financiers de l'État mauritanien pour travailler à l'amélioration des conditions de vie et d'habitat de ces quartiers précaires, de nouvelles politiques vont être mises en œuvre dans le cadre des stratégies de lutte contre la pauvreté.

La lutte contre la pauvreté (LCP) en Mauritanie démarre véritablement avec la création du programme national de lutte contre la pauvreté (1998 - 2001) et la rédaction d'un cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP) à horizon 2015, officiellement adopté en 2001. Il a été largement négocié avec la Banque mondiale, principal bailleur intervenant dans le pays, et le FMI comme condition de l'éligibilité de la Mauritanie, en janvier 2000, à l'Initiative de réduction de la dette renforcée, dite PPTE II (Pays pauvres très endettés). Les ressources dégagées doivent servir à la réalisation de l'« initiative 20/20 » adoptée en 1995 lors du sommet mondial de Copenhague sur le développement social (selon laquelle 20 % du budget national et 20 % de l'aide internationale doivent être affectés aux secteurs sociaux) pour le développement de services sociaux (éducation, nutrition, eau, assainissement...) et de programmes d'insertion sociale (aide aux groupes vulnérables, création d'activités génératrices de revenus).

Le cadre stratégique de lutte contre la pauvreté vise les objectifs suivants :

- accélérer la croissance économique et renforcer la compétitivité de l'économie,
- améliorer rapidement les indicateurs de pauvreté,
- promouvoir un développement régional équilibré et un aménagement harmonieux du territoire,
- promouvoir l'équité et la pleine participation des populations.

[13] *Julien H., Mansion A., Rachmuhl V.,* Étude pour la restructuration des quartiers précaires de Nouakchott. Étude d'impact social *(rapport). Gret-Urbanis pour l'ADU. Juin 2008.*

[14] *De 1993 à 1999, la Mauritanie était au cinquième rang mondial des pays les plus aidés par habitant. En 2005, 46,3 % de la population mauritanienne vivaient en dessous du seuil de pauvreté (International Crisis Group, 2006). Le pays était alors classé à la 154e place sur 175 par rapport à l'indice de développement humain.*

Il propose un traitement économique, social et institutionnel de la pauvreté, qui s'articule autour des quatre axes suivants :

- le renforcement des politiques macroéconomiques avec l'amélioration des recettes de l'État et la redistribution de l'argent public via des organes publics de services sociaux ; un effort soutenu d'investissement dans les secteurs sociaux ; la dynamisation de l'investissement privé, le développement des infrastructures économiques ; la préservation de l'environnement ;
- une croissance économique ancrée directement dans la sphère économique des plus indigents, devant se concrétiser à travers les approches territoriales et les logiques sectorielles ;
- une bonne gouvernance passant notamment par une décentralisation conférant une autonomie aux communes pour la lutte contre la pauvreté ; la modernisation de l'État et le renforcement des capacités des administrations dans la gestion des ressources publiques ; le recours systématique à l'approche participative pour favoriser l'implication effective de la société civile et des organisations communautaires ;
- La coordination et le suivi de la lutte contre la pauvreté avec la mise en place d'un système de coordination et de concertation permettant d'harmoniser les efforts des différents intervenants et de faire un usage efficient des ressources disponibles ; l'élaboration des études et des analyses nécessaires à une meilleure connaissance de la pauvreté et la mise en place d'un système efficace de suivi.

La lutte contre la pauvreté est principalement envisagée en milieu urbain, où règne une grande pauvreté particulièrement visible : absence ou mauvais fonctionnement des services et infrastructures urbains, habitat précaire, densité excessive, cherté de l'eau et des denrées alimentaires. Pour les bailleurs, la précarité du logement résulte de deux facteurs distincts : la faiblesse des revenus des habitants d'une part, et le manque d'offres de produits adaptés à leur situation qui combineraient des aspects techniques, sociaux et financiers de manière avantageuse, d'autre part. Ces premiers constats vont justifier d'importantes donations de la part des bailleurs et une préoccupation majeure du gouvernement mauritanien pour le secteur du développement urbain.

Avec le programme national de lutte contre la pauvreté, le gouvernement mauritanien crée en 1998 le Commissariat aux droits de l'homme, à la lutte contre la pauvreté et à l'insertion (CDHLCPI). Il s'agit de la première commission des droits de l'homme en Afrique occidentale à avoir un mandat aussi large, dans la mesure où le Commissariat inclut les droits économiques et sociaux et l'insertion. Sa création semble d'ailleurs avoir été principalement motivée par le souci de se pencher sur les inégalités et les disparités économiques au sein de la société mauritanienne et de « résoudre les problèmes de la pauvreté comme forme la plus violente de violation des droits de l'homme[15] », selon Koita Bamariem, directeur de la promotion des droits de l'homme au CDHLCPI. En 1999, Human Rights Watch saluait cette innovation mais s'inquiétait aussi que l'attention portée aux droits économiques et sociaux ne se fasse au détriment des droits civils et politiques qui renvoyaient alors à des questions beaucoup plus sensibles en Mauritanie.

L'article 2 du décret instituant le CDHLCPI stipule qu'il a « pour mission générale de concevoir, promouvoir et mettre en œuvre la politique nationale en matière de lutte contre la pauvreté, d'insertion et de droits de l'homme ». Par ailleurs, le commissaire a rang et prérogatives de ministre. Concernant la lutte contre la pauvreté, le Commissariat est chargé de :

- *« promouvoir, en collaboration avec les autres départements gouvernementaux, une politique nationale visant l'éradication de la pauvreté par la promotion de l'emploi et la répartition équilibrée des services sociaux de base ;*

[15] *Entretien de Human Rights Watch avec Koita Bamariem, 3 avril 1999.*

- *veiller à l'intégration des couches vulnérables dans le processus de développement et promouvoir des approches de développement fondées sur la solidarité des collectivités et des individus et sur la pleine mobilisation de leurs capacités humaines et matérielles16 ».*

Le Commissariat apparaît comme un ministère chargé de la planification. Il est dirigé par un commissaire assisté d'un commissaire adjoint, tous deux nommés par décret du premier ministre, et fonctionne sous la tutelle d'un « Conseil de surveillance », présidé par le commissaire mais composé de représentants des cabinets du président et du Premier ministre et de la plupart des ministères. Le contrôle de l'exécutif est donc très fort sur le Commissariat.

Enfin, le CDHLCPI est divisé en sept directions : le Cabinet, une direction administrative, une direction financière, une direction des relations extérieures, la direction générale des droits de l'homme, la direction de l'insertion sociale, la direction de la lutte contre la pauvreté. C'est avec cette dernière que le Gret travaillera tout au long du programme Twize.

Le commissariat est chargé de gérer l'allocation des fonds de remise de dette, et d'en contrôler la compatibilité avec les exigences du CSLP (Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté). Le premier programme d'actions dont le Commissariat a été le promoteur est le Programme d'actions prioritaires visant les quartiers périphériques pauvres de la ville de Nouakchott. Il a été élaboré en août 1998. Il prévoit des interventions économiques et sociales dans les quartiers périphériques par la création de commerces communautaires, de bornes-fontaines, de pôles intégrés de développement (formation et équipement dans différents petits métiers de jeunes et de femmes), d'infrastructures scolaires et sanitaires, par la mise en place de l'éclairage public et l'aménagement de pistes d'accès.

Par ailleurs, un programme d'actions à moyen terme (2000-2003) est ensuite mis en œuvre dans le domaine de la LCP/I à travers le fonds social de lutte contre la pauvreté et d'insertion (FSLCI). Ce fonds social est organisé en quatre grands sous-programmes qui résument les interventions futures du Commissariat :

- un volet infrastructures sociales dont les objectifs sont d'accroître l'offre de services sociaux de base et d'en améliorer l'accessibilité ;
- un volet infrastructures économiques dont l'objectif est de favoriser l'émergence de pôles locaux de développement dans les grandes zones de pauvreté, et ce à travers des actions multisectorielles intégrées ;
- un volet appui aux initiatives à la base dont les objectifs sont la promotion de l'auto-emploi et une plus grande prise en charge des populations par elles-mêmes ;
- un volet appui au développement de la micro et de la petite entreprise des secteurs productifs et de l'informel tant en milieu urbain qu'en milieu rural.

- **Le poids de la Banque mondiale dans la définition des interventions**

À partir du début des années 2000, la Banque mondiale devient un acteur clé des interventions sur l'urbain, secteur qui concentrera à lui seul 20 % de ses investissements en Mauritanie. Un vaste Programme de développement urbain (PDU) est lancé en 2001 pour dix ans, financé à hauteur de 100 millions de dollars, dont 70 millions par la Banque mondiale et 30 millions par l'État mauritanien. Par le volume des financements et ses principes d'intervention, il marque incontestablement un renouveau complet des politiques urbaines en Mauritanie.

Le programme comporte un ensemble d'objectifs alliant la dynamisation économique de la ville, l'amélioration des conditions de vie et d'habitat dans les quartiers précaires de Nouakchott et le renforcement des cadres juridique et institutionnel de l'urbain et du foncier. Il prétend améliorer la gouvernance urbaine avec la mise en place, dès son démarrage, d'une instance de coordination des différents volets que comporte le projet : l'Agence de développement urbain (ADU)[17].

[16] *Article 3 du décret du 2 juillet 1998.*

[17] *La création de celle-ci, sur impulsion de la Banque mondiale, s'explique par le fait que la DBHU (direction des Bâtiments, de l'Habitat et de l'Urbanisme) ne paraît pas capable d'assurer ces missions.*

La Banque mondiale entend jouer un rôle de régulation entre les autorités locales et les populations concernées en appliquant ses directives opérationnelles (OP 4.12 et OP 4.30). Ces directives recommandent d'éviter ou de réduire au maximum les déplacements involontaires de personnes ; de concevoir les opérations de déplacement comme des programmes de développement, là où elles sont inévitables ; d'indemniser les personnes et de les assister pendant le déplacement et durant la période de transition, d'assurer le recasement quel que soit le statut d'occupation ; d'encourager la participation communautaire dans la planification et la réalisation du déplacement et d'œuvrer pour l'intégration des personnes dans la communauté-hôte, l'accompagnement vers une régularisation et une sécurisation *in situ* contribuant à minimiser les déplacements, l'implication d'organisations non gouvernementales, etc.

Deux phases étaient prévues : 2001-2006 puis 2006-2012. La première phase a pris un léger retard et s'est achevée en 2008. Durant celle-ci, le PDU s'est attaché à éradiquer les quartiers spontanés dans le respect – en partie – des principes énoncés. L'opération la plus importante est celle de la restructuration de la *kebbe* d'El Mina. La deuxième phase devait davantage être consacrée à la régularisation foncière des quartiers de squat (*gazra*) et à leur intégration dans le tissu urbain. Mais le coup d'État d'août 2008 a porté un coup d'arrêt au PDU qui est resté gelé jusqu'en 2010.

- **Communes, ministères : absents des interventions sur l'urbain ?**

À cette époque, les principales actions réalisées par la commune de Nouakchott dans les quartiers périphériques concernent essentiellement les infrastructures socio-éducatives (construction de postes de santé, de salles de classes, de jardins d'enfants) et la voirie. Malgré la loi de décentralisation d'août 1987, instituant les communes et la délégation de certaines compétences, il faut signaler que les municipalités ne disposent d'aucun domaine foncier, la terre appartenant à l'État. Par conséquent, les opérations de lotissement, qui demeurent le principal mode de production de la ville, procèdent nécessairement de la privatisation du domaine public de l'État. C'est le ministre des Finances et son directeur des Domaines qui en sont responsables, en tant que garants du patrimoine foncier de l'État. Ces instances cohabitent avec une autre filière de production de propriété foncière: celle du Wali (gouverneur, représentant de l'État au niveau de la région) et des Hakem (préfets, représentants de l'État au niveau du département). Leurs pratiques clientélistes, qui prennent notamment la forme d'attributions « prioritaires », interfèrent fréquemment avec l'application des décisions d'attribution prises par le ministre des Finances, surtout lorsqu'elles ne sont pas enregistrées par les plans d'occupation.

D'un autre côté, à la fin des années 1990, il n'existe pas de ministère de l'Habitat. Le département des Équipements et des Infrastructures (DEI) du ministère des Transports et Travaux publics hébergeait une direction des Bâtiments, de l'Habitat et de l'Urbanisme (DBHU). L'Urbanisme et l'Habitat n'ont accédé au statut de ministère à part entière (ministère de l'Habitat, de l'Urbanisme et de l'Aménagement du Territoire) qu'en avril 2007.

Ainsi, à Nouakchott, la faiblesse de la position de la mairie et l'absence de ministère laissent toute la place de maître d'ouvrage national des interventions sur l'urbain au CDHLCPI. La création en 2001 de la Communauté urbaine de Nouakchott (CUN), en remplacement de la mairie centrale, ne changera rien à cette situation.

# Naissance du programme Twize

En Mauritanie, le Gret intervient depuis le début des années 1990, dans la double perspective de mise en œuvre de projets et d'appui à des ONG locales. Il y travaille essentiellement dans le milieu rural. Il a ainsi participé à l'introduction de l'énergie éolienne, à la mise en place d'un mécanisme d'électrification rurale, à l'émergence d'ONG professionnelles comme Tenmiya, ou encore au développement de techniques nouvelles dans les zones d'oasis.

Mais à partir de la moitié des années 1990, le Gret souhaite investir le champ du développement urbain en général et l'appui aux populations les plus démunies en particulier, fort de son expérience dans de nombreux autres pays. En effet, au début des années 1980, le Gret a été l'une des premières institutions à travailler en développement urbain, à partir d'une réflexion sur l'appropriation sociale des technologies appliquées en matière d'habitat. Ses programmes marquants dans les années 1990 sont : le Programme solidarité habitat, financé par la Coopération française, qui vise à promouvoir la coopération non gouvernementale et décentralisée sur le développement urbain en accompagnant le montage de projets et en organisant la réflexion collective pour nourrir l'action[18] ; des programmes opérationnels importants qui expérimentent des modalités techniques, sociales et institutionnelles dans quelques champs de spécialisation : l'habitat, l'eau, l'énergie[19].

Les premières idées d'intervention dans le domaine du développement urbain en Mauritanie, et plus précisément dans celui de l'habitat, émergent vers 1994-1995 dans le cadre d'un espace de réflexion informel mais régulier entre Luc Arnaud, représentant du Gret en Mauritanie, et Monsieur Ely Ould El Hadj, alors directeur de l'hydraulique au ministère de l'Hydraulique et de l'Énergie et qui allait devenir quelques années plus tard le directeur de la lutte contre la pauvreté du CDHLCPI. Dans un premier temps, elles débouchent, avec l'appui financier de la Région Île-de-France, sur la mise en œuvre de projets urbains à Nouakchott combinant plusieurs domaines : habitat, raccordement au réseau d'eau, électrification périurbaine (petites stations photovoltaïques de charge de batterie associées à des bornes-fontaines), appui aux activités économiques (fabrication de couscous, etc.), soutien scolaire, construction d'un centre de santé, etc.

Puis, en septembre 1996, le Gret décide de lancer une mission d'identification d'un programme de « développement participatif dans les quartiers de Nouakchott » qui donnera lieu à un projet intitulé Alizé urbain et rapidement rebaptisé Dune (Développement urbain de Nouakchott et de ses environs). Une recherche-action est lancée sur une période de 18 mois (mise au point des outils et modalités d'intervention adéquats, à travers la conduite d'actions pilotes[20]) qui permet de définir un montage intégré et les contours de ce qui deviendra le programme Twize. Il s'agit d'un projet « d'habitat social de base » défini « comme l'habitat minimal nécessaire à la vie d'une famille (*se composant*) de deux éléments : la « chambre » comme pièce de vie et un bloc toilettes comprenant douche et latrines. Il est fondé sur la recherche du coût minimal par m² ainsi que sur ses capacités à l'autoconstruction et à son évolution dans le temps en fonction des revenus de la famille. »[21]

---

[18] *Une trentaine de projets sont accompagnés et trois groupes de travail sont mis en place et produisent des recommandations sur le financement du logement, l'amélioration de l'habitat existant, le développement social urbain et la coopération Nord-Sud.*

[19] *Fortaleza (habitat), Kébélé 40 (réhabilitation d'un quartier en Éthiopie), Fourmi (programme de microréalisations urbaines associatives dans cinq villes au Cameroun), Port-au-Prince en Haïti, Cotonou au Bénin, Tananarive à Madagascar, Phnom Penh au Cambodge. Le programme Twize s'inspire en particulier des programmes de Fortaleza (Brésil) et Fourmi (Cameroun) qui sont centrés sur l'habitat et les services de proximité.*

[20] *Des tests sont réalisés dans les quartiers de Dar el-Beïda et de Couva (module d'habitat en plâtre, sans armature en béton, travail collectif, production locale du sable, du coquillage, et des agglomérés). Ils permettent d'établir des coûts, de mesurer les difficultés et les besoins, et de définir le mode opératoire.*

[21] *Fiche projet, Isabelle de Boismenu, 1996.*

Le projet, dont l'objectif est de permettre aux plus pauvres d'accéder à un logement en dur de base, prévoit d'agir à travers :

- *« La mise en place d'un mécanisme de diffusion de l'habitat social (basé sur des outils financiers adaptés ainsi que sur la maîtrise technique).*
- *La structuration du quartier et donc son aptitude à prendre en compte collectivement des actions de développement et à devenir un interlocuteur des pouvoirs publics en général et de la commune en particulier.*
- *La création d'emploi et de valeur ajoutée dans le quartier, le projet doit mettre en place un programme de formation permettant d'augmenter cette valeur ajoutée. »*[22]

La démarche méthodologique proposée alors se fonde sur les points suivants :

- *« Choix de plusieurs quartiers lotis où l'habitat précaire est prédominant.*
- *Diagnostic sur la structuration du quartier et sur les potentialités d'investissement des ménages.*
- *Adoption participative d'un plan d'action pour la construction d'un bâtiment témoin à usage communautaire.*
- *Construction de la maison témoin ou maison de quartier.*
- *Évaluation participative de la réalisation (coûts de la matière première, coûts de la main d'œuvre, temps de la réalisation, formation nécessaire, qualité de la réalisation, mode d'organisation du travail, etc.).*
- *Validation participative d'un mécanisme de diffusion à destination de maisons individuelles (contrat, mode d'organisation communautaire, dispositif de financement).*
- *Réalisation d'un groupe de maisons privées et de bâtiments communautaires.*
- *Évaluation du dispositif ».* [23]

## Phase expérimentale (1998-2000) : naissance du partenariat entre le CDHLCPI et le Gret

La nomination au poste de directeur de la lutte contre la pauvreté de M. Ely Ould el Hadj, avec lequel le Gret avait antérieurement développé des relations de confiance et réfléchi à intervenir dans le secteur urbain, favorise la création d'un premier partenariat entre le Commissariat aux droits de l'homme, à la lutte contre la pauvreté et à l'insertion (CDHLCPI), créé en août 1998, la commune de Nouakchott, le CRIF (Conseil régional d'Île-de-France) et le Gret : le projet urbain Dune, initialement CRIF-Gret, se retrouve placé sous la tutelle et la coordination de cette nouvelle institution. Le Gret fait à ce moment-là le choix de se saisir, dans un contexte institutionnel qui apparaît favorable, de l'entrée technique « habitat social » pour promouvoir une organisation des habitants des quartiers et aboutir à un programme de développement urbain basé sur la demande des ménages.

Dès la phase de conception un comité de pilotage est mis en place, rassemblant les trois institutions mauritaniennes parties prenantes de l'opération : le CDHLCPI, principal bailleur de fonds national et maître d'ouvrage du projet, la municipalité de Nouakchott[24], cobailleur de fonds, et la Socogim (société publique en charge de l'habitat social)[25], chargée de l'appui technique à la

[22] Ibid.
[23] Ibid.
[24] *Avant création de la communauté urbaine de Nouakchott, en 2001.*
[25] *La contribution de la Socogim (Société de construction et de gestion immobilière mauritanienne) se fait à titre gracieux. La Socogim est en charge de la chaîne technique du projet : (1) conception du module, (2) fabrication des matériaux et (3) encadrement et formation des ouvriers. En 2001, un conflit éclate entre la Socogim et le CDHLCPI, lié au fait que le programme rémunère désormais des ONG pour assurer le suivi et le contrôle des travaux, ce que la Socogim assure déjà de manière gracieuse. Ce désaccord débouche sur la sortie de la Socogim du programme Twize.*

construction. Le Gret, interface de la coopération et des financements internationaux mobilisés par la Région Île-de-France, et opérateur du projet, en assure le secrétariat.

Il s'agit de mettre en œuvre la démarche pilote pour la construction d'un mécanisme d'accès à l'habitat social, imaginée quelques années auparavant dans le cadre du groupe de travail informel entre le Gret et Ely Ould El Hadj. Cette phase expérimentale a lieu en collaboration avec la Socogim dans un seul quartier d'abord, dont le choix sera validé par la commune de Nouakchott : celui de Dar el-Beïda, choisi en raison de son sous-équipement, de son isolement, de son éloignement, du degré de pauvreté (le revenu moyen y est estimé à 22 000 UM / mois / ménage, soit 5 000 UM au-dessous du seuil de pauvreté[26]).

La collaboration entre les parties est formalisée par une convention cadre tripartite sur l'habitat social, le Gret agissant au nom et pour le compte du Conseil régional d'Île-de-France.

Le projet comporte quatre objectifs opérationnels répartis en deux phases :

- l'amélioration des connaissances socio-économiques et urbanistiques sur les quartiers par la réalisation de diagnostics et d'études ;
- la conception et le test d'un mécanisme financier, technique et organisationnel d'accès à l'habitat social de base, avec la construction de bâtiments communautaires ;
- la réalisation d'un programme pilote de 101 habitations et de latrines ;
- la création d'emplois dans les quartiers.

## Phase pilote (tournant des années 2000) : formalisation du projet

### • Les principes de base

Début 1999, le Gret formalise les principes de base du projet à partir de l'expérimentation pour une mise en œuvre dans la phase pilote[27]:

*Ne pas se substituer aux initiatives populaires mais les accompagner*

Le projet vise à permettre l'accès des familles démunies à une unité d'habitation qui est celle qu'elles construiraient si elles avaient aujourd'hui les moyens de le faire[28], en ayant pris soin au préalable de minimiser les coûts en rationalisant le processus de production des matériaux et en recourant à l'autoconstruction par les membres de groupes d'habitants organisés. Pour cela, ces groupes reçoivent formation et encadrement par le personnel du projet d'une part, et financement nécessaire à cette construction d'autre part.

Il est retenu de travailler avec des habitants structurés en groupes solidaires de cinq à dix membres : la *twize*[29]. Cette solution a l'avantage de constituer un concept connu des habitants, de mettre en place des garanties financières solidaires, de favoriser des solidarités collectives, capables de servir la structuration du tissu social et sa capacité à devenir un interlocuteur des

[26] *Dar el-Beïda, cf. enquête socio-économique du Gret.*

[27] *Mission de S. Allou, 1999.*

[28] *Les constructions imitent l'habitat populaire. Ce sont des « chambres » en briques de ciment, couvertes de zinc, de 4 x 5 m, dotées d'une porte et de deux fenêtres basses pour l'aération, sans autre équipement. À l'issue de la phase d'expérimentation une « maison » coûte 110 000 UM.*

[29] *Les groupes sont constitués pour préparer le sable, les coquillages (qui servent d'agrégats dans le béton) ou pour construire la maison. Les membres de la* twize *qui participent à la production de sable, de sel ou à d'autres travaux sont rémunérés en espèces, à un tarif fixé pour toute l'opération. Ils paient leur chambre dans les mêmes conditions que les autres mais peuvent se faire un petit revenu additionnel. Il existe aussi des twize qui n'ont pas pour but la construction de maisons, mais la production de matériaux ou la fourniture de prestations pour la construction (mouleurs d'agglomérés ou de parpaings).*

autres acteurs. L'extraction des matières premières sera sous-traitée. La construction des « parpaings » et l'assemblage seront réalisés par les membres des *twize*.

Concernant le système de financement, le Gret propose qu'il repose sur trois piliers, se basant sur les enseignements du programme Casa Melhor à Fortaleza[30], et sur ceux du groupe de travail sur le financement du logement du PSH (Programme solidarité habitat) :

- la mobilisation d'un apport personnel des familles concernées (environ 25 %), sous la forme d'un versement initial de la part du groupe Twize, comme preuve de leur cohésion et de leur motivation à participer ;
- une part de subvention, (environ 25 %) ;
- un crédit dont les conditions soient acceptables par les familles, c'est-à-dire qui puisse être effectivement remboursé, sans intérêt, remboursable sur deux ans[31] (environ 50 %, incluant 10 % du coût total à titre de participation à un fonds de garantie solidaire).

L'idée du mécanisme de caution solidaire (solidarité à laquelle le terme *twize* fait écho) s'inspire du projet de l'Association internationale de techniciens, experts, chercheurs (AITEC) et de la ville de Rézé à Villa el Salvador au Pérou : ce projet a pour fonction de rassurer les bailleurs souvent incrédules au démarrage de ce type de programme quant au remboursement des crédits par les bénéficiaires.

Cette formule, qui sera finalement retenue, fera l'objet de vives discussions avec le CDHLCPI. Pour celui-ci, il n'était initialement pas question d'accorder des subventions. Le Gret restera très ferme sur ce point et n'acceptera de discuter que du niveau de la subvention. Au final, la part de subvention, à fonds perdus, sera mobilisée entièrement par la partie mauritanienne (CDHLCPI), les financements de la Région Île-de-France étant affectés au volet crédit.

*Coupler l'accès à l'habitat et l'accès à des revenus*

Le projet fait l'hypothèse que l'accès à l'habitat et celui à des ressources économiques se renforceront l'un l'autre :

- le microcrédit économique peut permettre aux ménages de développer des activités économiques, susceptibles d'augmenter leurs revenus et d'avoir ainsi accès au crédit habitat par la suite ;
- l'accès à l'habitat sécurise les ménages et contribue au développement d'activités économiques.

C'est pourquoi il prévoit d'identifier et de mobiliser des moyens pour soutenir des activités économiques génératrices de revenus à l'échelle des quartiers concernés.

*Adopter une stratégie progressive d'amélioration de l'habitat*

Le Gret fait valoir que la progressivité est la règle dans tous les quartiers populaires du monde et que considérer l'accès à l'habitat comme un processus est une condition de succès de toute intervention extérieure. En termes financiers, cela implique de concevoir et mettre en place une série de crédits successifs visant à financer des « produits » limités précisément identifiés (une unité de base, une clôture, un noyau sanitaire, une pièce supplémentaire, etc.) plutôt qu'un crédit unique couvrant l'ensemble d'emblée. Les avantages de cette démarche sont l'adaptation aux besoins et aux capacités financières des familles, l'octroi de crédits à court terme plus facilement

[30] *Parti d'une expérience de construction d'une cinquantaine de logements et d'aménagement urbain à l'échelle d'un quartier (le projet* Mutirão 50*), le programme* Comunidades *conduit en partenariat par le Gret et l'ONG brésilienne Cearah Periferia à Fortaleza, a accompagné pendant une dizaine d'années la production et l'amélioration de l'habitat populaire, en couplant accès au logement et accès à des activités économiques. Il s'est appuyé sur les organisations sociales dans les quartiers et a contribué à leur renforcement. Il a travaillé en étroite collaboration avec les pouvoirs publics, en particulier la municipalité de Fortaleza.*

[31] *À l'origine, lorsque la pièce était terminée, les membres des* twize *payaient une mensualité de 2 500 UM / mois pendant 24 mois.*

remboursables, l'apprentissage des contraintes de l'emprunt par les familles, un taux de retour des crédits plus élevés, etc.

*Associer l'ensemble des acteurs sociaux et institutionnels concernés à l'élaboration, au suivi et à l'évaluation du projet*

Le projet prévoit la mise en place d'un espace de concertation entre l'ensemble des acteurs mobilisant des moyens et des compétences pour mener l'opération à bien (acteurs institutionnels et représentants des habitants). Clairement inspiré du projet FOURMI au Cameroun[32], il vise à créer un lieu permanent de rencontre et de dialogue où puissent être régulièrement confrontés les points de vue, débattus et suivis les engagements des uns et des autres, repérés et traités les problèmes, tirées les leçons de l'expérience au fur et à mesure de son développement. Un tel mécanisme a aussi pour objectif de mettre les habitants en position non plus seulement de bénéficiaires d'un programme élaboré pour eux par d'autres, mais d'en faire des acteurs à part entière de ce programme, comme condition cruciale d'appropriation et de viabilité du système proposé.

L'hypothèse sociale est que les habitants sécurisés au niveau de leur habitat seront demandeurs ou réceptifs à participer davantage à la vie du quartier, à son organisation, au dialogue avec les autorités locales. Cette sécurisation doit les aider à aborder l'avenir avec plus de confiance, d'envie et d'initiative.

*Concevoir des mécanismes de financement clairs, simples et souples*

Il s'agit d'en favoriser la compréhension par les habitants concernés et d'assurer une mobilisation des financements et un démarrage sans délai des constructions. En effet, il est essentiel que les habitants aient confiance dans le mécanisme et soient pleinement conscients des conditions d'accès aux crédits dans le choix qu'ils font d'investir leur épargne dans l'amélioration de leur habitat. Par ailleurs, le fonctionnement opérationnel doit être parfaitement rodé pour que les constructions démarrent dès que la *twize* est constituée. Sans cela, la confiance des personnes peut être irrémédiablement perdue.

- **Les groupes cibles**

Pour bénéficier des aides proposées dans le cadre du projet, les candidats doivent remplir les conditions suivantes :

- être résident dans le quartier ;
- être propriétaire d'un terrain et pouvoir produire les documents justificatifs (au moins un permis d'occuper)[33] ;
- justifier d'un revenu plus ou moins régulier supérieur ou égal à 15 000 UM et inférieur à 50 000 UM ;
- faire effectuer le bornage du terrain par un professionnel ;
- être membre d'une *twize* ;
- signer le contrat de prêt avec sa *twize* et le projet.

[32] *Le projet de développement social urbain FOURMI a été mis en œuvre dans cinq villes au Cameroun par le Gret entre 1995 et 2000. Il était une réponse voulue par l'Union européenne face à la dégradation du pouvoir d'achat des populations urbaines au lendemain de la dévaluation du franc CFA. Le principe novateur était de mettre à la disposition des habitants des ressources destinées à réaliser des actions visant à améliorer leur environnement et leurs conditions de vie. L'objectif, au-delà des projets de faibles budgets, était de promouvoir les associations urbaines, de favoriser le dialogue avec les autorités locales, de promouvoir la citoyenneté et les initiatives ou infrastructures au service de tous.*

[33] *Cette condition devait permettre d'éviter la spéculation. On signalera toutefois qu'à Dar el–Beïda, un travail de recensement des populations existantes a été réalisé, qui a montré que toutes les personnes n'étaient pas propriétaires de leur terrain. Dans le cadre de la phase expérimentale, des expropriations ont eu lieu sur des lots que les propriétaires n'avaient pas mis en valeur, qui ont été redistribués à leurs occupants.*

- **Les premiers résultats**

Pendant la phase d'expérimentation une soixantaine de maisons pilotes ont été construites dans le quartier de Dar el-Beïda. Cette phase a permis :

- la vérification et l'analyse des coûts de construction par l'équipe projet et les habitants, et la finalisation du budget et de sa répartition entre ½ pour le crédit, ¼ de subvention et ¼ de participation initiale ;
- la définition de l'habitat social de base (les dimensions, la nature des matériaux, etc.) et la démonstration de la qualité des maisons ;
- la formation des habitants du quartier dans le domaine de la maçonnerie (4 maçons déjà formés et 16 ouvriers qualifiés) ;
- la validation de la méthodologie du projet (principe de la *twize*, construction par des maçons locaux autonomes, production locale des intrants : sable et coquillage).

Par ailleurs, dans le même temps, le Gret a travaillé à la mise en place de la construction de latrines, afin de répondre à l'un des principaux problèmes de santé publique dans la capitale. À l'époque, Dar el-Beïda ne compte qu'une seule cabane possédant des latrines traditionnelles. Le Gret travaille alors sur les problèmes de profondeur d'enfouissement des fosses septiques, et la mise en place de latrines à faibles coûts, grâce à l'appui des techniciens de la Socogim.

Cette première phase a aussi permis la création d'emplois à travers l'organisation, l'appui à l'équipement ou la formation de 31 personnes (maçons et tâcherons pour la fabrication d'agglomérés, l'exploitation de carrière d'extraction de sable et de coquillage, le transport de l'eau, des agglomérés, du sable et du coquillage).

Enfin, le projet a permis l'émergence de deux équipes d'appui au développement urbain : au sein du Gret par le recrutement de deux animateurs et d'un responsable du volet social Nouakchott ; dans l'ONG Tenmiya pour l'appui à l'émergence d'activités économiques.

## Phase de diffusion (2000-2002) : prolongation et extension du projet

Face à ces résultats et à l'adhésion des habitants, qui confirment la justesse des hypothèses méthodologiques de départ, le CDHLCPI décide de prolonger et d'étendre le projet.

L'année 2000 permet de consolider la méthodologie, la mise en place des procédures, de travailler à la qualité des modules.

L'extension du projet se fait aux quartiers de Saada, Couva et Basra (cf. figure 3, page 27). Aux critères socio-économiques des quartiers, équivalents à ceux de Dar el-Beïda, s'ajoutent des critères politiques. Ces quartiers sont majoritairement peuplés de *Haratin*s. Ils représentent de manière générale la communauté la plus défavorisée du pays, en termes de pauvreté économique, de statut et de représentation sociale, ainsi qu'un immense enjeu politique. Comme l'explique E. Ould Saleck (2003), la *« captation des Harratines est devenu l'enjeu principal de la lutte entre les différents partis et mouvements politiques »*. Outre le fait qu'ils représentent une forte proportion de la population[34], ils ont un rôle politique crucial : leurs voix sont à la fois convoitées par les Maures blancs, leurs anciens maîtres, qui les voient comme partie prenante de la culture arabe, et par les Négro-africains qui aimeraient gagner le soutien de ces populations noires.

[34] Différentes sources laissent à penser que les haratin représentent 40 % de la population mauritanienne totale selon Ely Ould Saleck (Saleck, 2003, Les Haratins, le paysage politique mauritanien, Paris : L'Harmattan, 154 p.). Ces derniers chiffres sont peut-être surestimés et une certaine loi du silence entoure la question haratin.
S. Caratini (1989 : 26) rappelait qu'« il n'est de l'intérêt de personne de les dénombrer, de les particulariser et de risquer de leur faire prendre conscience de la force sociale qu'ils seraient susceptibles de constituer ».
S. Caratini, 1989, *Les Rgaybat : 1610-1934. 2, Territoire et société, Paris : L'Harmattan, 292 p.*

Par ailleurs, les quartiers de Couva et Basra sont des zones soumises aux remontées salines qui obligeront à y interrompre les constructions fin 2000 et à lancer fin 2001 un dispositif de recherche sur des constructions susceptibles d'y résister[35] qui aboutira en 2003.

Sur le plan institutionnel, l'année 2000 est marquée par la proposition du Gret d'élargir le comité de pilotage aux représentants des quartiers concernés. Il s'agit de préfigurer une maîtrise d'ouvrage partagée (habitants / institutions) du projet. L'objectif est que le comité de pilotage devienne un espace collectif d'élaboration, de suivi et d'évaluation, fondé sur la reconnaissance mutuelle et la concertation. Toutefois, le CDHLCPI s'y oppose. Cette institution devenant progressivement un instrument au service du parti au pouvoir, elle ne souhaite rien céder de ses prérogatives.

Enfin, le Gret consolide sa fonction d'opérateur de programme, avec l'appui de la Socogim : celle-ci est en charge de la conception du module, de la fabrication des matériaux, tandis que le Gret assure l'animation sociale, avec l'appui de deux ONG locales (Tenmiya, et Naître et grandir), distribue et gère le portefeuille de crédits économiques et de crédits habitat et réalise les modules. Il remplit l'ensemble des fonctions de maîtrise d'œuvre de l'opération.

Avec l'accroissement progressif des moyens financiers et l'extension à de nouveaux quartiers en 2000, 2001 et 2002, la nécessité d'une vision et d'une organisation interne clarifiées du projet, d'une spécialisation et d'une adaptation des procédures émerge. Le Gret commence à distinguer ce qui va devenir en 2002 les différentes composantes d'un programme de développement urbain intégré, Twize. À côté de la composante initiale habitat (définition et production des modules habitat) se structurent trois autres composantes.

La formalisation d'un volet microfinance par le pôle Microfinance et petite entreprise du Gret, qui n'avait jusqu'alors pas été associé au projet, pose les bases d'une intervention de plus grande ampleur. En effet, jusqu'à fin 2000, les instruments de crédit mis en place sont gérés par des animateurs à la triple casquette (agents de crédit, animateurs et contrôleur des travaux). L'idée que travailler sur l'habitat implique une intervention sur l'environnement de cet habitat donne également lieu à la naissance des composantes formation et appui aux activités communautaires.

- **La composante microcrédit**

Concernant le volet microcrédit, le pôle Microfinance et petites entreprises du Gret réalise une étude de marché sur la microfinance dans les quartiers périphériques de Nouakchott et constate l'absence d'offre alternative pour les familles modestes. Deux options se présentent alors au Gret :

- utiliser une institution déjà installée (une banque classique par exemple) et la former à la mise en œuvre de ce type de crédit, afin d'assurer la pérennité du système ;
- monter un dispositif *ad hoc* et envisager son institutionnalisation dans un second temps pour assurer la pérennité du dispositif.

Finalement c'est la deuxième option – après de vifs débats – qui est choisie, ce qui conduit à la création de Beït el-Mal[36], institution qui octroiera des microcrédits classiques et des microcrédits habitat. L'option consistant à confier ce rôle à la Banque de l'habitat sera écartée, dans la mesure

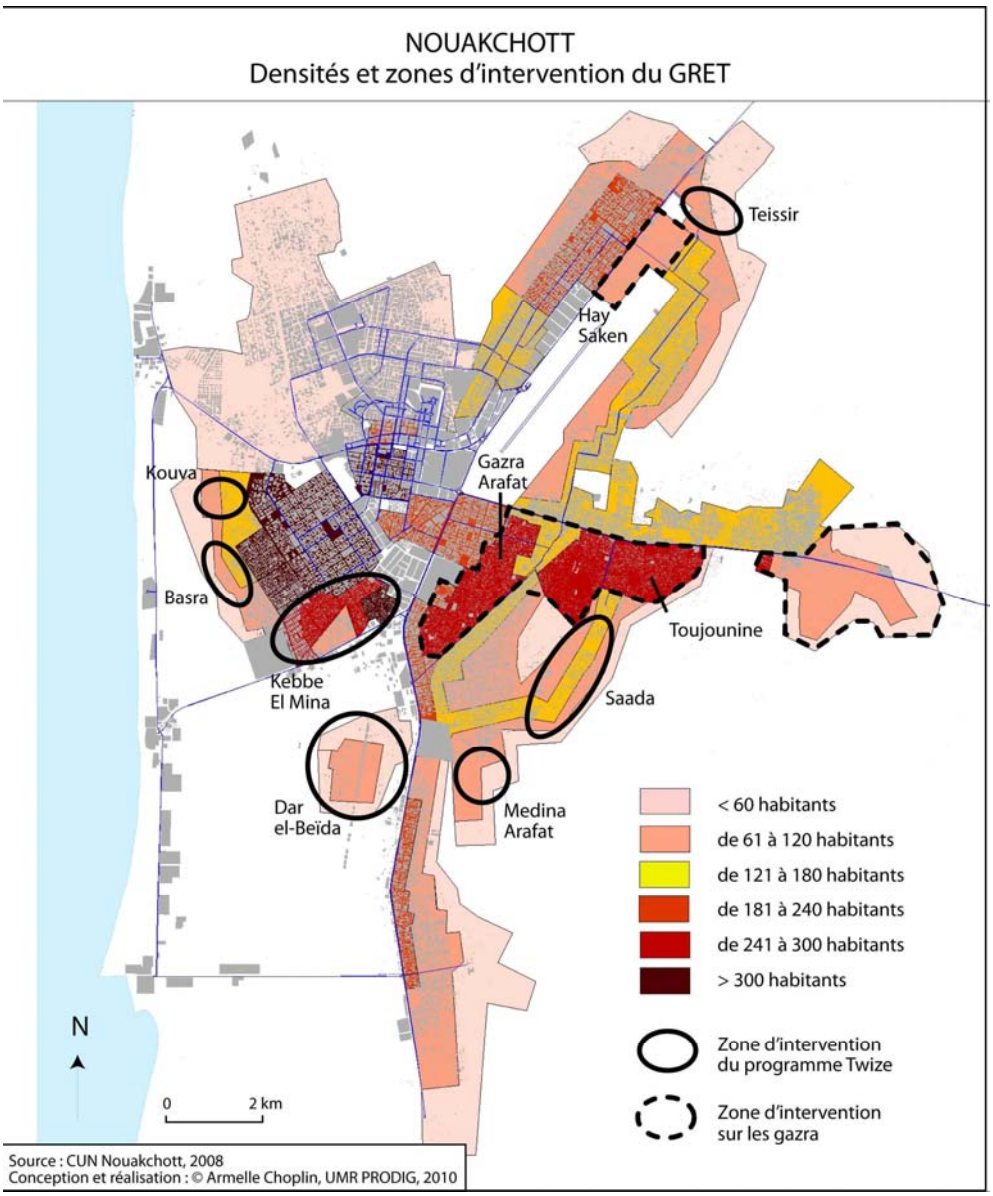
[35] *En 2002 et 2003 des prototypes sont construits dans la kebbe d'El Mina (module en pierre, plâtre, sur « pilotis », de type Socogim) avec les apports d'experts extérieurs, ainsi qu'un montage financier ad hoc en raison des surcoûts de production. La réflexion pour l'adoption d'un module Twize adapté aux zones où la nappe d'eau saumâtre affleure s'achèvera mi-2003.*

[36] *Beït el-Mal signifie littéralement « maison du trésor ». L'appellation a une connotation sacrée puisqu'elle renvoie au Trésor public, l'institution concernée par les recettes et les dépenses de l'État qui a vu le jour du temps du Prophète :* « (…) toute somme devant être dépensée pour les nécessiteux, les ayants droit, la garantie du bien-être des Musulmans, dans l'objectif de propager la parole divine, doit être fournie par le Baït al-Mâl », *Islam et économie, Abdul Hadi Gafouri, p. 46, éditions Al Bouraq, 2000. Selon Ely Ould El Hadj, directeur du CDHLCPI, l'utilisation de ce terme sacré aurait joué un rôle positif, incitant les emprunteurs à respecter leur engagement à rembourser.*

où celle-ci ne se montrera jamais intéressée par ce segment de marché et était réticente à s'engager aux côtés du CDHLCPI (cf. chapitre 5).

Concernant le financement de l'habitat, les trois piliers (apport initial, subvention, crédit) seront maintenus tout au long du programme. Leur part respective évoluera avec le temps, en fonction de la forte augmentation du coût de l'habitat due au renchérissement du prix des matériaux, et de l'amélioration nécessaire de la qualité des constructions. La répartition crédit / subvention évoluera également fortement en fonction du rapport de forces entre la Banque mondiale et l'État.

***Figure 3 : Carte de localisation des quartiers d'intervention du programme Twize***




Source : A. Choplin

- **La composante appui aux activités communautaires – projets de quartiers (AAC)**

La composante AAC a pour rôle d'appuyer les habitants dans un processus d'organisation et de structuration de la vie locale, ainsi que la mise en œuvre de projets de proximité d'intérêt collectif, planifiés de manière participative et en concertation avec les autorités locales. L'accompagnement des habitants se fait notamment à travers le financement et l'appui organisationnel à la réalisation de projet définis, sélectionnés, montés et mis en œuvre par les habitants du quartier organisés en groupes – coopératives, comités, associations...– existant antérieurement ou bien créés dans le cadre du projet. La composante AAC sert aussi de relais pour les autres composantes (habitat et microfinance principalement). En effet, les animateurs de quartier ont un rôle de relais d'information vers les quartiers et vers l'équipe projet, information recueillie lors de l'élaboration des monographies de quartier ou des diagnostics participatifs.

L'implication des habitants est censée améliorer l'efficacité de la gestion des projets et la rentabilité des investissements réalisés. Elle doit permettre d'obtenir le soutien des candidats au programme et assurer leur coopération, leur implication financière à la réalisation du projet, et enfin être le plus près possible de leurs attentes. Le Gret assigne à l'approche participative et de renforcement d'acteurs une deuxième dimension, politique celle-ci : il s'agit de mettre les habitants au cœur de l'intervention, de contribuer à promouvoir des articulations originales entre démocratie participative et démocratie élective qui permettent aux citoyens d'avoir plus de prise sur leurs conditions de vie, sur l'accès aux services et aux opportunités économiques.

La création et le développement de cette composante a fait l'objet d'une âpre négociation avec le CDHLCPI, aux yeux duquel elle paraissait non prioritaire, voire inutile. Par ailleurs, le durcissement du contexte politique au début des années 2000 [37] contribua à ce que le renforcement des compétences locales et la structuration des organisations de base n'aient pas les faveurs du CDHLCPI. S*a priori*té était le couple habitat - microcrédit pour sa visibilité et son efficacité immédiate dans la stabilisation des populations et l'amélioration des conditions de vie. Elle sera finalement acceptée, financée et durablement intégrée au programme Twize, à la demande soutenue du Gret, ainsi qu'en réponse à la pression du principal bailleur, la Banque mondiale, prônant la « participation communautaire ». Mais elle sera réduite dans ses ambitions politiques.

- **La composante formation**

Cette composante est conçue comme un outil d'appui aux différents besoins qui émergent dans le secteur de la construction[38] et des petites activités économiques et associatives dans les quartiers[39]. Sa mise en œuvre est déléguée à l'ONG Tenmiya.

## Phase de consolidation en 2003 : l'intégration au PDU

Mi-2003, l'intégration du programme dans le Programme de développement urbain de la Banque mondiale marque un nouveau changement d'échelle. L'idée est de construire davantage de modules à Nouakchott.

L'interaction entre toutes les composantes fonctionne bien : des modules bien conçus, une ingénierie sociale réelle, un dispositif de formation adapté aux besoins des acteurs, un dispositif financier *ad hoc*. Cette combinaison réussit à drainer vers l'habitat social le public ciblé tout en

[37] *Lors des élections municipales de 2001 en Mauritanie, cinq communes sur les neuf que compte Nouakchott sont remportées par des partis d'opposition. En juin 2003, tentative de coup d'État avortée contre le gouvernement mauritanien.*

[38] « Former le nombre d'ouvriers et de chefs de chantier jugé nécessaire par la composante habitat à l'atteinte de ses objectifs » *(cf. cadre logique).*

[39] « Appuyer les activités productives et associatives dans les quartiers pour lesquelles la formation est identifiée comme un enjeu de développement ou de pérennisation et qui entrent dans la définition globale de l'offre de formation » *(cf. cadre logique).*

obtenant un taux de recouvrement des crédits habitat de l'ordre de 100 %. Toutefois, le changement d'échelle soulève des questions nouvelles et va impliquer d'importantes évolutions à court terme dans le positionnement du Gret, dans le renforcement de la cohérence du programme qui ne dispose pas encore d'un cadre logique global[40], dans l'organisation des équipes et du système de gestion.

Pour l'intégration au PDU, le Gret repositionne progressivement la composante habitat et réalise ce qu'il a appelé « l'inversion du schéma de maîtrise d'œuvre » (cf. chapitre 4). Cela suppose de renforcer le secteur du BTP par la création ou l'appui de structures capables notamment d'assurer la maîtrise d'œuvre. Le Gret n'assumera désormais plus que la fonction de maître d'ouvrage délégué pour le CDHLCPI/PDU et cherchera à promouvoir une structuration durable de la filière BTP à Nouakchott.

Concernant la composante microfinance, une étude de satisfaction et d'impact est réalisée en 2003 afin d'adapter les types de crédits mis en place, les produits et les procédures. Les modalités de financement de Beït el-Mal (BEM) vont aussi se complexifier avec la réinjection des remboursements effectués par les emprunteurs dans le financement des crédits habitat. Mais, déjà, le Gret commence à s'interroger sur le devenir de BEM : doit-elle être une « *institution "porte voix" des pauvres avec des règles internes qui font des ménages bénéficiaires des membres potentiels (mutuelle, coopérative ou structure d'économie solidaire) ou une institution neutre et indépendante plus proche d'une banque classique et délivrant un service à des clients ?* »[41]. Il s'agit de savoir comment concilier rentabilité et pérennité d'une part et vocation sociale (ciblage des plus démunis) d'autre part.

Par ailleurs, le Gret doit faire face au refus du CDHLCPI d'autoriser des crédits successifs comprenant une part de subvention aux familles souhaitant accéder à un module supplémentaire, considérant que la responsabilité de l'État vis-à-vis des pauvres n'allait pas au-delà de la construction d'un « toit ». L'objectif du CDHLCPI était de toucher le plus de familles possibles, et non de rentrer dans de la consolidation progressive de l'habitat. Le Gret, de son côté, était favorable à une logique de subvention dégressive, afin d'accompagner les familles vers un habitat plus significatif qu'une simple pièce. Il y voyait aussi l'intérêt d'atteindre des objectifs quantitatifs et d'accorder des prêts à des familles et des groupes Twize dont le sérieux et les capacités de remboursement étaient connus. Sans subvention, il devenait plus intéressant pour ces familles de se débrouiller seules, sans les contraintes du programme (procédures de validation, insertion dans un groupe solidaire).

La composante AAC apparaît comme « *un soubassement essentiel à la réussite des autres composantes* ». En 2003, le Gret situe l'enjeu la concernant au niveau de la valorisation et de la mutualisation de ses activités, ainsi que de ses résultats avec les autres composantes et avec les autres acteurs du paysage institutionnel et partenarial local. Le Gret se propose de créer un « observatoire des quartiers précaires » comme outil transversal positionné en amont des autres composantes, et servant de cadre au dispositif de suivi-évaluation du programme.

Enfin, en ce qui concerne la composante formation, le Gret décide de ne pas la déléguer totalement à son partenaire ONG, pour éviter le risque de se déresponsabiliser de sa mise en œuvre effective, alors qu'elle est particulièrement stratégique.

En juin 2003, le Gret remporte un appel d'offres lancé en août 2002, et signe un contrat d'assistance technique avec la Banque mondiale à hauteur de six millions US $ d'investissement. Ils seront mis à disposition du CDHLCPI : le programme est étendu à Nouadhibou et à la *kebbe* d'El Mina[42] ; il prévoit, sur quatre ans, la construction de 3 100 modules et l'octroi de 15 000 microcrédits. Le « Grand Twize » démarre. Il s'arrêtera en juin 2008.

---

*[40] Les cadres logiques des différentes composantes sont juxtaposés et s'ignorent en partie les uns les autres.*

*[41] Mission d'appui au programme Twize – seconde mission du 3 au 14 octobre 2003 ; Sophie Cartoux-Schmitt, José Da Costa.*

*[42] Ce qui amènera le Gret à devoir traiter différemment la question foncière, puisqu'il s'agit d'intervenir dans un quartier d'occupation illégale (*kebbe *d'El Mina) en voie de restructuration et de régularisation foncière*

***Figure 4 : Tableau récapitulatif des différentes phases***

| Années | Phase | Financements | Montage institutionnel | Quartier d'intervention |
|---|---|---|---|---|
| 1998-99 | Phase expérimentale (12 mois) | 22 millions UM = 64 700 euros[43] Cofinancement : CDHLCPI / Commune de Nouakchott / RIF | MOA : CDHLCPI + Commune de Nouakchott<br>Appui à la MOA : RIF<br>MOE : Gret<br>Appui technique à la MOE : Socogim | Dar el-Beïda |
| 2000 | Phase pilote (12 mois) | 141 millions UM (environ 400 000 euros) | MOA : CDHLCPI + Commune de Nouakchott<br>Appui à la MOA : RIF<br>MOE : Gret<br>Appui technique à la MOE : Socogim | Dar el-Beïda<br>Saada<br>Couva<br>Basra |
| 2001 | Phase transitoire (9 mois) | 228 millions UM (environ 670 000 euros) | MOA : CDHLCPI + Commune de Nouakchott<br>Appui à la MOA : RIF<br>MOE : Gret | Dar el-Beïda<br>Saada<br>Couva<br>Basra<br>Dar Naim<br>Médina<br>Teissir |
| 2002 – juin 2003 | Phase de diffusion (du 1er janvier 2002 au 30 juin 2003) | 313 millions UM (environ 920 000 euros) | MOA : CDHLCPI + Commune de Nouakchott<br>Appui à la MOA : RIF<br>MOE : Gret | Dar el-Beïda<br>Saada<br>Couva<br>Basra<br>Dar Naim<br>Médina |
| Juillet 2003 – juin 2008 | Phase PDU | 15,3 millions $ (dont investissements et assistance technique), soit environ 12 millions d'euros[44] | MOA : CDHLCPI + Commune de Nouakchott<br>Appui à la MOA : RIF<br>MOE : Gret | Dar el-Beïda<br>Saada<br>Couva<br>Basra<br>Dar Naim<br>Médina<br>Teissir |

*et dans un quartier nouvellement loti (zone de recasement d'El Mina) avec des règles spécifiques concernant le foncier, alors que le programme est intervenu jusqu'alors dans des quartiers lotis auprès de familles disposant au minimum d'un permis d'occuper.*

*[43] Le taux de change est de 1 € = 340 MRO.*

*[44] Le taux de change du dollar a beaucoup fluctué dans la période : selon le taux choisi, ce montant varie entre 10 et plus de 13 millions d'euros.*

# Chapitre 2

# Le programme Twize : objectifs, fonctionnement, résultats

*Christophe Hennart et Armelle Choplin*

# Introduction : Hypothèses et contexte

Le programme Twize a duré environ dix ans. Ces années ont été ponctuées de temps différents associant des périodes stabilisées à des périodes de précarité institutionnelle et financière. Les noms donnés aux contrats ou périodes (expérimental, pilote, transitoire, diffusion) témoignent des reconfigurations successives. Trois éléments de contexte méritent d'être mentionnés pour permettre de saisir la conception et la mise en place du programme Twize :

- la création d'un Commissariat aux droits de l'homme à la lutte contre la pauvreté et à l'insertion (CDHLCPI) doté de moyens financiers importants ;
- la mise en place d'un Programme de développement urbain (PDU) en charge de traiter les questions liées aux quartiers précaires ;
- l'expérience du Gret dans différents pays et son organisation thématique.

Twize s'inscrivait dans l'hypothèse portée à la fin des années 1990 par le CDHLCPI et soutenue par le Gret, selon laquelle la lutte contre la pauvreté devait passer par l'amélioration de l'environnement de vie (habitat), le renforcement des compétences (la formation), l'accès au crédit et la promotion des dynamiques sociales et collectives dans les quartiers.

# Un projet évolutif et multidimensionnel

- **De la phase expérimentale dans un quartier à la diffusion à l'échelle du pays**

La mise en œuvre du programme a évolué au fil des années et s'est adaptée à une instabilité politique croissante. La phase expérimentale est celle du début de l'initiative à Nouakchott. L'objectif est alors de tester des solutions multiples à l'échelle d'un quartier, à savoir Dar el-Beïda, puis à Couva et Basra. Des bornes-fontaines sont installées, équipées d'un système de charge de batterie via des panneaux solaires, des maisonnettes sont construites, parfois avec 100 % de subvention ! Les maçons (ou réputés maçons) du quartier sont mobilisés. Des initiatives sont soutenues (teinture, fabrication de semoule de couscous, etc.). Les animateurs sont aussi chefs de chantier et agents de crédit ! C'est une période où Twize se cherche, tâtonne, innove, bouillonne.

La phase pilote a été nécessaire à la validation des choix initiaux et au recadrage des activités. Elle tient aussi son nom de l'entrée de Twize dans le Programme de développement urbain, entrée sans cesse repoussée au fil des calendriers révisés compte tenu des accords lourds devant être passés entre l'État mauritanien et ses partenaires, Banque mondiale en tête.

La phase transitoire a été caractérisée par une structuration des activités en composantes distinctes. Durant cette phase, le programme a été élargi à d'autres quartiers de Nouakchott. Des améliorations techniques ont été apportées afin de permettre la construction dans des zones où le taux de salinité du sol était élevé. Cette phase devait être aussi celle d'une évolution du pilotage du programme à la veille de son entrée dans le vaste programme de développement urbain (PDU). Si le CDHLCPI parvenait à couvrir les coûts d'investissement, il ne voulait (ou ne pouvait) pas couvrir

les coûts de pilotage et d'assistance technique. Il a fallu que le Gret fasse preuve de confiance et de ténacité pour que l'activité soit maintenue durant ces périodes. Il a pour cela été aidé par le Conseil régional d'Île-de-France lié à Nouakchott dans le cadre de sa coopération décentralisée. Sans cette intervention, Twize n'aurait pas pu monter en puissance et faire ses preuves.

La phase de diffusion devait faire passer Twize à une échelle nationale. Twize était entré dans le PDU, ce qui permettait au CDHLCPI d'accéder à des ressources complémentaires indispensables, représentant plus de 50 % des ressources allouées au projet. Des tentatives précédées d'études ont été initiées en dehors des deux villes, Nouakchott et Nouadhibou, inscrites initialement. Ces villes ont été Kiffa, Néma et Akjoujt. Le choix de ces villes découlait de pressions politiques diverses auxquelles le CDHLCPI répondait afin d'avoir en retour le quitus politique nécessaire à la poursuite des activités à Nouakchott. L'enjeu était aussi de consolider, dans la durée, le budget du CDHLCPI. Mais déjà en fin de période de transition, vers 2002, la puissance du CDHLCPI et les volumes financiers brassés suscitaient doute et jalousie dans les autres ministères. Le CDHLCPI était devenu une « machine politique » au service du pouvoir, bien éloignée des principes qui présidèrent à sa création et que portait le premier commissaire cofondateur de cette institution. Le CDHLCPI devait participer à la stabilité politique par l'amélioration des conditions de vie des populations des quartiers périphériques, mais il se devait également de soutenir le régime en renvoyant à ce dernier une partie des fonds reçus. Chacun, qu'il soit opposant, élu, habitant, reconnaissait les actions de Twize et son impact positif sur les conditions de vie des habitants des quartiers sous-équipés. Le fait que Twize soit placé dans les mains d'un opérateur étranger (le Gret) le protégeait des conflits majeurs, voire du pillage de ses ressources. Twize était devenu l'outil de valorisation du CDHLCPI, le gage de sa crédibilité. Les audits mauritaniens ou internationaux du CDHLCPI observaient Twize et sa gestion. Twize pouvait témoigner objectivement et sincèrement du fait qu'il n'était soumis à aucune forme de corruption du CDHLCPI, ce qui contribuait grandement à rassurer les partenaires. Mais ceci n'empêchait pas d'autres comportements dans d'autres opérations. Twize et le Gret étaient devenus la caution morale du CDHLCPI. La phase de diffusion s'est close avec la dissolution du CDHLCPI en 2007.

- **Montage institutionnel et soubresauts politiques**

Le contexte politique a fortement changé durant les dix années d'activité de Twize. La communauté urbaine a été créée ; des communes sont passées à l'opposition. Bien que reconnaissant l'impact de Twize sur les habitants de leurs quartiers, elles étaient opposées au CDHLCPI qui incarnait le pouvoir central. Les mairies nouvellement structurées manquaient et manquent toujours de moyens humains et financiers. Aussi, la question politique a-t-elle toujours été omniprésente. Le régime en place se montrait souvent réticent : réussir à améliorer les conditions de ces quartiers risquait de renforcer l'opposition, les habitants trouvant dans le programme l'occasion de faire entendre leurs revendications. À la fin des années 2000, Twize se développait dans les quartiers réputés calmes et globalement acquis au régime. Face à la demande élevée, le Gret souhaitait élargir ses zones d'intervention là où les habitants n'étaient pas réputés alliés au régime. Durant plusieurs années certains quartiers furent interdits au prétexte que le taux de salinité du sol était trop élevé… De plus, le Gret mobilisait dans ces quartiers des partenaires (ONG locales) assimilés à l'opposition.

L'argument officiel étant technique, sitôt le module pièce anti-sel conçu et validé, l'offre d'habitat s'est étendue à ces quartiers sans qu'il soit nécessaire de disposer d'une autorisation formelle. De plus, les objectifs étaient ambitieux et il aurait été dommageable de réduire les zones d'intervention. Enfin, l'impact politique d'une mise à l'écart de ces quartiers aurait à terme été désastreux.

À la dissolution du CDHLCPI, Twize a été placé sous la tutelle du nouveau ministère de l'Habitat qui s'est trouvé assez déconcerté devant ce programme organisé en quatre composantes dont trois étaient bien éloignées de ses missions.

Si le CDHLCPI avait été créé pour pallier la faiblesse des ministères sous-équipés en moyens humains et financiers, à sa dissolution ces ministères n'avaient évidemment que peu évolué car aucune aide ne leur avait été accordée, pis, ils étaient désavoués. La Banque mondiale avait, à la création du PDU, choisi de mettre sur pied une agence de développement urbain (ADU) jugeant avec ses partenaires mauritaniens que le ministère était incapable de conduire ce type d'opération.

Le ministère de l'Habitat héritait en 2007 de Twize, un programme complexe, reconnu, attendu des habitants et concentrant sur lui seul des enjeux lourds associés à des années de rancœur causées par l'ombre du CDHLCPI.

Le Gret, bien que son intégrité ne soit pas en cause, se trouvait de fait associé à cette période. Pour le ministère, il fallait reprendre la main sur l'habitat, faire avec un Twize concentré sur la seule thématique de l'habitat et reprendre les activités du Gret. Le ministère n'avait pas les mêmes atouts ou faiblesses que le Gret, car il n'a évidemment pas le même positionnement. Ainsi, bien que des budgets aient été mobilisés depuis mi-2008, date de fin de Twize, aucune construction nouvelle n'est sortie de terre.

- **Un budget en augmentation pour des exigences croissantes**

Globalement, les budgets alloués à Twize se situent sur la période globale autour de 15 millions d'USD. La participation de la Banque mondiale a été d'environ 3 millions d'USD ; le reste des fonds, c'est-à-dire la majeure partie, a été apportée par l'État mauritanien. Il est important de souligner combien cette répartition des apports témoigne d'une volonté forte de l'État et du CDHLCPI d'agir en faveur des villes et de l'habitat en particulier. Cet apport de la Banque mondiale était conditionné au respect, par l'État, de ses contributions. Ceci a été capital car dans le cas contraire Twize n'aurait pas bénéficié de financements étatiques aussi importants. L'activité de Twize a été souvent perturbée par des ruptures de trésorerie entraînant des découverts élevés légitimement payés par l'État mais problématiques pour le Gret.

Le PDU a représenté pour le CDHLCPI un levier providentiel. 100 millions d'USD étaient alloués au PDU en charge des villes du pays avec un programme phare portant sur la restructuration de la *kebbe* d'El Mina à Nouakchott. Pour le PDU, Twize apportait une réponse aux familles déplacées au sein même du quartier ou dans les zones de réinstallation. La pression politique fut d'ailleurs forte durant l'été 2003 pour que tous les dossiers de demande de crédit à l'habitat soient validés automatiquement, y compris pour des individus non associés à des groupes solidaires n'offrant aucune garantie de capacité de remboursement. Les exceptions générées durant les quelques jours de passe-droit sont devenues, jusqu'à épuisement des remboursements 36 mois plus tard, des dossiers pénibles à recouvrer nécessitant parfois le recours aux autorités locales. Les familles avaient pris conscience des enjeux politiques entourant cette opération et pensaient que l'absence de remboursement pouvait être tolérée. Ce glissement aurait inévitablement été plus fort, voire fatal au projet, si le Gret ne s'y était pas opposé. S'opposer à la facilité du moment au nom du respect des principes et au profit de la réussite dans la durée a été une posture maintes fois renouvelée par le Gret.

# Des objectifs ambitieux

- **Objectifs globaux**

Les objectifs du programme ont évolué avec le temps, au fil des constats et des demandes des partenaires, en particulier du CDHLCPI.

Nous allons nous attacher ici aux objectifs définis en 2003 dans le cadre logique présenté en annexe 3, au moment de l'intégration de Twize dans le PDU, et qui est resté valable jusqu'à la fin du programme. Le cadre logique global du programme constituait le ciment nécessaire au fonctionnement et à la légitimité des composantes en mettant en avant leur complémentarité. Il a été construit avec l'ensemble des équipes, a donné lieu à des débats nourris. Les deux principaux objectifs du projet étaient de :

- contribuer à la réduction de la pauvreté en milieu urbain, à Nouakchott et Nouadhibou, par l'amélioration des conditions de vie des populations des quartiers précaires ;
- contribuer à une politique de l'habitat social.

Il s'agissait de mettre en œuvre un dispositif viable et durable d'accès à l'habitat social, répondant aux aspirations et capacités des populations pauvres des quartiers et de renforcer durablement leurs capacités économiques et techniques, ainsi que leur maîtrise de leurs conditions de vie. Twize cherchait également à favoriser la structuration des quartiers et leur intégration à la ville. En matière d'institutionnalisation de la politique de l'habitat, les objectifs portaient sur une réflexion sur les conditions de pérennisation du dispositif et les modalités d'engagement de l'État sur le long terme.

- **Objectifs en matière d'habitat**

La mise en place d'un dispositif viable et durable d'accès à l'habitat social répondant aux aspirations des populations des quartiers se déclinait en plusieurs sous-objectifs :

- la définition d'une gamme de produits répondant aux aspirations et capacités des habitants ;
- la mise en œuvre d'un schéma cohérent de production de logements garantissant l'efficacité de la filière et la qualité des produits ;
- la volonté de favoriser les retombées économiques de la filière dans les quartiers ;
- l'amélioration des connaissances et des savoir-faire technico-économiques des opérateurs impliqués dans la filière ;
- le développement des capacités de maîtrise d'ouvrage des habitants ;
- l'inscription de la construction de l'habitat social dans le cadre réglementaire existant en matière d'urbanisme et de foncier ;
- la contribution à la formulation d'une politique de l'habitat.

La gamme de « modules » habitat correspondait, depuis le début de Twize, à ce que les habitants réalisaient par eux-mêmes sitôt qu'ils en avaient les moyens. C'est-à-dire une pièce de cinq mètres par quatre avec une porte et trois fenêtres et une clôture périphérique. À la clôture a été ajoutée un ensemble douche et latrines. Les premières latrines construites non loin des maisons, c'est-à-dire non intégrées au mur d'enceinte, n'étaient pas utilisées par leurs propriétaires qui souffraient d'un manque d'intimité. Elles étaient par ailleurs utilisées par une partie des habitants du quartier sans l'accord du propriétaire.

La seule référence existant en Mauritanie en matière de logement social était la Socogim (société de construction et de gestion mauritanienne) qui, comme beaucoup d'autres sociétés de ce type en Afrique, a produit un nombre limité de logements. Ces logements sont devenus, de fait, ceux de la classe moyenne ou aisée, car situés en centre-ville. Twize a donc constitué la première initiative d'envergure destinée à produire une offre formelle d'habitat à destination des familles modestes.

Au niveau quantitatif, les objectifs étaient fixés, pour la phase PDU, à 3 500 modules, nombre qui a été étendu à 7 000 en cours d'opération afin de correspondre aux engagements pris par l'État devant la Banque mondiale. 5 900 modules ont été construits.

- **Objectifs en matière de microfinance**

L'objectif de cette composante était d'améliorer durablement l'environnement socio-économique des quartiers pauvres par :

- un accès à du crédit « économique » et à du crédit « habitat », adapté à la grande majorité de la population des quartiers ;
- la construction d'un dispositif pérenne de financement de l'habitat contribuant à la formulation d'une politique de l'habitat social.

Pour y parvenir, une gamme de produits financiers en constante évolution a été conçue et proposée. L'objectif était de s'adapter aux attentes et aux capacités de paiement des habitants. La première étape consistait à aider l'emprunteur à se familiariser avec le crédit, c'est-à-dire à rembourser chaque mois un montant donné et à se préparer à y parvenir avant l'échéance. Ces microcrédits étaient des préalables nécessaires avant l'engagement des familles dans des crédits habitat beaucoup plus volumineux.

Le nombre de crédits dit « classiques » avait été fixé, après révision en cours de projet, à 20 000. Cet objectif a été largement dépassé.

- **Objectifs en matière d'appui aux activités communautaires et aménagements de quartier**

L'objectif défini était de favoriser la structuration des quartiers et leur intégration à la ville par :

- le renforcement des capacités des habitants à définir des projets d'amélioration de leur quartier et à les mettre en œuvre, en concertation avec les autorités communales ;
- l'amélioration des conditions de vie et de l'accès aux services de base dans les quartiers ;
- l'appui aux initiatives des habitants en termes d'activités socioculturelles et socio-économiques.

En termes de résultats attendus, il s'agissait d'engager le dialogue avec les habitants, notamment autour de la réalisation de monographies de quartier et de plans de développement. Il s'agissait également, dans l'esprit des « microprojets », de promouvoir la participation des habitants sur des questions de bien commun. Ces projets couvraient des champs assez larges, allant du désensablement d'une piste à l'équipement d'un jardin d'enfants en passant par la réhabilitation d'une borne-fontaine. L'objectif était également de clarifier le statut juridique des équipements réalisés, de partager les données produites par Twize et d'obtenir le soutien, notamment financier, des communes sur certains projets.

Les objectifs quantitatifs de la composante animation avaient un caractère plutôt indicatif. Il s'agissait de réaliser ou de soutenir 100 projets de proximité. 95 projets ont été mis en œuvre.

- **Objectifs en matière de formation**

La composante formation avait pour objectif d'améliorer les connaissances et les savoir-faire technico-économiques des petits opérateurs économiques actifs dans les quartiers. Pour cela, elle s'est attachée à :

- définir une stratégie de formation, sur la durée du projet, pour appuyer les activités productives dans les quartiers, pour lesquelles la formation avait été identifiée comme un levier de développement ou de pérennisation ;
- mettre en œuvre, sur les secteurs identifiés, une série de formations apportant une réelle valeur ajoutée aux formés ;
- former le nombre d'ouvriers et de chefs de chantier jugé nécessaire par la composante habitat à l'atteinte de ses objectifs.

Les résultats attendus étaient de plusieurs ordres : d'abord identifier les besoins des micro et petites entreprises (MPE), groupements productifs et associations, ensuite dispenser des formations capables de répondre aux demandes, enfin, identifier et sélectionner des prestataires de formation. Pour certaines formations techniques, des artisans ont été formés à devenir prestataires de formation (formation de formateurs).

L'objectif était de 900 personnes formées (tous domaines confondus) et de 400 dans le secteur du bâtiment. Cet objectif a été atteint.

# Organisation et fonctionnement du programme

- **Positionnement institutionnel**

L'introduction a montré le positionnement de Twize, un projet du CDHLCPI bénéficiant de son entrée dans le PDU qui dès 2003 en a assuré le copilotage.

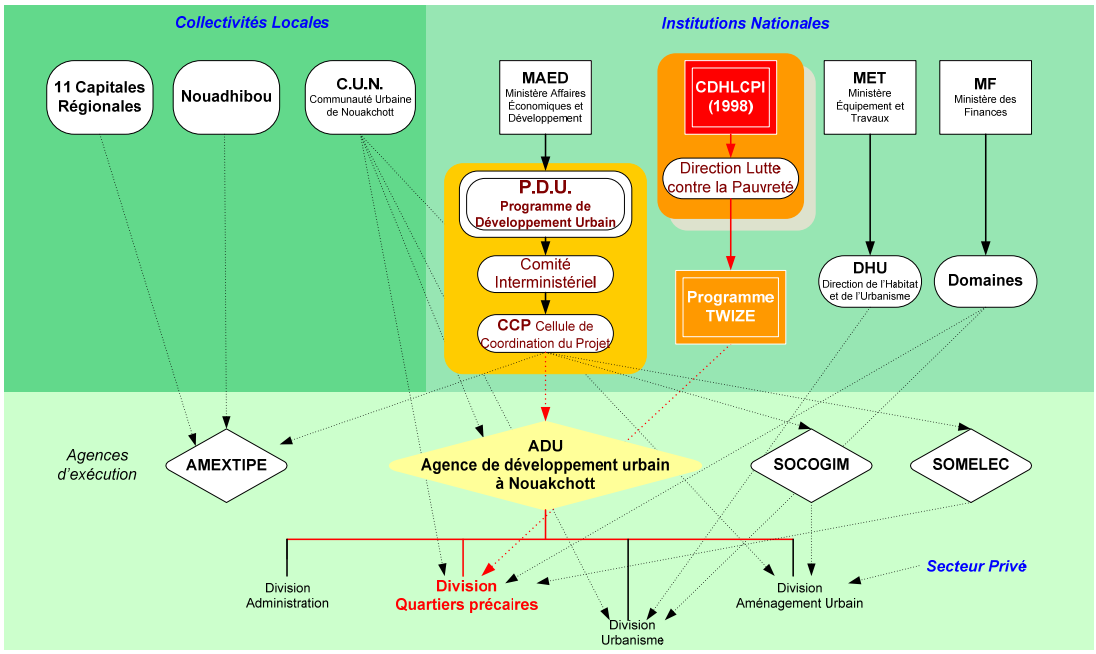
Selon la Banque mondiale, le CDHLCPI était la sous-composante microcrédit du PDU. Le CDHLCPI a délégué cette mission au Gret à l'issue d'un appel d'offres qu'il a remporté en 2002.

Le schéma suivant (figure 5) est celui du PDU et de son inscription dans le cadre des instances locales et nationales. L'ADU (Agence de développement urbain) intervient pour le PDU à Nouakchott. Les activités développées dans les villes secondaires sont assurées par l'Amextipe (Agence mauritanienne d'exécution des travaux d'intérêt public pour l'emploi). D'autres opérateurs interviennent (ou étaient susceptibles d'intervenir) pour le PDU : la Somelec (Société mauritanienne d'électricité), la Socogim (Société de construction et de gestion immobilière).

Les liens entre Twize et l'ADU sont fonctionnels, spécifiquement activés dans le cadre des actions sur la *kebbe* d'El Mina et les zones de recasement.

Il faut noter enfin que si le commissaire du CDHLCPI a rang de ministre, il est placé sous la tutelle du MAED (ministère des Affaires économiques et du Développement), par ailleurs ministère de tutelle du PDU.

**Figure 5 : Schéma du montage institutionnel**




D'après Sophie Cartoux et René Massé
Janvier 2005

- **Le comité de pilotage de Twize**

Twize était un projet phare du CDHLCPI. Dès le départ, il fut difficile d'en partager le pilotage avec d'autres institutions, du fait des montants financiers en jeu et des risques de blocages ou conflits liés à un pilotage interinstitutionnel. Le CDHLCPI était souple, avait des moyens financiers et obtenait les dérogations utiles pour s'impliquer dans des secteurs différents. Citons, par exemple, les actions qu'il a menées en matière d'accès à l'eau potable, de tourisme, d'élevage, etc. De fait, les ministères témoignaient d'un certain agacement devant cette administration qui n'était pas soumise aux mêmes contraintes qu'eux. Ils demandaient que le CDHLCPI leur reverse une partie des financements afin de faciliter leur implication. Cependant, on peut faire l'hypothèse que s'ils avaient obtenu ces moyens, ils n'auraient pas nécessairement été en capacité de réaliser les actions prévues, tant ils étaient contraints par des difficultés institutionnelles internes.

Le Gret a proposé une option minimum consistant à créer un comité consultatif technique élargi mobilisable selon les besoins. Dans les faits, celui-ci a très peu fonctionné. Le comité de pilotage était constitué uniquement du CDHLCPI, représenté par son directeur de la lutte contre la pauvreté, et du PDU représenté par son coordinateur. Cette simplification a permis au programme d'exister et d'avancer.

La non-implication des autres institutions au niveau du pilotage du programme a indéniablement contribué à rendre plus difficile encore ce que nous avons appelé « l'institutionnalisation de Twize », c'est-à-dire l'appropriation par les institutions des thématiques développées. Cette limite s'est trouvée renforcée par le fait que le ministère en charge de l'habitat est resté marginal dans le paysage institutionnel durant toutes ces années.

Twize était fortement protégé de l'extérieur par le Commissariat et l'opérateur (Gret) disposait d'un niveau important de délégation. Le montage des dossiers d'habitat (crédit et construction) ainsi que le choix des formations (prestataires et participants) étaient entièrement sous son contrôle et ne subissaient aucune ingérence. Le CDHLCPI avait confiance dans les procédures de Twize et leur respect par le Gret.

Deux limites ont été posées à ces délégations. Fin 2001, le CDHLCPI a interrompu le processus de création d'une mutuelle de crédit juste avant sa création. L'État craignait que des opposants (qualifiés sans doute un peu rapidement « d'intégristes », nous étions au lendemain des attentats du 11 septembre 2001), s'insèrent dans le dispositif. Plus tard, la proposition de création d'une institution – dont le statut juridique avait été revu – a été validée (création de Beït el-Mal).

L'autre limite est de nature plus politique et symbolique. Un comité d'attribution sélectionnait les microprojets proposés par la composante AAC. Le CDHLCPI devait se prononcer en amont sur ces projets car ils étaient de nature collective et non individuelle contrairement aux dossiers habitat. Demander au CDHLCPI son accord pour ce type de projet mettait ses cadres en difficulté. Un projet de quelques millions d'ouguiyas pouvait donner lieu à des débats de plusieurs heures au comité de direction du CDHLCPI alors que dans le même temps, le comité devait examiner et valider des volumes financiers exprimés en milliards d'ouguiyas. Pourquoi ? La question que se posait le CDHLCPI était : à qui va profiter ce financement ? S'il s'agissait d'un groupe apparenté à l'opposition et si ceci remontait en haut lieu, c'est-à-dire à la Présidence (sous M. Ould Taya), l'incident aurait été de nature à faire destituer le commissaire et les directeurs du CDHLCPI.

Cette anecdote montre deux choses. D'une part, elle souligne que le Commissariat était un instrument politique au service du gouvernement ; d'autre part elle atteste de l'utilité du partenariat avec une organisation internationale qui n'était pas soumise aux mêmes contraintes. Ainsi, le CDHLCPI « protégeait » le Gret mais inversement le Gret protégeait le CDHLCPI en endossant des choix qu'il n'aurait pas pu faire sans la présence d'un acteur international.

- **Fonctionnement du programme Twize**

L'organisation de Twize était associée à celle de la représentation du Gret en Mauritanie. Twize mobilisait la majorité du temps du personnel de la représentation, en moyenne neuf personnes. Twize était organisé en quatre composantes sous la responsabilité chacune d'un chef de composante. Au début du programme, Twize était représenté dans chaque quartier par trois personnes : un animateur, un technicien (pour l'habitat) et un agent de crédit.

*L'habitat*

En début de programme, la composante habitat fonctionnait avec des chefs de chantiers chargés de recruter et encadrer des tâcherons engagés au mois. Le contrôle des travaux était assuré par des bureaux d'études externes. Assez rapidement, cette position de maître d'œuvre s'est avérée inadaptée. D'abord parce que ceci demande la gestion d'un effectif sans cesse croissant, ensuite parce que Twize était soumis à des revendications de plus en plus fortes du fait qu'il était attaché au CDHLCPI (les maçons se « fonctionnarisaient »), enfin parce que cette situation rendait encore plus difficile le transfert du programme futur aux institutions légitimes (cf. le chapitre 4).

*L'animation et la connaissance des quartiers*

Privilégier un ancrage territorial était important. Chaque quartier disposait d'un animateur qui était chargé de conduire les activités suivantes :

- information sur Twize (conditions, possibilités, etc.) ;
- organisation et suivi d'activités spécifiques (alphabétisation, sensibilisation aux maladies sexuellement transmissibles, organisation d'activités sportives et culturelles ;
- accompagnement des habitants dans la constitution de leur dossier administratif pour l'habitat auprès de la mairie et de la sous-préfecture ;
- suivi du montage et de la mise en œuvre des projets attribués aux associations du quartier.

La connaissance des quartiers reposait en grande partie sur le travail de l'animateur. Le constat qui n'est pas spécifique à Twize d'ailleurs, est que cette connaissance est empirique, détenue par l'animateur au fil de ses échanges avec les habitants, mais rarement formalisée.

Des monographies de quartiers ont été réalisées en début de programme afin que les acteurs du quartier soient connus et encouragés à s'exprimer. La démarche s'inscrivait dans une logique de programmation des activités et investissements.

La démarche proposée par Twize d'engager le dialogue entre les habitants et les autorités municipales était inédite en Mauritanie. Le principe était de développer une vision à long terme et de pointer des actions, même modestes, permettant de tendre dans cette direction.

L'animateur réalisait un travail de pré-identification des attentes en formations professionnelles. Ceci incluait le repérage des activités, la rencontre avec les artisans, l'évaluation des attentes et des motivations. L'animateur était par ailleurs en charge de l'appui à l'identification et de l'instruction des projets de quartiers soumis au comité d'attribution. Le but recherché était de développer des compétences sectorielles (beaucoup de projets concernaient la petite enfance, les garderies) et de réduire les pressions que l'animateur « local » aurait pu subir au niveau du quartier s'il avait été décisionnaire. Enfin, l'animateur relayait auprès de l'équipe microfinance les informations recueillies sur le terrain sur les difficultés de recouvrement. Il s'agissait de prévenir le risque de contamination : « Si mon voisin ne paie plus, je fais pareil ». Twize a été confronté à des annonces électoralistes : « Nous vous avons donné des maisons »... Le concours des autorités a souvent été nécessaire pour éviter des interruptions des remboursements. Le but était de rappeler à chacun qu'il avait une dette envers l'État et non uniquement envers l'agent de crédit.

*La formation*

Au début du programme, les activités de formation étaient déléguées à un partenaire. Cette expérience n'ayant pas été concluante, le Gret a repris en direct cette composante (constituée de deux personnes). Les attentes et les prestataires capables d'y répondre étaient identifiés. La composante s'est concentrée sur le renforcement des compétences liées au secteur du bâtiment (maçons), ce qui correspondait à une attente forte de l'équipe habitat. Avant la création de la composante formation, cette activité était confiée à l'équipe habitat qui organisait des formations avec le lycée technique de Nouakchott.

L'offre de formation a été conçue à partir des informations produites par les animateurs. Les activités consistaient à identifier les demandes en cohérence avec le plan de formation défini, déterminer la ou les méthodes les mieux adaptées (formations théoriques et pratiques, immersion, etc.), contractualiser avec les prestataires formateurs et, enfin, réaliser le suivi des formations (taux de présence, effectivité des contenus, impacts).

*La microfinance - Beït el-Mal*

La composante était pilotée par un responsable de composante assisté d'un directeur des opérations, d'un auditeur et d'un responsable financier. Les deux villes ont été découpées en zones. En début de projet, chaque quartier était équipé d'une antenne avec un agent de crédit en charge des octrois et des recouvrements. L'augmentation des volumes a imposé d'une part la mobilisation de plusieurs agents de crédit sur une même zone et, d'autre part, la création d'agences couvrant un ou plusieurs quartiers. Enfin, un poste de « médiateur social » a été créé afin que ce dernier participe à la résolution des difficultés de recouvrement avant le déclenchement des procédures de résolution de problèmes. Très tôt dans la vie du programme, l'équipe microfinance a adopté la posture d'une institution distincte. L'objectif était de fonctionner « en situation » afin que les changements institutionnels n'aient pas d'impact sur le fonctionnement de l'équipe et la relation à la clientèle.

*La base arrière*

Twize était, au siège du Gret, rattaché au service (pôle), Développement social urbain-Services publics marchands qui est devenu, à partir de 2005, le pôle Accès aux services essentiels. DSU/ASE assurait la coordination générale. Deux autres pôles étaient impliqués : le pôle Microfinance et petites entreprises (MPE) qui assurait le suivi des composantes microfinance et formation. À partir de sa création en 2005, le pôle Développement institutionnel, acteurs et territoires (DAT) a été chargé du suivi de la composante appui aux activités communautaires.

Le rôle de la base arrière et les coûts qui l'accompagnent sont souvent difficiles à accepter par les bailleurs de fonds. Les compétences mobilisées sur le terrain se doivent de garantir le pilotage du projet et l'atteinte des objectifs. Dans le cas de Twize, l'apport de la base arrière portait sur les questions institutionnelles plus que sur les questions techniques pour lesquelles l'équipe locale était suffisamment armée. Le rôle de la base arrière était notamment d'aider l'équipe de terrain à prendre du recul sur les enjeux que l'emprise du quotidien et la proximité tendent à réduire. La base arrière pouvait également servir à protéger ou soutenir l'équipe de terrain dans ses relations institutionnelles, en particulier lorsqu'il s'agissait de résister à certaines pressions du CDHLCPI visant à accélérer l'atteinte des résultats sans se soucier de l'impact de telles décisions.

Parfois, les préoccupations ou les prises de position du siège et du terrain différaient. La création de la S.A. Beït el-Mal, par exemple, suscita de vifs débats. Les exemples sont nombreux et témoignent du fait que les solutions ne sont pas uniques. Elles renvoient à des choix sous-tendus par des visions ou des objectifs qui peuvent être différents et qui sont parfois difficilement conciliables.

Les points forts de cette organisation ont été les suivants :

- une forte capacité de production dans un domaine complexe et reposant sur une équipe importante. Le niveau d'écoute et de concertation, les efforts de formation interne, des règles partagées, connues et respectées au sein de composantes clairement identifiées ont été des atouts essentiels ;
- la capacité d'agir conformément aux attentes du CDHLCPI, mais aussi la capacité de résister aux pressions en faisant valoir les principes préalablement et collectivement validés et garantis par la base arrière.

Les principales limites de l'organisation de Twize ne se sont pas exprimées pendant le programme. Du fait des priorités et du volume d'activité, certaines composantes n'ont pas occupé la place méritée. C'est le cas en particulier de la composante AAC et, dans une moindre mesure, de la composante formation.

**Figure 6 : Tableau récapitulatif des différentes équipes**

<table>
<tr><th colspan="4">Chef de projet Twize</th></tr>
<tr><th>Équipe habitat</th><th>Équipe animation</th><th>Équipe microfinance</th><th>Appui base arrière à Paris</th></tr>
<tr><td>10 personnes</td><td>10 animateurs</td><td>Responsable de composante</td><td>Pôle DSU-SPM/Accès aux services essentiels (ASE) = coordination générale</td></tr>
<tr><td>Responsable de composante</td><td>Gardiens d'antennes dans les quartiers</td><td>Directeur des opérations</td><td>Pôle Microfinance et petites entreprises (PME) = appui à microfinance</td></tr>
<tr><td>Contrôleurs techniques affectés géographiquement</td><td>Magasiniers chargés du contrôle des stocks de matériaux</td><td>Auditeur</td><td>Pôle Développement institutionnel, acteurs et territoires (DAT) = appui à la composante animation après 2005</td></tr>
<tr><td>Magasiniers en charge de la gestion et de la conservation des matériaux entreposés dans les quartiers</td><td rowspan="3">Environ 30 personnes en tout</td><td>Responsable financier</td><td rowspan="3"></td></tr>
<tr><td>Prestataires (artisans maçons, mouleurs de parpaings, peintres, etc.)</td><td>Médiateur social</td></tr>
<tr><td>Bureaux d'études en charge de contre-expertises</td><td>Environ 20 salariés en tout</td></tr>
</table>

# Quel bilan tirer de Twize ?

- **Résultats de la composante habitat**

Le dispositif de production de logements ou « modules habitat » a permis d'atteindre un rythme de production allant jusqu'à 200 modules par mois. Les limites de production tenaient davantage aux aléas de trésorerie du CDHLCPI et du PDU qu'aux capacités de production du programme.

Les retombées économiques ont été mesurées durant le programme en équivalents emploi homme / jour. La production d'un module complet mobilisait environ cinq personnes sur vingt jours. Malgré les difficultés rencontrées pour maintenir la qualité, les parpaings ont tous été fabriqués sur les sites de construction par des artisans du quartier.

Les compétences acquises par les artisans et tâcherons, tant via les formations que via la pratique, ont permis aux maçons formés de trouver du travail sur les chantiers de construction de villas en périphérie de Nouakchott. Ceci a contraint Twize à recommencer à former de nouveaux professionnels.

La plupart des maires ont soutenu au mieux de leurs possibilités la progression de Twize dans leur commune. Le geste le plus significatif a été pour certains de réduire, voire d'annuler la taxe associée au permis de bâtir. De leur côté, les *hakem* (préfets) ont facilité la délivrance des permis d'occuper aux habitants. Ceci étant, on observe des différences selon les communes. L'entrée de Twize dans le PDU a conduit à augmenter la production. Le PDU a demandé au programme d'intervenir dans le cadre de l'opération de restructuration de la *kebbe* d'El Mina et du recasement des premières familles (2 000) dans le quartier de Nezaha. Cette opération a entraîné un bond du nombre de constructions[45].

**Figure 7 : Répartition des modules à Nouakchott par quartier**

| Quartier | Nombre de modules | % |
|---|---|---|
| Couva | 315 | 6 % |
| Basra | 236 | 4 % |
| Dar el-Beïda | 1 014 | 19 % |
| Médina | 275 | 5 % |
| Saada | 1 385 | 26 % |
| Teissir | 101 | 2 % |
| Nezaha | 1 943 | 37 % |
| TOTAL | 5 269 | 100 % |

[45] *Les familles déplacées bénéficiaient d'une indemnisation forfaitaire de 70 000 MRO qui pouvait servir d'apport préalable pour le financement d'une* twize, *ce qui accélérait grandement le processus.*

**Figure 8 : Répartition des modules par modèle architectural**

| Ville | Latrines/clôture | Pièce | Total |
|---|---|---|---|
| Nouakchott | 1 094 | 4 175 | 5 269 |
| % | 21 % | 79 % | 100 % |
| Nouadhibou | 331 | 284 | 615 |
| % | 54 % | 46 % | 100 % |
| **TOTAL** | **1 425** | **4 459** | **5 884** |
| % | 24 % | 76 % | 100 % |

- **Résultats de la composante animation**

*Une courroie de transmission*

L'animation de quartier était, en 2001, une activité nouvelle en Mauritanie. Cette situation offrait l'avantage d'une bonne écoute de la part d'habitants qui n'étaient pas lassés par les passages répétés de projets. Cependant, le programme ne pouvait s'appuyer sur une culture préexistante de la participation.

À l'issue du programme, il était encore possible de rencontrer des habitants non ou mal informés des possibilités de Twize à Dar el-Beïda et qui s'en plaignaient. Ceci était décourageant pour les animateurs présents toute l'année et tenant au moins une fois par semaine une réunion d'information. Si la présence en continu d'animateurs dans le quartier a été un choix judicieux pour la réussite de Twize, il y a eu indéniablement un phénomène d'usure lié au temps. Différentes mesures ont pourtant été prises pour améliorer l'impact de l'animation. Les animateurs changeaient de quartiers d'affectation. Si une partie de la connaissance était perdue, d'autres contacts s'établissaient, les habitants se trouvaient devant des personnes nouvelles, ce qui accroissait leur intérêt.

L'animation et l'information permanentes étaient renforcées par des actions ponctuelles qui visaient à diversifier les modes de communication (alternance de témoignages, explications, sketches, musique, jeux, etc.).

La constitution de groupes solidaires était un passage obligé pour l'accession à un crédit. Le Gret avait imaginé que ces groupes pourraient développer d'autres activités (par exemple participer aux projets de la composante animation, développer des activités économiques, participer à la gestion d'équipements publics (plantations d'arbres, voiries, projets communautaires). Mais ceci n'a pas fonctionné car ces groupes étaient créés par cooptation, si bien que les membres ne se connaissaient pas tous. De plus, leur réunion était le fruit d'une contrainte lourde destinée à actionner le levier de la pression sociale en cas de non-remboursement d'un ou de plusieurs membres.

Cette composante a néanmoins joué un rôle important, voire essentiel, sur des missions transversales aux volets habitat et microfinance. Au-delà de l'information, les conditions d'accès à l'habitat exigeaient la fourniture d'un permis d'occuper et d'un permis de construire. Les animateurs conseillaient et guidaient les habitants dans leurs démarches auprès de la commune et de la préfecture (*hakem*), jouant ainsi un rôle non anticipé d'aide à la régularisation foncière des familles.

La médiation était une autre fonction exercée malgré le fait qu'elle n'ait pas été inscrite formellement dans les objectifs de la composante animation.

*Projets de quartiers*

Outre le travail d'information et d'accompagnement des habitants autour de leurs projets d'habitat, la composante a réalisé une centaine de projets de quartiers, sur des thèmes variés (alphabétisation, construction d'équipements de jardins d'enfants, réfection d'écoles primaires, équipements de centres de santé, arborisation, désensablement, sensibilisation au choléra, etc.).

Ces projets, de faibles montants – 3 à 5 000 euros en moyenne –, n'avaient pas l'ambition de modifier considérablement l'environnement. L'objectif de ce type d'initiative (microprojets) est d'abord de créer des liens, du dialogue, parfois des débats contradictoires entre les habitants et les autorités locales. Ces projets devaient en effet permettre aux habitants, membres d'associations ou non, de s'impliquer dans les questions liées à la vie de leur quartier en lien avec les autorités et de prendre des initiatives collectives.

Les microprojets sont en général la partie visible de problématiques bien plus larges. Équiper un quartier de matériel de collecte des ordures ménagères, c'est nécessairement intégrer, voire traiter, des questions plus larges à l'échelle de la filière globale. Le constat est le même pour les points de distribution d'eau (citernes ou bornes-fontaines raccordées au réseau). Ceci tend donc à limiter la pertinence d'un microprojet pour traiter des questions de services urbains. Les habitants de leur côté ont eu tendance à demander à Twize des projets identiques à ceux financés par ailleurs afin de garantir au mieux leur validation. La composante animation s'est donc assez rapidement spécialisée dans le soutien aux projets de jardins d'enfants. Ce type de projet présente l'avantage d'être autonome. Il génère de l'activité pour les personnes qui y travaillent et permet aux mères d'avoir du temps pour une activité rémunérée. Il demande en général peu d'investissement (formation des monitrices, meubles, petits équipements et jeux). La réussite des jardins d'enfants reposait aussi sur le fait qu'ils réalisaient un service payant à prix modique.

Ces projets étaient proposés par les associations et groupes de quartier. Ils étaient soumis à un comité d'attribution présidé par le maire de la commune hôte à Nouakchott ou Nouadhibou et coprésidé par le CDHLCPI.

Les projets de quartier, de façon inattendue pour le Gret, ont cristallisé les tensions politiques entre le CDHLCPI et les communes, ce qui en a limité la portée. Comme expliqué plus haut, le CDHLCPI était assez réticent face à ces activités. Il craignait de perdre la « paternité » de ressources affectées à des projets de quartiers impliquant les communes. De leur côté, certaines communes d'opposition percevaient ces projets comme une volonté du CDHLCPI de faire de la propagande dans les quartiers, en plus d'une action d'habitat largement médiatisée.

- **Résultats de la composante microfinance**

Cette composante fait l'objet d'un chapitre spécifique (chapitre 5). La composante microfinance a veillé à ce que le niveau de crédit soit supportable par les habitants, tant pour l'équilibre économique déjà fragile des familles que pour garantir un niveau de remboursement satisfaisant. La gamme de produits a nécessairement été évolutive, notamment sous la pression de la hausse des prix, en particulier celle des matériaux qui a été sans précédent au milieu des années 2000 et a donc eu un impact considérable sur le prix des modules Twize. Le travail sur la gamme de produits a été riche en innovations, en tests de différents produits, dont le plus significatif fut le passage du crédit solidaire, impliquant cinq à dix familles, au crédit individuel.

D'autres efforts significatifs ont porté sur les éléments suivants : déplafonner le montant des crédits et s'associer à des projets économiques davantage identifiés. Ceci a été une évolution importante. En effet, jusqu'alors, l'utilisation des fonds prêtés ne faisait pas l'objet d'investigations. D'une part parce que cet argent servait à faire face aux besoins du moment, qu'il s'agisse de santé, d'éducation, de consommation, etc., et d'autre part parce que les intérêts générés à partir de montants faibles ne permettaient pas de réaliser un travail approfondi. Lorsque des projets individuels ont été financés auprès d'une clientèle rodée au mécanisme du crédit et pour des montant plus importants, il a été possible pour la composante microfinance d'accompagner des

projets générateurs de revenus plus significatifs, moyennant en amont la formation de son personnel.

La question du bon niveau de subventionnement de l'habitat a régulièrement été posée et reconsidérée. La seule certitude était que plus le taux de subvention serait élevé, plus il serait difficile pour l'État de poursuivre ce type d'action.

L'autre levier était de réduire le coût de la construction. La pression, logique, de la composante microfinance était d'argumenter dans ce sens lors de débats, souvent animés, avec les techniciens de la composante habitat.

Le vocabulaire utilisé pour les crédits autres que ceux dédiés à l'habitat était « crédits classiques », « crédits économiques » ou « crédits AGR » (activités génératrices de revenus). Le débat sur l'impact des microcrédits au niveau des familles n'est pas l'objet du présent document. Néanmoins, il est constaté que les microcrédits sécurisent la situation des familles en préservant, par exemple, leur outil de production (stocks, etc.) en cas de besoins ou d'obligations, personnels ou professionnels, prévus ou non.

Les objectifs en matière d'octroi de crédits et de remboursement ont largement été dépassés. Ceci est le fruit d'un effort permanent des agents de crédit et d'une vigilance sans faille pour éviter les dérapages en matière de recouvrement. L'absence de concurrence a également constitué un facteur favorable, de même que le choix d'un service de proximité situé dans les antennes de quartier.

Si le microcrédit classique peut se développer sans programme ou politique publique spécifique, la situation est bien différente en matière de crédits à l'habitat social. Ceux-ci doivent nécessairement être adossés à un programme, à une politique assurant l'encadrement et surtout une part significative de subvention.

Face aux questions et aux doutes présents depuis le début de Twize quant à la continuité des actions de l'État en faveur de l'habitat, la composante microfinance a opté pour une séparation des fonds afin de préserver une capacité de production, sa capacité d'existence finalement, pouvant ainsi poursuivre son activité le cas échéant uniquement par la mise en œuvre du fonds dédié aux crédits classiques. Le fonds habitat devait faire l'objet d'un contrat spécifique, au fil des opérations initiées par l'État, et n'entrait pas dans les comptes de la future structure au même titre que les fonds de crédits classiques détenus en propre.

Si cette solution a été indispensable pour permettre à la structure de vivre et de croître indépendamment de l'évolution de la question de l'habitat, elle a débouché sur une certaine indépendance, réduisant les capacités de plaidoyer de l'équipe microfinance en matière de politique d'habitat. Cette indépendance, si elle était une force et un atout nécessaire, semble constituer aujourd'hui une faiblesse au moment de la création formelle de Beït el-Mal S.A.

- **Résultats de la composante formation**

La composante formation a œuvré principalement au renforcement des compétences des artisans maçons. Ceci était une priorité alors que le programme se lançait dans la construction de maisons en impliquant des habitants souvent autoproclamés maçons. Des formations alternant théorie et pratique ont été privilégiées. Le niveau d'enseignement général des apprenants était très bas, ce qui limitait de fait la portée des cours théoriques. Environ 800 personnes ont bénéficié de formations. Des encadreurs, chefs de chantier ont également été formés dans le but d'améliorer la qualité et le rendement.

La question des modalités de participation des apprenants s'est posée. Fallait-il imposer une participation visant à attester des motivations ? Fallait-il exiger une présence continue sous menace d'exclusion ? La présence à la formation demandait un effort significatif, un investissement en temps, en coûts de transport. De plus, il était difficile pour des adultes peu ou jamais scolarisés de se plier à cette pratique nécessitant beaucoup d'attention, voire parfois de montrer aux autres ses

propres limites. L'assiduité aux formations était aussi un critère d'évaluation de la formation. Dans la pratique, le taux d'absentéisme était contenu ou traduisait surtout un problème de méthode d'enseignement.

Face aux demandes, le champ des formations a été élargi. Afin que ces formations aient un meilleur impact, la *priori*té a été donnée au renforcement des compétences au profit d'une activité déjà effective ou d'une spécialisation de celle-ci (mécanique, coiffure, maçonnerie, gestion et vente…). Seize thèmes au total ont été retenus, assurant la formation d'environ 300 personnes par an.

Un troisième niveau d'évolution a paru essentiel : l'insertion professionnelle. Si le renforcement des compétences, associé aux travaux d'alphabétisation conduits par la composante animation, était absolument fondé, les jeunes (indépendamment de leur niveau scolaire) ne parvenaient pas à trouver du travail. Par ailleurs, les entreprises rencontraient des difficultés à recruter. C'est pourquoi, aux côtés de ses partenaires, à savoir l'Agence nationale de promotion de l'emploi des jeunes (ANAPEJ) et l'Institut national de promotion de la formation technique et professionnelle (INAP-FTP), Twize a construit des outils et lancé un programme pilote incarné par un petit centre d'accueil et d'orientation des jeunes. Sur la base des résultats engageants obtenus, un programme a été monté, Cap-Insertion, lequel bénéficie du soutien de l'AFD.

# Conclusion : avancées et limites

Quels sont les principaux enseignements à retenir ?

Le programme Twize illustre combien agir, non sans difficultés mais avec une réelle autonomie et des moyens financiers importants, permet de répondre aux attentes des habitants en réalisant des actions innovantes, de qualité et à relativement grande échelle.

L'expérience illustre également le fait que les administrations théoriquement en charge de ces questions n'ont pas naturellement évolué vers plus de capacité au cours de ces dix années. Aussi, la fin du projet devient la fin d'actions que les institutions s'avèrent incapables de poursuivre bien qu'elles disposent de ressources financières.

« L'institutionnalisation de la composante habitat » a été un hymne maintes fois entonné durant la mise en œuvre de Twize. Le Gret a toujours été sensible à cet objectif, en s'opposant souvent au CDHLCPI sur ce point. On peut regretter que les initiatives prises en la matière aient été insuffisantes (cf. chapitre 6). Il aurait sans doute été plus prudent, devant la lente avancée des institutions, de se montrer d'abord modeste, de prôner des évolutions institutionnelles au sein d'un appareil projet évolutif plutôt que d'envisager l'institutionnalisation comme un élan volontaire vers une autre rive encore invisible et finalement absente.

Le comité de pilotage à trois avait le mérite de simplifier grandement les débats et la prise de décision. Le Gret était conscient des limites associées à ce montage et des tensions qu'il générait au sein des mairies ainsi qu'à la direction des Domaines et de l'Habitat. La proposition du Gret de créer un comité consultatif technique a été louable mais n'a pas été suivie d'effets. Peut-être aurait-on dû provoquer des rencontres thématiques en petits groupes afin d'associer davantage aux réflexions les institutions en charge de l'habitat ? Ceci aurait certainement suscité des conflits, des retards, des rumeurs, etc. Chacun reconnaîtra qu'il n'est pas naturel de se prêter à ce jeu volontairement lorsque, par ailleurs, le volume de travail est immense.

L'institutionnalisation de la composante habitat était associée à celle de Beït el-Mal (microfinance). Les choses paraissaient plus simples pour Beït el-Mal car la future société était autonome financièrement grâce aux revenus des intérêts. Logiquement, l'institution de microfinance devait travailler avec une (les) institution(s) au développement de l'habitat social. À la dissolution du CDHLCPI, à la fin du PDU, il était difficile de recommander la mise en place d'un

nouveau projet. Cela aurait permis de progresser dans les actions avec un autre pilotage, élargi cette fois. Cela est regrettable car l'étude d'impact menée en 2008 a démontré que de nombreux habitants, bénéficiaires ou non, sont demandeurs d'un nouveau programme.

Les composantes ont fait figure de « couteaux suisses » couvrant des champs variés autour d'un objectif commun de lutte contre la pauvreté. Les composantes animation et formation, même si elles n'ont pas eu l'ampleur souhaitée, ont apporté une proximité sociale et une dimension humaine aux deux autres composantes, de nature plus technique.

Le crédit classique a soulevé des débats récurrents. Les crédits étaient renouvelés sans que l'on n'observe d'impact mesurable sur la sortie de la pauvreté des familles concernées ni d'avancées significatives vers plus de ressources et de sécurité. Ces crédits ressemblent fort, finalement, à d'autres crédits à la consommation. La composante microfinance a gagné en crédibilité en permettant à une portion de ses clients-entrepreneurs de monter en gamme et d'accéder à des crédits d'équipement au service de vrais projets économiques. Ceci est essentiel. L'autre point marquant concernant le crédit est le passage de crédits solidaires à des crédits individuels. Ceci traduit une évolution sensible de la manière de voir les clients, non plus comme des groupes liés mais comme des individus maîtres de leur destinée.

Twize a été produit par une organisation efficace capable de réaliser des actions variées dans des contextes différents. Le programme bénéficiait de moyens importants, d'un mandat fort du CDHLCPI et d'une « protection » du Gret qui se portait garant des valeurs, des principes et des méthodes. La principale limite de l'organisation de Twize tient au fait qu'elle ne peut pas fonctionner à l'identique en dehors du cadre d'un projet de développement, notamment en matière de production de logements. Atteindre un tel niveau de production pour répondre aux attentes des habitants nécessite une redistribution des rôles et fonctions qui soulève de nombreuses questions délicates pour le ministère, soucieux à la fois de préserver son leadership dans le champ de l'habitat et de se protéger des pressions dans les domaines foncier, financier, des marchés publics, etc.

Aussi, s'il ne fallait retenir qu'une chose à propos de Twize, c'est que le programme a montré la possibilité de développer une offre formelle d'habitat pour les ménages pauvres. Ceci a un coût et dépend d'une volonté politique forte. Aujourd'hui les habitants, les élus locaux, les personnes réfléchissant sur ces questions au ministère en charge de l'habitat cherchent à relancer l'initiative. Les difficultés sont nombreuses et le découragement omniprésent. Il reste de Twize le témoignage que ceci est possible. C'est finalement l'essentiel pour continuer à avancer.

# Chapitre 3

# Les produits logement

*Samassa Nalla, Hélène Julien et Virginie Rachmuhl*

# Introduction

Les produits logement, ou modules, construits par le programme Twize ont marqué le paysage urbain de certains quartiers périphériques de Nouakchott où près de 6 000 modules ont été construits depuis 1998. À Nezaha, environ 2 000 modules *twize* ont été construits à l'issue de l'opération pilote de remembrement de 2004, donnant une empreinte particulière au quartier, sorte de « quartier témoin » du programme Twize. Trois produits logement « Twize » sont visibles aujourd'hui dans ces quartiers : la chambre, la clôture et les latrines.

Les produits logement répondaient à deux objectifs. Il s'agissait, d'une part, de proposer des produits qui s'intègrent dans le paysage urbain et qui s'appuient sur les pratiques des classes populaires en matière d'habitat. Il s'agissait, d'autre part, d'être compétitif sur le marché local de la construction en offrant aux groupes cibles – des primo-accédants dont les revenus étaient modestes – le meilleur rapport qualité/prix possible.

Partant de ces deux objectifs, ce chapitre se focalisera sur l'offre d'habitat proposée par le programme en s'interrogeant à la fois sur les choix qui ont prévalu à leur mise au point et sur les conditions de leur appropriation par les propriétaires.

Dans un premier temps, le chapitre reviendra sur les principes qui ont abouti aux choix architecturaux retenus par le programme. La deuxième partie s'attachera à présenter l'offre de logements d'un point de vue technique et financier en rappelant l'évolution qu'elle a connue pendant les dix années du programme. Enfin, dans une troisième partie, nous verrons dans quelle mesure ces modules ont satisfait leurs propriétaires.

# L'origine des choix architecturaux

- **Un principe fondateur : partir de ce que les gens font**

Face à l'insuffisance ou l'inadaptation de l'offre formelle de logements accessibles aux familles modestes dans la plupart des pays du Sud[46], les habitants ont développé leurs propres réponses, adaptées à leurs modes de vie et à leurs capacités financières. La modalité la plus généralisée est l'autoconstruction progressive ou évolutive, où les familles, au rythme de leurs capacités d'épargne (qui prend le plus souvent la forme d'achats de matériaux par petites quantités), construisent leur logement par étapes (construction des fondations puis réalisation des différentes pièces au fur et à mesure ou processus d'amélioration et « durcification » d'un premier habitat en matériaux précaires). Cette forme de production comporte cependant trois principaux inconvénients : elle est longue – en général une dizaine d'années entre le début de la construction et son achèvement (parfois les logements ne sont jamais complètement achevés) ; elle peut être plus coûteuse qu'une construction classique ; la qualité des logements pose souvent problème, par manque de compétence suffisante des familles ou maçons et artisans auxquels elles recourent, par souci d'économie, ou parce que les matériaux du début de la construction se sont dégradés avec le temps[47].

[46] *Bien souvent, les produits logement ne correspondent pas aux demandes. De même, les habitants doivent faire face à des obstacles majeurs pour l'accès au crédit formel du fait de leur situation économique ou foncière.*

[47] *Cf. Allou Serge, Bireaud Jean-Marie, Durand-Lasserve Alain, Massiah Gustave, Norwerstern Marcelo, Rachmuhl Virginie,* Mécanismes d'accès au logement pour les personnes à faibles revenus en Amérique latine. Le rôle de l'accès au crédit et de l'accès au foncier dans l'accès à l'habitat progressif pour les pauvres*. Enseignements tirés de sept études de cas (au Chili, Pérou, Mexique, Colombie, Argentine, Inde,*

C'est souvent la construction du premier « module » habitable qui est la plus onéreuse (surtout si l'on y inclut le prix du foncier) et donc la plus difficile d'accès. La qualité technique de la structure porteuse est très importante, notamment dans le cas de constructions auxquelles on ajoute progressivement plusieurs étages. Les améliorations successives coûtent moins cher. C'est le financement de cette première étape qui présente une difficulté majeure pour les familles modestes. Son accompagnement technique est une condition pour la qualité et la sécurité des constructions. En Mauritanie, ceci est à nuancer car il est fréquent que les familles construisent plusieurs pièces en dur (chacune faisant environ 20m²) sur un même terrain pour loger les différents ménages ou fonctions domestiques (réception, sommeil, cuisine, etc.), sans systématiquement chercher à les rassembler au sein d'une seule structure, éventuellement à plusieurs étages.

Plusieurs types d'intervention étaient alors possibles : la construction neuve, initiale ou postérieure, la réhabilitation ou l'amélioration de l'existant. Le choix s'est porté sur la construction neuve pour des familles dont c'était la première construction en dur (des « primo-accédants »). Des tentatives d'offres de produits logement pour l'amélioration ou la réhabilitation à petite échelle ont ensuite été mises en place sans rencontrer le succès escompté.

**L'accès au logement pour les familles pauvres : quelques éléments de référence[48]**

Une stratégie fondée sur les pratiques populaires et la valorisation de l'existant

Les habitants pauvres investissent des quartiers et des constructions qui, dans d'autres contextes, seraient jugés impropres au logement. Pourtant ces logements répondent à certains besoins primaires[49]. Leur réhabilitation participe à l'amélioration des conditions de vie de leurs habitants et ce, de façon plus immédiate qu'en construisant des quartiers entièrement nouveaux (...).

« *Le processus de logement tel qu'il est mis en œuvre par les habitants est un outil de production immobilière qui n'a pas à ce jour trouvé d'équivalent chez les opérateurs privés ou publics, en ce sens qu'il réalise la seule offre de logement accessible aux plus démunis* »[50]. Le phénomène de l'habitat précaire, en dépit de ses défaillances, répond de façon immédiate aux problèmes du logement des populations des pays en voie de développement. Ces quartiers inventent des solutions pertinentes que la planification urbaine ou l'urbanisme opérationnel arrivent difficilement à égaler. En élaborant leur cadre bâti au fur et à mesure que leurs moyens financiers le leur permettent, les populations inscrivent leurs valeurs culturelles et leurs pratiques sociales de façon concrète dans leur environnement. Cette dynamique créative doit être valorisée.

*Afrique du Sud). Étude réalisée par ACT Consultants et le Gret pour la Banque interaméricaine de développement, 2002.*

[48] *Rachmuhl Virginie, Cyr Isabel-Marie,* Développer une filière locale d'amélioration de l'habitat privé. Une stratégie d'action à Ziguinchor, Sénégal, *2008,* Traverses *n°29, éditions du Groupe Initiatives, Gret* http://www.groupe-initiatives.org/pdf/traverse_29.pdf

[49] *Quatre types d'exigences doivent être satisfaites pour que l'habitat puisse être considéré comme adéquat : (1) l'habitabilité : le logement doit constituer un abri suffisant à l'égard des contraintes climatiques, sanitaires et de voisinage ; (2) l'intégration communautaire : il doit permettre aux habitants d'accéder aux personnes, aux ressources, aux institutions et aux équipements publics dont dépendent leurs moyens d'existence ; (3) la sécurité résidentielle : il doit fournir une sécurité résidentielle acceptable pour qu'il vaille la peine de s'y installer et d'y investir ; (4) la capacité de paiement : le coût du logement doit se situer à un niveau qui ne menace ni ne compromette la situation économique du foyer et de ses membres. Ces exigences diminuent selon le degré de précarité des familles. Sébastien Wust,* Métropolisation, habitat précaire et relogement forcé : entre phénomènes d'exclusion et tactiques populaires d'intégration. Le cas du Canal Nhieu Loc-Thi Nghe à Ho Chi Minh-ville, Vietnam. *Thèse (2000), Lausanne : École polytechnique fédérale de Lausanne, 485 p. 2002.*

[50] *Lerond Frédéric (2000),* L'autre Abidjan, Étude de l'habitat d'un quartier précaire et propositions d'interventions. *Préface de Massiah Gustave, Paris : L'Harmattan, 257 p., citation tirée de la page 10.*

- **L'application de ce principe à Nouakchott : passer de la baraque à la chambre en dur**

Le schéma d'intention du projet, inspiré de l'expérience du Gret à Fortaleza (Brésil), se fonde sur un accès à un habitat neuf qui reprenne ce que ces habitants construisent quand ils en ont les moyens. Ainsi le résume Serge Allou qui a participé à la définition du dispositif Twize en 1999 :

> *« Nous ne nous sommes pas substitués aux habitants avec des constructions adhoc que nous aurions pu leur imposer mais nous les avons accompagnés dans leur propre démarche, en se posant la question de savoir comment les aider à faire plus vite et mieux ce qu'ils feraient s'ils en avaient les moyens. »*

A ainsi été retenu comme unité de base pour le logement Twize un modèle architectural de quatre mètres sur cinq qui reprend celui de l'habitat en dur traditionnel des populations maures. Destiné aux populations les plus démunies, cet habitat très simple devait leur permettre de franchir une première étape dans l'amélioration de leurs conditions de vie : disposer d'une maison en dur. Cette aspiration pour la construction en dur est soulignée par l'évaluation externe du programme[51] :

> *« 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 parfois constructivement et 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 (...). »*

Ce choix architectural était également dicté par la volonté de privilégier une stratégie progressive d'amélioration de l'habitat. L'unité de base proposée avait ainsi l'avantage d'être « modulable » c'est-à-dire qu'elle pouvait être couplée à d'autres produits pour former un ensemble d'habitation complet. Le bloc sanitaire (composé d'une douche et de toilettes, communément appelé « latrines » dans le cadre du programme) et la clôture complétèrent la pièce dans l'offre architecturale que proposait le programme. Ces trois produits logement furent proposés aux habitants selon des modalités qui évoluèrent au fil du temps. Lors de leur conception en 2000, les produits latrines et clôture furent proposés séparément aux familles. Souvent détournées de leur usage principal[52], à partir de 2003, les latrines furent couplées à la clôture pour ne former qu'un seul produit. Les familles avaient donc le choix, pour le même prix, entre deux modules : la pièce de 20 m$^2$ ou le produit « latrines + clôture ».

**La justification du choix architectural selon Cheikh Ahmedou Ould Mohamed Moctar,**

**Directeur général du bureau d'études Tasmim[53]**

« La technique n'a jamais été l'élément central du dispositif de construction de ces modules. Ils ont été délibérément conçus de façon très simple. Le CDHLCPI souhaitait mettre en place un mécanisme de lutte contre la pauvreté par l'amélioration de l'habitat en ciblant les personnes qui habitaient dans des baraques en zinc ou en bois pour leur permettre d'évoluer vers quelque chose de mieux. La solution retenue fut de leur permettre de passer de la baraque à la chambre en dur en utilisant le même modèle de chambre que les gens construisaient dans les autres quartiers. Il n'y a donc pas eu d'innovation sur le plan architectural. Les experts du projet se sont en effet inspirés de leurs observations du terrain. L'évolution naturelle des formes d'habiter dans ces quartiers périphériques se caractérise par 4 temps forts :

- Quand une famille arrive pour s'installer à Nouakchott, elle commence par installer la « *khaïma* » autrement dit la tente traditionnelle maure.

[51] *Conduite en 2007 par l'École polytechnique fédérale de Lausanne : EPFL, 2008,* évaluation externe du programme Twize, Rapport final, *Lausanne, 48 p.*

[52] *Les latrines étaient parfois construites uniquement pour sécuriser un titre foncier : construire une latrine sur un terrain vierge régularisé permettait de garantir à long terme et à moindre coût – la latrine coûte 70 000 MRO (200 €) pour un apport initial de seulement 10 000 MRO (28 €) – la propriété foncière sans avoir à y construire un logement.*

[53] *Tasmim est intervenu dès 2001 sur Twize en tant que contrôleur technique. Il a également conçu en 2003 le dossier d'exécution technique des modules anti-sel.*

- Puis, quand elle a un peu d'argent, elle construit un « *m'bar* », hangar géométriquement plus élaboré et assemblé de planches en bois ou de tissus.
- Elle remplace ensuite ces matériaux de récupération par du zinc plus solide et construit une baraque (qui a la forme d'une cabane améliorée).
- Enfin, quand elle en a les moyens, elle commence par remplacer le zinc par des briques et entame la construction d'une pièce en dur où elle pourra sécuriser ses biens et s'abriter pendant la saison des pluies.

Les modules Twize ont donc été conçus davantage comme un préalable que comme un aboutissement. C'est une première étape pour la suite, pour permettre aux gens de se projeter vers l'avenir. Avec leur pièce construite par Twize, ils connaissent les limites de leur parcelle, ils ont un endroit pour sécuriser leur petit patrimoine et parfois même une latrine pour améliorer les conditions d'hygiène. Le module Twize ne résout pas à lui seul la problématique de l'habitat. Une seule pièce ne suffit pas pour vivre tous ensemble, cuisiner, dormir, regarder la télé ou recevoir des amis. Il a été conçu comme un premier palier qui offre une base pour évoluer ensuite vers un habitat plus sophistiqué.

Twize a donc permis une amélioration qualitative des conditions d'habitat. Le passage de la baraque à la pièce est un premier pas mais n'est pas suffisant. Le projet a su proposer des évolutions possibles après la pièce. L'acquisition de latrines a été encouragée par un taux de subvention plus élevé au début du projet pour donner aux familles des conditions d'hygiène décentes et améliorer ainsi leurs conditions de vie. Enfin, pour protéger l'intimité et la sécurité des habitants, le programme a élaboré le module clôture. Au début du projet, il était offert à toute personne qui avait acquis une chambre et une latrine et remboursait régulièrement. Cette réflexion sur l'évolutivité des modules n'a pas été plus loin que l'offre de ces trois modules. La demande était pourtant forte de la part des populations pour disposer d'un local pour cuisiner ou stocker les biens ».

L'évaluation externe du programme Twize conduite en 2007 a analysé les motivations à l'origine du choix des produits logement parmi les deux propositions existantes.

« 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 ». La sécurisation des biens et la valeur symbolique de la pièce (pour l'accueil des invités notamment) sont également mises en avant. Enfin, l'argument locatif est également souvent mis en avant : il est possible de mettre sa pièce en location mais pas son module latrines-clôture.

Ceux qui choisissent les latrines-clôtures invoquent des arguments d'ordre sécuritaire et sanitaire. Les habitants soulignent également la valeur symbolique de ce module qui permet de « délimiter sa propre parcelle et la fermer » et de respecter l'intimité. La même évaluation constate « une plus forte propension à la clôture chez les populations négro-africaines (notamment chez les Pulaars) et à la pièce chez les Maures ».

# Caractéristiques techniques et financières des modules Twize et leur évolution

Sur la base des principes définis au départ, le programme Twize a travaillé avec la Socogim (Société de construction et de gestion immobilière de la Mauritanie) pour concevoir les produits logements. Acteur central de la promotion de l'habitat social en Mauritanie, la Socogim a été associée au projet en tant qu'ingénieur conseil auprès du CDHLCPI pendant trois ans[54]. L'objectif était double. Il s'agissait d'obtenir le coût le plus bas possible afin de rendre les produits accessibles au plus grand nombre et de proposer un produit de qualité, sûr et durable. Les caractéristiques techniques des produits furent progressivement modifiées, grâce à l'expertise de deux bureaux d'études mauritaniens (BEEM et Tasmim).

Quatre grandes étapes ont permis d'aboutir aux produits logements qui furent diffusés massivement à partir de 2003.

- **Une première expérimentation : la construction de deux maisons pilotes (1999)**

Lors de la phase expérimentale en 1999, le concept Twize fut testé dans un quartier « pilote » par la construction de deux maisons témoins (on entend par maison la pièce de 5m x 4m). L'exercice devait permettre d'atteindre plusieurs objectifs :

- vérifier et analyser les coûts de construction pour finaliser le schéma financier,
- définir les choix techniques et tester la qualité des maisons,
- former les habitants du quartier en maçonnerie,
- valider la méthodologie du projet (principe des groupes solidaires Twize, construction par des maçons locaux autonomes, production locale des intrants).

La première maison fut réalisée « sans Twize » c'est-à-dire construite par des maçons selon les normes habituelles de ces quartiers. Sur le plan technique, cette maison intégrait des éléments coûteux tels qu'une dalle en béton et des parpaings pleins. La deuxième maison fut construite « avec Twize » : les habitants, structurés en groupes solidaires, produisirent eux-mêmes les intrants (sable, coquillage, parpaings) sur place et construisirent la pièce, sans dalle en béton, ni fers à béton. Au final, le coût de cette seconde maison revenait à 110 000 MRO (323 €[55]) et permettait de réaliser une économie de l'ordre de 37 % par rapport à la première. C'est finalement sur la base de cette seconde maison que les coûts ont été consolidés pour la mise en place du dispositif financier et de production des logements.

Parallèlement à la construction de ces deux maisons témoins, un programme de construction de latrines fut également mis en place, selon la même méthodologie (validation du choix technique par la construction de plusieurs modèles, consolidation des coûts et adoption d'un dispositif financier et de production).

Au total, 44 pièces furent construites sur le modèle de la seconde maison témoin. Les latrines ne furent construites que par la suite. De qualité moyenne, ces pièces ont mal vieilli, ce qui explique l'aspect vétuste que l'on observe aujourd'hui dans le quartier pilote. Dans certains cas, le module

*[54] En 2001, suite à un conflit d'ordre financier avec le CDHLCPI, la Socogim se retira du projet (cf. chapitre 1).*
*[55] Le taux de change appliqué est de 1 euro = 340 ouguiyas.*

est tellement dégradé qu'il a été abandonné. À partir de 2000, le programme proposa des modules légèrement améliorés.

- **La normalisation des produits logements (2000)**

L'appui technique de la Socogim, qui mettait à disposition deux formateurs et un architecte, a permis d'améliorer sensiblement la qualité des pièces et des latrines.

> *« La Socogim était en charge de toute la chaîne technique du projet : conception de la pièce, fabrication des matériaux et formation des ouvriers [...]. Très vite, les populations ont voulu introduire des techniques plus avancées. Au départ, nous avions envisagé une construction sans béton armé pour minimiser les coûts. Nous nous sommes rendu compte que les populations étaient prêtes à augmenter leur contribution pour avoir des fondations en béton armé plus solides. La qualité des modules a donc été améliorée sous la pression des populations » (*Marie-Annick Diabera, ancienne directrice technique Socogim).

C'est à partir de cette période que la Socogim a rédigé le premier cahier de prescriptions techniques (CPT) pour les trois produits habitat proposés : la pièce, les latrines et la clôture.

- **La consolidation des produits logements (2001 - 2005)**

La montée en puissance du programme (quantitativement et géographiquement) s'accompagna d'une amélioration de la solidité des modules à différents niveaux.

Le premier élément de consolidation consista en l'introduction du fer à béton dans les produits logements, à la fois dans les fondations mais également dans les poteaux d'angle. Cette amélioration technique fut motivée par la volonté de rendre le module évolutif : les fondations en béton armé et le chaînage en bas devaient permettre aux propriétaires qui le souhaitaient de construire un étage ou de remplacer la toiture en zinc fournie par le programme par une toiture en béton. Le bureau d'études BEEM, chargé de la mission de contrôle des travaux entre 2001 et 2003, réécrit en conséquence le cahier des prescriptions techniques (CPT) en 2001 pour intégrer ces nouveaux éléments.

L'innovation la plus importante apportée par le programme Twize sur le plan technique est la mise au point d'un procédé de construction résistant au sel. Cette innovation fit suite à l'interruption, à la fin de l'année 2000, des constructions dans plusieurs quartiers (Basra, Kouva) touchés par d'importantes remontées saumâtres. Soumis à ces agressions salines, les modules se dégradaient très rapidement. Pour remédier à ce problème, un dispositif de recherche appliquée fut lancé en 2001 afin de tester plusieurs procédés de construction résistant au sel. Quatre prototypes furent réalisés en 2002. Ils permirent de retenir un modèle hybride qui associa l'utilisation d'un ciment marin à l'introduction de films pour étanchéifier les fondations. Cette combinaison technique avait l'intérêt d'avoir déjà été testée au niveau local, d'être rapide et simple d'utilisation, et d'avoir un coût peu élevé au regard des autres propositions. Cette solution anti-sel fut appliquée aux trois produits logement et matérialisée par la rédaction d'un CPT spécifique pour les zones salines. C'est le bureau d'études Tasmim, également chargé de la mission de contrôle des travaux entre 2001 et 2003, qui rédigea ce CPT.

Au total 2 912 produits anti-sel furent construits, exclusivement à Nouakchott, soit 57 % de la totalité des produits logement construits par le programme Twize.

Enfin, soucieux d'offrir la possibilité aux propriétaires de produits Twize de consolider leur habitat, le programme Twize développa à partir de 2005 une gamme de « modules innovants ». Cette gamme de modules offrait aux propriétaires la possibilité de rénover ou améliorer leur habitat en choisissant parmi neuf options possibles (peinture, toiture, dallage, menuiserie, crépis, fondations...). Ces modules avaient la particularité de ne pas être subventionnés par le programme mais ouvraient tout de même la possibilité d'accéder à un crédit. L'objectif des 100 modules innovants ne fut pas atteint puisque seulement 13 propriétaires en firent la demande. L'absence de subvention et le coût élevé de ces modules (145 000 MRO soit 426 €) semble avoir représenté un frein pour les familles, pour qui l'apport initial de 20 % pour l'octroi du crédit constituait une lourde charge.

- **Améliorations techniques, augmentation du prix du module et subvention**

Ces améliorations ont eu un impact sur le coût des modules qui a presque quadruplé entre le début et la fin du programme (de 110 000 MRO, soit 323 €, à 400 000 MRO, soit 1180 €[56]). L'augmentation du prix du module est également due à la hausse du prix des matières premières et du coût de la main-d'œuvre ainsi qu'aux fluctuations de la monnaie locale, l'ouguiya, indexée en partie sur le dollar américain.

**Figure 9 :** ***Évolution du coût des modules sur toute la durée du programme***

| Évolution dans le temps | Coût module | Montant de la subvention (et taux de subvention) | Coût pris en charge par le bénéficiaire | Dont crédit | Dont participation initiale |
|---|---|---|---|---|---|
| Décembre 1998 | 110 000 | 30 000 (27 %) | 80 000 | 50 000 | 30 000 |
| Août 2003 | 210 000 | 110 000 (52 %) | 100 000 | 70 000 | 30 000 |
| Septembre 2004 | 353 000 | 234 000 (66 %) | 119 000 | 85 000 | 34 000 |
| Juin 2005 | 400 000 | 240 000 (60 %) | 160 000 | 110 000 | 50 000 |
| Juin 2008 | 483 000 | 323 000 (67 %) | 160 000 | 110 000 | 50 000 |

En 2006, 69 % du coût total du module étaient affectés aux matériaux et 22 % à la main-d'œuvre, le reste étant consacré aux intrants et au transport. Ce prix est toutefois jugé raisonnable par les intervenants techniques du programme compte tenu des matériaux utilisés.

> « *Le coût est normal, compte tenu de la qualité de la fondation. À titre de comparaison, une construction similaire aujourd'hui coûte environ 25 000 ou 30 000 MRO le m². Pour une pièce Twize de 20 m², ça fait 600 000 MRO. Donc le coût de 400 000 MRO pour une Twize est tout à fait raisonnable* » (Mohamed Khairy, directeur du bureau d'études BEEM).

Le Gret a veillé à maîtriser l'augmentation des coûts de construction. La stabilisation du prix à 400 000 MRO a été rendue possible par l'optimisation du dispositif d'approvisionnement, (négociations des matériaux sur des volumes importants et stockage des matériaux dont les coûts étaient soumis à de fortes fluctuations), autrement dit grâce au changement d'échelle du programme. À titre indicatif en 2010, soit à peine deux ans après la fin du projet, compte tenu notamment de l'augmentation du prix des matériaux, à dispositif constant[57], une pièce Twize coûterait environ 700 000 UM, contre 400 000 UM en 2008.

[56] *Cette hausse a été partiellement compensée par l'augmentation de la subvention, passant de 27 % du prix total du module de 110 000 MRO à 60 % du prix total de 400 000 MRO. Le montant payé par les familles a donc doublé, passant de 80 000 MRO en 1998 à 160 000 MRO à partir de juin 2005.*

[57] *On peut imaginer que si le programme avait continué, des mesures auraient été prises pour limiter cette hausse.*

# Des produits qui ont satisfait leur clientèle

L'étude d'impact menée à la fin du programme et publiée en 2009[58] a fait ressortir un élément important : 84 % des clients du programme se disent satisfaits du module. Ce résultat confirme l'idée que l'offre correspondait à la demande.

- **Une offre architecturale populaire et de qualité**

Le dispositif de production Twize a eu le succès que l'on connaît car il a permis d'adosser aux pratiques populaires informelles des habitants une filière de production de logements artisanale mais professionnelle.

*Une offre qui répondait au souhait de posséder un « logement en dur »*

Les propriétaires sont globalement satisfaits de l'architecture de leur habitat : « *c'est ce que j'aurais fait si j'avais construit moi-même* ». La stratégie progressive d'amélioration de l'habitat promue par Twize correspondait effectivement aux pratiques de valorisation progressive du bâti des catégories les plus pauvres en Mauritanie. Le programme a permis à des milliers de familles de passer d'un habitat fait de matériaux précaires à un habitat en dur. La première cause de satisfaction des familles réside dans la possibilité qui leur a été offerte d'accéder à cette première étape en matière d'habitat. Si le passage à une construction en dur n'a pas fondamentalement modifié les modes de vie, il a permis à des ménages pauvres frappés « d'une sorte de pauvreté habitationnelle relative »[59] d'accéder à un habitat « normalisé » c'est-à-dire conforme aux normes de construction, d'hygiène et d'urbanisme synonymes d'une certaine appartenance à la vie du quartier et à la ville[60].

*Une offre accessible financièrement*

Au-delà des considérations techniques, la dimension financière constituait un facteur important de satisfaction. Le module est resté accessible financièrement malgré l'augmentation continue des prix des matériaux dans les années 2000. Le niveau élevé de subvention a eu un effet levier important pour susciter la demande.

*Une offre globalement reconnue pour sa qualité*

La plus-value de Twize était incontestablement la qualité des logements construits en comparaison des logements autoproduits.

> *« Beaucoup de gens réclament la reprise du programme. Même si le module coûtait plus cher, les gens construiraient quand même leur module car le programme, c'est la qualité. Ils sont sûrs de trouver de bons ouvriers surveillés par des contrôleurs ; ils savent qu'ils auront des maisons de bonne qualité. Ceux qui construisent aujourd'hui cherchent à faire des économies. Par exemple, pour fabriquer le béton sur Twize, on calculait 3 brouettes de sable pour 1 sac de ciment. Si ce sont eux qui construisent, ils vont mettre 5 ou 6 brouettes de sable pour 1 sac de ciment. Ils construisent sans fers à béton, sans étriers, sans croisement. Les maisons sont beaucoup moins solides et il n'y a pas de contrôle donc les ouvriers travaillent mal »* (B. S., entrepreneur).

[58] *Choplin A., 2009,* Répondre au défi de l'habitat social dans les villes du Sud, L'exemple du programme Twize en Mauritanie, *Études et travaux en ligne n°23, Nogent-sur-Marne : Gret, 121 p.*

[59] *Durand-Lasserve Alain et Tribillon Jean-François (2004),* Quel habitat pour demain ? Les pratiques émergentes pour les plus démunis. *Texte issu du colloque international organisé par le secrétariat d'État à l'Habitat du Maroc, en collaboration avec la Banque mondiale, l'USAID, URBAMA de l'université François Rabelais de Tours, le Forum mondial du développement urbain (INTA) et l'Institut national d'aménagement et d'urbanisme de Rabat (INAU), Casablanca, les 12-14 juin 2002.*

[60] *Cf. chapitre 7 « La fabrique de la ville : dynamiques urbaines et sociales ».*

La qualité des constructions a été techniquement améliorée entre 1999 et 2003. D'autres facteurs ont également contribué à améliorer la résistance des produits : des tâcherons plus compétents grâce à la pratique et aux formations dispensées, l'introduction de bureaux d'études techniques pour exercer la fonction de contrôle et une meilleure capacité des propriétaires à détecter les défauts, associée à plus d'exigence.

L'étude d'impact menée à l'issue du programme fait ressortir un chiffre significatif à ce sujet : 60 % des personnes enquêtées trouvent le module Twize de meilleure qualité et plus solide que les modules construits traditionnellement par les habitants. Compte tenu de sa solidité, il apporterait une plus-value à la parcelle. La qualité des matériaux utilisés pour la construction est jugée correcte par les propriétaires. L'utilisation de parpaings « artisanaux », c'est-à-dire non vibrés (les mouleurs locaux ne disposaient pas des engins mécaniques appropriés), n'a pas eu de conséquence sur la solidité des édifices car les murs n'étant pas porteurs, le rôle des parpaings n'était pas très important pour la solidité globale. La principale différence que les habitants observent avec les modules construits sans Twize est la présence systématique de fondations et de fers de renforcement, éléments souvent sacrifiés dans les constructions d'initiative privée non encadrées.

Cependant, une visite *a posteriori* dans les quartiers Twize permet de constater que certains modules se sont dégradés. L'absence de chaînage intermédiaire et en haut, jugés trop coûteux, s'est traduite par l'apparition de fissures dans certaines pièces. Par ailleurs, très peu de propriétaires ont, à ce jour, construit un étage. Outre le fait que ce type de construction en R+1 ne semble pas correspondre aux modes de vie observés, plusieurs techniciens soulignent que la qualité des fondations et l'absence de chaînage ne permettait pas d'envisager un étage. Enfin, cela constitue un investissement financier trop important pour la plupart des familles.

Soulignons tout de même que, de manière générale, les constructions en dur se dégradent relativement vite à Nouakchott sous l'effet conjugué du vent, du sel et de la sécheresse. De ce point de vue, les modules Twize ne se dégradent pas plus vite que les habitations construites sans le programme.

Notons également la mauvaise qualité des menuiseries (portes et fenêtres) et du zinc utilisé pour la toiture, critiques récurrentes faites au programme par les propriétaires et les entrepreneurs.

Ces éléments ne remettent pas en cause la satisfaction globale des familles qui sont conscientes du « très bon rapport qualité-prix du module », appréciation confortée par les professionnels du secteur :

> *« Le coût de revient des pièces est correct et correspond aux normes techniques utilisées. Par comparaison, le rapport qualité-prix est meilleur que celui des salles de classe construites avec les mêmes caractéristiques techniques dans le cadre des projets éducation »* (C. A., bureau d'études Tasmim).

- **Appropriation et transformation du module**

Comme nous venons de le voir, les produits Twize correspondent à la demande, en particulier concernant la pièce. Nous avons pu observer la reproduction du modèle architectural proposé par le programme. Le module plaît au point de servir de référence désormais dans les quartiers. Il est repris pour la construction d'une éventuelle chambre, d'où la difficulté aujourd'hui à repérer les modules Twize dans le paysage. C'était l'objectif de départ : le « module » Twize reprend le modèle du « *beit* » traditionnel, autrement dit de la chambre maure classique, saharienne. Précisons que ce modèle est en accord non avec le mode d'habiter mauritanien, mais avec le modèle maure où la famille peut vivre dans une pièce unique, héritage de la vie sous la tente (Choplin, 2009). En revanche, il n'est guère adapté aux populations *halpulaaren* et *wolof* qui ne peuvent concevoir de vivre dans une seule pièce[61].

[61] *Les enquêtes réalisées dans le cadre de l'étude d'impact du programme ont démontré que la taille moyenne du ménage était de 7 personnes (7,34 personnes par ménage), ce qui implique une forte densité par parcelle et donc par chambre. Notons cependant qu'une famille maure vit beaucoup à l'extérieur, devant la chambre. La parcelle compte en général un hangar ou une tente sous lequel elle reçoit les*

Certaines familles ont aménagé leurs modules différemment de ce que prévoyaient les plans types proposés par le programme. Dans la plupart des cas, les habitants ont utilisé les hauts murs de la clôture pour en faire des pans de murs de chambres, économisant de cette façon des briques. Leur baraque en bois initiale est alors scindée en deux et accolée aux murs. Autrement dit, avec une baraque et le mur, les habitants parviennent avec ingéniosité à faire deux chambres de 40 m². Le gain en place est immense, aussi bien en ce qui concerne la surface habitable que dans le reste de la parcelle. D'autres ont demandé au maçon de ne pas poser le toit en zinc qu'ils ont revendu. Avec le bénéfice de la revente et d'autres économies, ils ont par la suite fait poser un toit en parpaing. D'autres enfin, aisés, ont complètement recouvert la clôture et envisagent de poursuivre en élevant un étage.

Certains entrepreneurs ont même accepté de confier, à la demande du propriétaire, l'exécution des travaux à un maçon que celui-ci avait choisi. Le propriétaire se voyait ainsi confier les matériaux et le coût de la main-d'œuvre en échange de la signature d'une décharge qui le rendait unique responsable de l'exécution de son chantier.

Les enquêtes conduites à Nouadhibou dans le cadre de l'étude d'impact (Choplin, 2009) ont permis de mettre en évidence que les modifications ont été encouragées par le Gret ; l'un des employés proposait différents plans et aménagements aux habitants. Les propriétaires de Nouadhibou sont nombreux à avoir passé des accords avec les entrepreneurs pour opérer des transformations directement lors de la construction ou à avoir élaboré le plan général de leur future propriété avec le contrôleur technique. L'inventivité des bénéficiaires fut moins stimulée à Nouakchott. Ce fut même une démarche exceptionnelle (environ 1 % des cas) car les objectifs de construction étaient plus importants dans la capitale et par conséquent, la flexibilité moindre. Certains propriétaires de Nouakchott ont exprimé leur sentiment qu'il s'agissait d'un « paquet » livré et qu'il fallait l'accepter comme tel.

**Illustrations des aménagements réalisés à Nouadhibou et légendes**

*(photos A. Choplin, Nouadhibou novembre 2008)*

*Le toit en zinc a été remplacé par un toit en parpaings.*

*La clôture initiale a été complètement recouverte pour faire une maison. Un étage est même prévu.*

*visiteurs. La chambre ne sert que la nuit pour dormir, durant les périodes de froid et pour stocker les quelques possessions de la famille. En cas de nuit dans la chambre, une partie de la pièce est réservée aux femmes, l'autre aux hommes. Pour les autres ethnies de Mauritanie (*Halpulaaren, Wolof*), il est impensable qu'hommes et femmes dorment dans la même pièce. Un père ne peut envisager de dormir dans la même pièce que sa fille pubère. Cela explique que les rares occupants négro-africains des chambres soient de jeunes couples ou des individus seuls.*

*Les murs servent de paroi pour adosser la baraque.*

Les familles avaient la possibilité d'améliorer leur module moyennant un surcoût. Transformer le module pendant le processus de construction n'a donc pas été à la portée de tous les propriétaires. Seuls les plus aisés et ceux dont les chantiers étaient encadrés par des contrôleurs techniques plus « souples » ou créatifs ont pu adapter leurs modules.

Cependant, une fois le module terminé, celui-ci a subi davantage d'évolutions. La moitié des familles disent avoir fait des travaux ou apporté des modifications au module initial pour l'améliorer. Environ 25 % ont effectué des travaux de finition ou décoration (peinture, enduit…). Les techniques de construction promues (simples et privilégiant les matériaux locaux) ont permis aux familles de faire évoluer leur habitat de manière harmonieuse, le module Twize se fondant dans l'ensemble architectural final. Cela peut s'interpréter à la fois comme une manière de détourner la contrainte du modèle architectural rigide, plus ou moins imposé, et de s'approprier de façon individuelle ce nouvel espace de vie.

- **Un manque de planification à l'échelle de la parcelle**

Si les propriétaires se sont globalement appropriés leur nouvel habitat en dur, l'absence de planification au moment de l'implantation des modules sur la parcelle a parfois nui à la fonctionnalité de l'ensemble. Laissés libres de choisir l'implantation de la pièce sur la parcelle, les habitants ne se sont pas toujours projetés dans l'avenir pour réfléchir en termes de constructions futures. Cette absence de planification a parfois donné lieu à des situations absurdes : des volets qu'on ne peut pas ouvrir car situés trop près de la clôture du voisin, des portes d'entrée de la pièce qui donnent sur la pièce du voisin, des espaces perdus entre une clôture et une pièce… Ces situations témoignent des difficultés qu'ont rencontrées les propriétaires des modules Twize à concevoir un dispositif évolutif fonctionnel. L'agrandissement de l'habitat se faisant par l'agrégation d'autres pièces et non par la construction d'un étage ou la démolition de l'existant pour reconstruire plus grand, les propriétaires n'avaient plus toujours l'espace disponible pour construire une deuxième, voire une troisième pièce sur la parcelle.

**Les difficultés de planification vues par K. Vercautren et O. Regazzoni[62]**
**L'habitat précaire dans les villes africaines : le cas de Nouakchott en Mauritanie (2007)**

La plupart des habitants n'ont pas de connaissances « architecturales » leur permettant de visualiser les résultats et les conséquences de leurs décisions. Ils sont souvent « conseillés » par le maçon ou par un membre de la famille. L'origine de ce type de conseil est souvent la cause qui amène à des difficultés d'exploitation ou d'agrandissement de l'habitat. La notion de propriété privée est très importante chez les nouveaux bénéficiaires qui évitent de discuter avec leurs voisins à propos de leur future construction. Le fait de ne pas vouloir s'arranger avec les voisins et le manque de certitude sur l'avenir empêchent tout engagement qui permettrait pourtant d'éviter des situations gênantes ou absurdes.

[62] *Étudiants en architecture de l'EPFL (École polytechnique fédérale de Lausanne) ayant réalisé un stage sur le programme Twize en 2006. Regazzoni O., Vercauteren K., 2007,* L'habitat précaire dans les villes africaines : le cas de Nouakchott, Mauritanie*, énoncé théorique du projet de master architecture, EPFL : Lausanne, 300 p.*

# Conclusion

Le taux important de satisfaction montre que les produits logement proposés répondaient aux attentes. Les principes initiaux ont donc été confortés par la pratique. Le souci de la maîtrise des coûts a permis de maintenir un bon rapport qualité/prix, et la compétitivité de ces produits par rapport à des modes de production totalement autonomes. Cependant, ceci a été possible grâce à la subvention, élevée (60 % du coût du module dans la dernière période du programme), et également grâce au fait que le coût de l'accompagnement technique et social n'était pas facturé aux acheteurs. Ceci met en question la viabilité du système, en l'absence d'un relais pris par la puissance publique. Si l'on prend en compte les quelques limites observées concernant la qualité des produits, on peut également s'interroger sur l'efficience du programme.

Le programme a reproduit les pratiques de construction courantes, horizontales et peu denses. En n'abordant pas de front la question des dimensions urbaines de l'habitat, le programme, par défaut, dans un contexte de forte croissance urbaine, a contribué à encourager l'étalement urbain, facteur de coûts de gestion urbaine toujours plus importants et d'une grande inégalité dans l'accès aux services (transport, accès à l'eau, l'assainissement, l'électricité).

# Chapitre 4

# Le dispositif opérationnel de production de logements

*Samassa Nalla, Hélène Julien et Virginie Rachmuhl*

# Introduction

Le dispositif de production de logements était au cœur du programme Twize. Le dispositif opérationnel et organisationnel mis en place répondait à trois objectifs structurants :

- **Un objectif opérationnel :** produire des logements (ou clôtures et latrines) de qualité à prix maîtrisé, ce qui supposait de maîtriser les coûts à chaque étape du processus de production. Il s'agissait également d'atteindre les objectifs quantitatifs prévus de produire en quantité et au rythme attendu par les financeurs (le CDHLCPI et la Banque mondiale via le Programme de développement urbain - PDU à partir de 2003).
- **Un objectif social et économique** : Le programme avait vocation à « *permettre aux habitants de construire plus vite et mieux ce qu'ils feraient par eux-mêmes s'ils en avaient les moyens* »[63]. Initialement, le programme visait à accompagner les habitants dans un processus d'autoconstruction collectif. Dans un deuxième temps, le programme s'est proposé de garantir la participation des « habitants-clients-propriétaires »[64] à toutes les étapes du cycle de production.

  Le programme voulait également servir de point d'appui à la création d'opportunités économiques pour les artisans et petits opérateurs de la filière du bâtiment présents dans les quartiers d'intervention (maçons, ferrailleurs, peintres, mouleurs de parpaings). Le programme les employait pour la fabrication ou l'achat de matériaux et la construction. Un volet formation professionnelle était également prévu.
- **Un objectif plus institutionnel :** contribuer à créer ou renforcer de manière durable une filière professionnelle de promotion immobilière sociale, qui n'existait pas au démarrage du programme. Le contexte du secteur du BTP en Mauritanie était alors caractérisé par l'absence de promoteurs privés (en charge de l'acquisition, du lotissement et de la viabilisation des terrains, de la construction, de la vente ou de la location des logements). Le principal acteur local était une société d'économie mixte créée en 1974, la Socogim, chargée de promouvoir l'habitat social. Cependant, la Socogim a progressivement abandonné le logement social au profit d'une gamme de logements de moyen et haut standing, destinés à une clientèle solvable.

C'est à l'aune de ces différents objectifs que sera présenté et analysé le dispositif de production de logements mis en place par le Gret.

Le chapitre est structuré autour de trois parties : la première présentera les différentes étapes du processus de production de logements, les intervenants et leurs rôles, ainsi que les principales évolutions observées au cours du programme. La deuxième partie s'attachera à analyser l'impact du programme sur les acteurs de la filière de construction qui y ont participé. La dernière partie reviendra sur les principaux enseignements et points de questionnement soulevés à l'issue du programme.

[63] *Cf. le chapitre 3 sur les produits logement.*

[64] *En effet, le programme Twize s'adressait à des habitants de quartiers lotis sous-équipés, détenteurs de titres fonciers, occupant leur parcelle, prêts à devenir clients du programme en finançant la construction d'une chambre en dur, d'une latrine ou d'une clôture.*

# Principales caractéristiques du dispositif de production de logements

## L'amont : de l'émergence de la demande à la sélection des candidats

- **Informer les habitants et susciter la demande pour un produit totalement nouveau**

Le travail d'information est continu sur un projet comme celui-ci. Il revenait aux animateurs et aux agents de crédits, appuyés dans un second temps par les contrôleurs techniques[65]. Pour mener à bien ce travail, il a été nécessaire de surmonter plusieurs obstacles.

Le premier porte sur l'appréciation de l'offre. Un module Twize était subventionné à 50 % voire jusqu'à 60 % à certaines époques. C'était incontestablement une « affaire », mais les habitants construisant pour eux-mêmes et sur la durée n'avaient pas l'habitude d'évaluer le prix total qu'ils paieraient au final en agissant seuls. Aussi, le coût du module leur semblait très élevé et l'effet attractif de la subvention était faible voire nul aux yeux des plus démunis.

Une autre difficulté résidait dans la discontinuité des activités. Les activités étaient conditionnées par la disponibilité des ressources, or le CDHLCPI a rencontré des problèmes graves et répétés de trésorerie que le PDU a tenté de régler au mieux. Le programme se trouvait alors contraint à l'arrêt, les habitants pensaient qu'il n'existait plus, et les adhésions étaient interrompues.

Par ailleurs, la hausse des prix des matériaux a entraîné une hausse du prix des modules, malgré les efforts faits pour limiter les augmentations et les lisser sur la durée. Il fallait revenir vers les habitants pour communiquer sur de nouveaux montants associés à une demande d'efforts plus importants.

Le dernier obstacle tenait au caractère répétitif du travail d'animation et d'information. Avec le temps, les animateurs se fatiguaient, se fondaient dans le paysage et leurs messages perdaient de leur portée. Pour éviter cet écueil, les animateurs changeaient de quartier et l'on chercha à diversifier la manière de délivrer des messages, en organisant par exemple des spectacles.

- **La constitution des groupes solidaires en guise de garantie**

Pour octroyer les crédits habitat, le programme remplaça la garantie formelle constituée de propriété ou de biens que la plupart des habitants doivent présenter dans ce type de crédits par une autre forme de garantie, sociale. Les habitants devaient se constituer en « *twize* », ou groupe solidaire de cinq à dix familles. Le principe était que chaque membre du groupe était garant du remboursement pour les autres membres du groupe. Pour éviter les risques de blocage ou de non-paiement en cas de conflit intrafamilial, il était interdit à plusieurs membres d'un même ménage d'intégrer le même groupe.

La constitution des groupes solidaires partait de l'hypothèse de l'existence de réseaux solides et de liens de confiance et de solidarité entre familles d'un même quartier. Cette hypothèse ne fut pas confirmée dans les faits. Les *twize* furent difficiles à constituer. Le Gret pensait qu'à partir de ces

[65] *Ces acteurs étaient tous intégrés directement au projet, dans des composantes différentes.*

groupes il serait possible de promouvoir d'autres initiatives telles que l'aménagement des quartiers, la gestion de l'assainissement, etc. Ce ne fut pas le cas. La constitution de ces groupes représenta un obstacle majeur à l'engagement des habitants et mit en évidence la faiblesse des réseaux sociaux. La plupart des groupes se constituèrent uniquement parce que c'était la condition pour accéder au programme. Beaucoup se formèrent par cooptation, si bien que les membres ne se connaissaient pas tous.

Un avantage de ce choix fut de limiter la spéculation ou la prédation du programme par des familles inéligibles qui auraient revendu les logements une fois construits. L'obligation de la constitution d'un groupe solidaire joua un rôle d'auto-exclusion pour des spéculateurs potentiels. À l'inverse, elle a sans doute marginalisé davantage des familles isolées socialement.

Des pratiques d'entraide purent s'exprimer. Certaines familles accueillirent dans leur groupe d'autres qu'elles savaient faibles économiquement et acceptèrent de préfinancer, durant les mois difficiles, leurs mensualités, en échange de contreparties négociées.

Face aux limites du groupe solidaire et pour accélérer la production, en fin de programme, la règle imposée de constitution d'un groupe solidaire fut assouplie. Des crédits habitat individuels furent accordés, adossés à des actes officiels susceptibles d'entraîner la confiscation de la propriété en cas de non-paiement.

- **Permis d'occuper et permis de construire**

L'accès au programme Twize était conditionné par la détention d'un permis d'occuper et la construction du module nécessitait par la suite l'autorisation de la commune.

Le permis d'occuper est délivré par le *hakem* qui doit vérifier, par l'intermédiaire d'un topographe, la propriété du terrain. Sa délivrance est conditionnée par des travaux effectifs de valorisation du bien, à savoir une clôture et la construction d'un logement, et ce dans un délai de cinq ans[66]. À défaut, l'État peut prononcer la déchéance des droits.

Le permis de construire est quant à lui attribué par les communes. Il s'agit d'une formalité consistant à présenter le projet, et sa localisation demeure accessoire. Certaines communes dispensèrent les habitants adhérant à Twize du paiement des frais relatifs à ce permis (de 5 à 10 €), d'autres firent un geste financier (réduction pouvant aller jusqu'à 50 % des frais).

La difficulté, pour les habitants qui ne détenaient pas la preuve physique de leur permis d'occuper ou permis de construire, était de réussir à obtenir ces documents auprès respectivement de la moughata (préfecture) ou de la mairie. Les temps d'attente étaient longs et des paiements informels pouvaient être exigés par le personnel administratif. L'intervention des animateurs qui regroupaient les dossiers de demandes, veillaient à leur conformité et en suivaient le circuit administratif s'est avérée très utile, voire indispensable.

- **La validation des demandes**

L'éligibilité des familles était basée sur différents critères. Elles devaient (1) être propriétaires d'un terrain borné et en mesure de fournir les documents justificatifs (permis d'occuper au minimum) ; (2) résider dans le quartier depuis au moins trois mois ; (3) justifier de revenus mensuels moyens pour le ménage compris entre 15 000 MRO (45 €) et 50 000 MRO (150 €)[67] ; (4) être chefs de ménage[68] ; (5) appartenir à un groupe solidaire Twize et (6) avoir une bonne réputation en matière de crédit, sans dettes par ailleurs.

[66] *Sur la question foncière en milieu urbain en Mauritanie, voir Choplin A., 2006,* « Le foncier urbain en Afrique : entre informel et rationnel, l'exemple de Nouakchott, Mauritanie », *Les Annales de géographie, n° 647, pp. 69-91.*

[67] *Considérant qu'en dessous de ce seuil, elles n'avaient pas les moyens de s'endetter et qu'au-dessus, elles n'étaient pas éligibles à ce niveau d'aide publique pour leur habitat privatif.*

[68] *Les hommes célibataires résidant seuls ou les jeunes femmes sans enfant n'étaient pas éligibles.*

Dans les faits, ces critères furent peu sélectifs ; les refus furent très rares. Évaluer les revenus des familles n'est pas aisé. Les signes extérieurs ne sont qu'indicatifs (dans quelques cas des personnes déménagèrent leurs meubles au moment des enquêtes pour ne pas se faire exclure).

L'effectivité de la constitution de l'apport initial représentait l'élément majeur de validation de la demande. Elle permettait de mesurer la capacité des familles à épargner et donc à se prêter aux remboursements qu'elles auraient à honorer mensuellement sur 30 à 35 mois. La validation était là encore, solidaire. Le groupe restait en attente tant que chaque membre n'avait pas rassemblé l'apport initial. Dans certains cas, des membres vinrent en appui à d'autres qui étaient en difficulté. Dans d'autres cas, la Twize fut modifiée suite à la sortie d'un membre, incapable de payer la totalité de l'apport exigé (il récupérait alors l'avance versée).

Cette étape était assurée par l'équipe de la composante microfinance. Une fois les demandes validées et les apports initiaux rassemblés, le dossier était transmis à l'équipe de la composante habitat, qui pouvait dès lors l'inclure dans la programmation des travaux.

Au cours du programme, pour faciliter l'accès des familles et augmenter le rythme de production, le critère de durée de présence dans le quartier fut réduit de trois à un mois.

## Le dispositif : de la programmation à la réception définitive

Le dispositif a évolué au cours des dix années du programme. Ce chapitre se concentrera sur la dernière période, lorsqu'il a atteint son plein régime à partir de fin 2003 (le rythme de production pouvait alors atteindre 200 modules par mois).

### • Trois périodes, trois dispositifs

*1999 - 2000*

La méthodologie participative du programme lors de sa conception impliquait de travailler avec les habitants des quartiers dans tous les secteurs d'activités concernés par le programme, particulièrement dans le secteur de l'habitat social. L'idée était que les habitants pouvaient aussi être maçons et recevoir une rémunération sur le chantier leur permettant de financer leur apport initial, voire une partie de leur prêt. L'objectif était aussi que « l'argent reste dans le quartier ». La première année (1999), ce sont donc les habitants qui, structurés en groupes solidaires (groupes de mouleurs, groupes de maçons, groupes d'extracteurs de sable…) construisaient directement leur logement. Ce dispositif, qui n'était performant au niveau ni de la rapidité d'exécution ni de la qualité, a été rapidement abandonné.

*2000 - 2003*

Le Gret a ensuite internalisé l'essentiel des fonctions de production de logements au sein de la composante habitat : outre l'achat des matériaux de construction, leur stockage et leur distribution aux propriétaires, le Gret se chargeait de la programmation des chantiers (par lots de cinq à dix modules) ainsi que de la maîtrise d'œuvre des travaux, disposant pour cela de ses propres chefs de chantier (salariés du programme). Il employait directement les manœuvres et artisans chargés de la construction des modules. Seul le contrôle était externalisé et confié à des bureaux d'études techniques, BEEM et Tasmim. Jusqu'en 2001, cette mission était assurée par la Socogim, alors partenaire central du programme puisque qu'elle a également été chargée de l'élaboration du premier cahier des prescriptions techniques pour les logements ainsi que de la formation des premiers maçons. Mais elle s'est retirée en 2001.

*2003 - 2008*

Le programme Twize intégra le PDU en 2003. D'un objectif de 800 modules à construire entre le 1er janvier 2002 et le 30 juin 2003 (18 mois), le programme passa à 3 100 modules à réaliser entre le

1er juillet 2003 et le 31 décembre 2006 (42 mois)[69]. L'intégration du programme Twize au Programme de développement urbain fut l'occasion de repenser le dispositif.

- **Les modifications apportées à partir de 2003**

La démarche initiale de « faire travailler les maçons du quartier » a vite montré ses limites. Les artisans, maçons et tâcherons recrutés directement par le Gret avaient tendance à se considérer comme des salariés du projet et entamèrent en 2002 des grèves pour réclamer des avantages matériels et statutaires. Le flou dans la répartition des rôles constituait une autre difficulté. Le Gret, compte tenu de sa forte implication dans les chantiers et la gestion de la main-d'œuvre, finissait par se substituer aux propriétaires[70], relativement absents du processus de construction.

Les changements apportés en 2003 opérèrent une « inversion » du schéma précédent. La fonction de maître d'ouvrage délégué du Gret, agissant pour le compte des propriétaires et du gouvernement, fut réaffirmée. À ce titre, il était chargé de concevoir le module et de contrôler la bonne exécution des travaux. Le nouveau schéma de production s'accompagna d'un travail important de formalisation des procédures visant à clarifier les rôles et responsabilités de chacun et à assurer la bonne coordination d'ensemble. Cette clarification des rôles accorda également plus d'importance à la contractualisation entre acteurs.

*Le rôle des propriétaires dans la construction*

Le nouveau schéma replaça les propriétaires au cœur du dispositif de construction en tant que maîtres d'ouvrage. Leur participation aux chantiers fut clairement définie. Au-delà du choix du type de module (pièce ou ensemble latrine/clôture), le propriétaire était censé être impliqué dans le chantier de construction à différents niveaux. Responsable du bornage de son terrain, il devait ensuite récupérer les matériaux de construction auprès du programme et les acheminer sur son chantier. Ces matériaux étaient alors sous sa responsabilité pendant toute la durée du chantier. Les propriétaires étaient également chargés de fournir l'eau nécessaire à la réalisation du chantier ainsi qu'un aide-maçon pour assister les artisans locaux. Ils étaient également mis à contribution pendant les travaux : ils étaient responsables de l'arrosage du chantier le soir après le départ des maçons. Enfin, le propriétaire signait les procès-verbaux de réception provisoire et définitive du chantier.

*L'externalisation de la maîtrise d'œuvre à des « entrepreneurs-promoteurs »*

La maîtrise d'œuvre fut externalisée à des entreprises (des « entrepreneurs-promoteurs », terme employé pour souligner la volonté du programme de faire émerger une filière de promotion immobilière sociale). Responsables de l'organisation et du respect des prescriptions techniques, les entreprises étaient également chargées de recruter et gérer la main-d'œuvre locale (maçons, peintres, ferrailleurs, manœuvres).

Cinq « entrepreneurs » aux profils assez différents[71] ont été recrutés en gré à gré sur la base de leur expérience avec le programme[72].

Les contrats avec ces entreprises étaient signés sur la base de « générations » de modules à construire. La négociation financière portait sur le volume de main-d'œuvre et d'encadrement de celle-ci à prévoir. L'entreprise était ensuite libre de rémunérer comme elle le souhaitait sa main-d'œuvre à condition de ne pas tomber en deçà d'un montant plancher fixé contractuellement. Le Gret souhaitait ainsi s'assurer que les maçons recevraient une rémunération correcte et régulière.

[69] *Entre 2000 et juin 2003, le programme a produit 740 modules. De juillet 2003 à juin 2008, 5 100 modules ont été construits.*

[70] *Alors que sa fonction initiale était celle d'une assistance à la maîtrise d'ouvrage.*

[71] *De l'artisan exerçant essentiellement dans le secteur informel au chef d'entreprise du secteur du BTP.*

[72] *La majorité des entrepreneurs ayant signé un contrat avec le Gret avaient déjà travaillé avec lui dans le cadre de projets précédents ou du programme Twize.*

*L'internalisation de la fonction de contrôle*

La fonction de contrôle, qui autorisait le déblocage des paiements, fut internalisée par le Gret. Les anciens chefs de chantier devinrent des contrôleurs techniques, correspondants privilégiés des entreprises.

Sept contrôles étaient effectués au cours du processus de construction, intégrant en fin de travaux une réception provisoire et une réception définitive.

*La recherche d'économies d'échelle et de maîtrise des prix d'achats des matériaux*

Le Gret conserva la gestion des achats et des stocks de matériaux qui était stratégique pour le bon fonctionnement des chantiers et le contrôle des coûts. Il signait des contrats avec les fournisseurs et artisans locaux producteurs des matériaux et équipements nécessaires à la construction (agglomérés, fers, menuiseries). Le Gret conserva également la responsabilité de l'approvisionnement des chantiers en matériaux.

*Le passage à une programmation des chantiers par « génération »*

La programmation des chantiers se fit désormais par « génération » (lots) de 50 à 100 modules. Ceci permettait des économies d'échelle dans l'achat des matériaux, les approvisionnements, l'organisation du contrôle des chantiers, etc. Cela permettait également d'assurer la mobilisation des artisans sur la durée. Il devenait possible de produire plus vite tout en maîtrisant les coûts.

- **Les huit étapes d'un chantier de construction**

De la formulation d'une demande d'accession à la propriété à la réception définitive du logement, le déroulement d'un chantier suivait une procédure relativement longue[73], qui pouvait durer plusieurs mois. Le processus de construction d'un chantier se divisait en huit étapes.

*La réception de la liste des bénéficiaires et la constitution d'une « génération »*

Le responsable de la composante habitat recevait chaque soir la liste des Twize validées par la composante microfinance. Il procédait ensuite à la constitution des « générations » de modules. Celles-ci regroupaient « mécaniquement » les Twize sur une base territoriale afin d'optimiser l'organisation des chantiers et d'en réduire les coûts.

*La réunion d'information avec une « génération » et la signature du contrat de maîtrise d'ouvrage déléguée (MOD)*

Dès qu'une génération de modules était constituée, le responsable de la composante habitat et l'animateur du quartier concerné[74] planifiaient une réunion avec les propriétaires.

Au cours de cette rencontre, le contrôleur technique expliquait aux participants les caractéristiques techniques des modules, le déroulement des travaux et les modalités d'approvisionnement en matériaux des chantiers. Il présentait les obligations qui incombaient aux propriétaires au cours du chantier[75]. Enfin il leur rappelait qu'il était interdit d'habiter le module avant la réception provisoire. Les bénéficiaires signaient alors avec le Gret un contrat de maîtrise d'ouvrage déléguée.

*La programmation des chantiers et la signature des contrats de prestation de service*

La programmation des chantiers se faisait par génération de modules. Une génération était exécutée dans le cadre d'un contrat passé entre un entrepreneur et le Gret. Le responsable de la composante habitat, le contrôleur technique affecté à la génération et l'entrepreneur élaboraient, avant la signature du contrat de prestation de service, un planning de déroulement des travaux.

[73] *Un manuel de procédures détaille chaque étape et chaque* process *au sein de celle-ci.*

[74] *Tous les animateurs étaient regroupés au sein de la composante appui aux activités communautaires.*

[75] *S'assurer du bornage de la parcelle, ravitailler le chantier en eau et être présent pendant les travaux ou se faire représenter.*

Celui-ci reprenait les différentes phases de réalisation (implantation, construction des fondations, élévation des murs et pose de la toiture, réalisation des finitions) et avait une valeur contractuelle.

*La démarche achat et stocks*

Une fois les chantiers programmés, le responsable de la composante habitat transmettait au service achat et logistique (SAL) la liste des besoins en matériaux de construction et en équipements pour la réalisation des travaux de la génération.

Si les stocks de matériaux étaient insuffisants, le SAL commandait les matériaux nécessaires. Ceux-ci étaient ensuite livrés et conservés à l'antenne du quartier en présence du magasinier et du contrôleur technique. Le magasinier réceptionnait la quantité et le contrôleur technique la qualité. Le magasinier tenait des journaux de livraison et de stocks.

*L'approvisionnement des chantiers*

Le programme Twize était responsable de l'approvisionnement des chantiers en matériaux et en équipements (portes, fenêtres, charpentes et tôles). Les propriétaires venaient récupérer à leurs frais les matériaux à l'antenne et en étaient responsables jusqu'à la fin du chantier. Leur responsabilité était engagée à compter de la signature de la fiche de sortie du matériel remis par le magasinier en échange des fournitures. Cette procédure d'approvisionnement butait sur un problème récurrent : l'absence répétée des propriétaires sur les chantiers.

La distribution des matériaux aux propriétaires était effectuée selon la programmation des chantiers, selon le principe du « premier enregistré, premier servi ».

**Modalités d'approvisionnement des chantiers**

Les livraisons de matériel se faisaient en deux temps, suivant les étapes d'avancement du chantier :

- les fournitures nécessaires aux fondations et aux travaux d'élévation étaient livrées dans un premier temps (ferraillage, coffrage, béton et maçonnerie) ;

- les matériaux nécessaires à la toiture et aux finitions étaient livrés dans un second temps (tôles, chevrons, pointes, enduit, portes, fenêtres, peintures).

Ces livraisons en deux temps répondaient à un objectif double : ne pas encombrer les propriétaires et éviter que les matériaux soient utilisés à d'autres fins que les constructions prévues.

*La mise en œuvre et le suivi des chantiers*

La réalisation des travaux de construction tels que définis dans le cahier de prescriptions techniques (CPT) était confiée à des prestataires de services (entrepreneurs). Ces derniers étaient responsables de la main-d'œuvre et de l'outillage nécessaire à l'exécution des travaux.

Le contrat stipulait que l'entrepreneur s'engageait à recruter du personnel qualifié et à respecter la législation du travail (fiscalité, couverture sociale…). L'entrepreneur désignait au sein de son équipe un chef de chantier pour chaque génération. Ce dernier était chargé de contrôler la présence des maçons, le respect des normes techniques prévues par le CPT, et d'actualiser le planning des travaux.

*La réception provisoire*

La réception provisoire était faite par le contrôleur technique, le chef de chantier de l'entrepreneur et le propriétaire, en présence de son chef de Twize. Les parties signaient un procès-verbal de réception provisoire. En cas de réserves et/ou de problèmes, l'entrepreneur avait un mois pour réaliser les travaux demandés et les matériaux nécessaires étaient à sa charge.

*La réception définitive*

La réception définitive intervenait à la levée de toutes les réserves émises au cours de la période de garantie d'un mois, marquant ainsi la fin de la responsabilité de l'entrepreneur vis-à-vis de l'ouvrage réalisé. Elle avait lieu en présence de l'entrepreneur, du contrôleur de chantier, du propriétaire et de son chef de Twize. Un procès-verbal de réception définitive des travaux était établi après correction des anomalies éventuelles.

## L'aval : le remboursement du prêt

Une fois les travaux terminés et réceptionnés définitivement, les habitants commençaient le remboursement de leur crédit habitat. Le programme prit soin de dissocier le dispositif de construction du dispositif d'octroi des crédits (deux équipes relativement autonomes géraient la construction d'une part et la gestion du financement d'autre part). Il était dit et répété aux habitants qu'ils avaient emprunté de l'argent qu'ils devaient rembourser et que l'équipe de la composante microfinance n'était pas responsable de la qualité des travaux. Le but était d'éviter que les habitants fassent valoir les défauts – possibles – pour ne pas rembourser leurs prêts. C'est ce qui est d'ailleurs arrivé à plusieurs reprises. L'équipe microfinance a alors sollicité les techniciens pour faire le point. Les habitants auraient pu user davantage de cette capacité de pression sur le programme. La faible cohésion sociale interne des groupes a certainement limité le recours à ce contre-pouvoir.

# L'impact de Twize sur les acteurs de la filière de construction

La structuration du secteur du BTP était un objectif spécifique clairement énoncé par le programme à partir de 2003. En encourageant l'émergence de nouveaux acteurs, le programme Twize entendait contribuer à la structuration durable d'une filière de l'habitat social à Nouakchott et Nouadhibou. Le dispositif de formation mis en place a principalement ciblé les artisans de la construction issus des quartiers populaires.

## Le dispositif de formation à destination des artisans locaux

- **La professionnalisation des artisans : un objectif à part entière du programme**

L'implication des maçons des quartiers a prouvé son intérêt, notamment en termes de retombées économiques pour ces personnes. Cependant, le faible niveau de certains tâcherons conjugué à la rigueur de l'organisation des chantiers (délais, normes, contrôle) ont rendu obligatoire le développement d'un dispositif de formation.

> « *L'option affichée de lutte contre la pauvreté a impliqué d'utiliser les maçons des quartiers et pour cela de les former. À l'idée initiale de construction s'est greffée une idée de formation. Il a y a eu des hésitations au niveau du CDHLCPI sur la meilleure formule à adopter pour lutter contre la pauvreté : faut-il privilégier la formation des maçons et les constituer en équipes pour qu'ils travaillent dans les quartiers et s'insèrent donc professionnellement ou la construction de modules est-elle une finalité en soi pour réduire la pauvreté ?* » (C. A, bureau d'études Tasmim).

La formation a été pensée comme un volet à part entière du programme Twize avec un double objectif : améliorer la qualité des constructions réalisées tout en incorporant des hommes du quartier, parfois sans qualification, dans la filière de construction. Elle a concerné tous les « métiers » impliqués dans la construction d'un module : fabrication des agglomérés, coffrage, maçonnerie, ferraillage, peinture, menuiserie, etc.

Durant les trois premières années du programme, c'est la Socogim qui assurait cette mission de formation. Après le retrait de cet acteur du dispositif, les bureaux d'études chargés du contrôle technique assumèrent cette mission prodiguant un « apprentissage "sur le tas", en fonction des difficultés rencontrées ou des besoins ». Les chefs de chantier, puis les contrôleurs techniques du Gret, ont également assuré cette formation « de terrain ».

- **Des formations pratiques combinées à des formations théoriques**

L'apprentissage par les tâcherons se faisait principalement dans le cadre des chantiers de construction, véritables « chantiers-écoles ». Le rôle des bureaux d'études fut de ce point de vue déterminant. Présents au quotidien pour vérifier le respect du cahier de prescriptions techniques par les tâcherons, ils appuyaient les acteurs impliqués dans la construction, qu'il s'agisse d'ailleurs des tâcherons ou des salariés du Gret.

« Nous avons fourni un travail d'assistance des maçons locaux. Il y a eu une évolution par pallier *dans le schéma de construction. Au départ, on recrutait la main-d'œuvre potentiellement existante sur le quartier, ce qui nécessitait de l'encadrer. Au début, il fallait également encadrer et former les agents techniques du Gret (avant qu'il n'y ait des chefs de chantier). Ils n'étaient pas des techniciens, certains avaient un niveau de qualification très bas. Ces agents se sont formés par "sédimentation". L'apport du bureau d'études était plus un apport organisationnel et d'encadrement qu'un apport technique.* » (C. A., bureau d'études Tasmim).

Les tâcherons participaient également à des formations théoriques dans le cadre d'un partenariat passé entre le programme et différentes institutions de formation technique de Nouakchott. Les formations étaient organisées par module et dispensées sous la forme de « cours du soir ». En 2002, le Lycée technique de Nouakchott a, par exemple, formé 139 personnes sur quatre thèmes : fabrication des agglomérés ; peinture ; ferraillage ; maçonnerie-coffrage. Ces formations donnaient lieu à la délivrance de diplômes.

- **Un bilan mitigé des formations**

Les effets positifs les plus visibles des formations sont l'amélioration considérable de la qualité des modules construits.

« *La qualité des modules à la fin est bien meilleure qu'au début. Les maçons se sont améliorés et ont mieux travaillé. Les habitants de la dernière "génération" de modules sont beaucoup plus contents car leur module est de meilleure qualité* » (Mohamed Khairy, bureau d'études BEEM).

Ce constat est également visible sur le terrain : les derniers modules résistent mieux à l'usure du temps que les premiers, construits par les habitants.

Cependant ce bilan doit être nuancé à l'aune du nombre important de maçons qui ont quitté le programme pour travailler ailleurs après avoir reçu une formation. Mieux formés, ces maçons pouvaient faire valoir leurs compétences nouvellement acquises sur d'autres chantiers de la ville et ainsi prétendre à une rémunération plus intéressante. Si l'on considère l'objectif global de lutte contre la pauvreté affiché par le programme, cette « fuite » des ouvriers pour des rémunérations plus importantes est satisfaisante, mais elle représentait un inconvénient pour la bonne exécution des chantiers. Le turn-over important des tâcherons a constitué un obstacle à la continuité des chantiers, à la responsabilisation des maçons, et a eu des répercussions sur la qualité du travail fourni.

« *En théorie, c'est le même maçon qui devait réaliser la totalité du module, mais en réalité, il n'était pas rare de voir 3 maçons passer par la même chambre* » (Wane Aboubacry, contrôleur).

- **Un accompagnement « organisationnel » proposé aux entrepreneurs**

Les formations ont permis d'améliorer globalement le niveau des tâcherons. Mais elles ont également permis d'introduire un certain degré de professionnalisme chez les autres acteurs impliqués dans la construction, en particulier chez les entrepreneurs. Ayant à respecter des règles contractuelles nouvelles, les entrepreneurs, dont certains étaient issus du secteur informel, ont bénéficié d'un accompagnement permanent du Gret. Cet appui, davantage organisationnel que technique, a néanmoins été décisif pour la réalisation des objectifs quantitatifs. Mieux organisés, mieux encadrés, les entrepreneurs ont réussi à satisfaire les délais très courts imposés par le programme.

## Que sont devenus les opérateurs « fidélisés » par le programme ?

Le dispositif de construction a fait appel à des acteurs dont le degré de professionnalisation était hétérogène. Si les personnels des bureaux d'études techniques étaient des gens de métier, la plupart des maçons, peintres ou mouleurs étaient issus des quartiers d'intervention où ils exerçaient leur activité de manière artisanale. Certains d'entre eux étaient même parfois des débutants venus saisir l'opportunité professionnelle d'un tel programme.

- **Les tâcherons**

Les entreprises employaient majoritairement des ouvriers du quartier, car, bien que parfois moins qualifiés, ils avaient l'avantage d'être moins chers (pas de coût de transport à prévoir). Les mouleurs et les ferrailleurs étaient également pour la plupart issus des quartiers. Aujourd'hui, seuls les maçons et les peintres les plus qualifiés (qualification qu'ils ont souvent acquise ou renforcée grâce à Twize) ont réussi à quitter les entreprises partenaires du Gret pour aller travailler sur de plus gros chantiers dans d'autres quartiers de Nouakchott. Le marché de la construction, florissant à Nouakchott, leur a ouvert beaucoup de perspectives.

- **Les bureaux d'études**

Les deux bureaux d'études avec lesquels Twize a travaillé de 2001 à 2003 n'ont pas rencontré de difficulté particulière pour maintenir leur activité après la fin du programme car Twize n'avait jamais constitué la seule activité de leur portefeuille. Ils poursuivent aujourd'hui leurs missions d'études et de suivi/contrôle de travaux dans les domaines du génie civil, de l'hydraulique ou de l'électricité.

- **Les entrepreneurs**

Les cinq entrepreneurs en contrat avec le Gret avaient des profils variés. L'expérience et la personnalité de chacun a incontestablement influencé la suite de leur parcours.

Ceux qui exerçaient déjà leurs activités dans le secteur du BTP avant le programme ont continué leurs activités de construction, auprès de particuliers ou de structures publiques. « *Je réponds à des appels d'offres publics car ils impliquent la signature de contrats et le respect d'obligations mutuelles, en termes de paiement notamment. L'intérêt du programme Twize, c'était la possibilité de rester à Nouakchott, d'avoir des revenus réguliers et la garantie d'être payé* », indique l'un d'entre eux. Toujours en contact avec le ministère de l'Habitat, il se dit intéressé pour retravailler dans le secteur de l'habitat social, estimant bénéficier « *d'une valeur ajoutée importante dans ce secteur grâce à l'expérience Twize* ».

D'autres entrepreneurs ont eu plus de difficultés après la clôture du programme. Ayant parfois eu le sentiment d'être des quasi-employés du programme, ils se sont sentis brutalement « abandonnés » :

> « *Nous sommes aujourd'hui au chômage technique. Nous avons créé notre structure pour Twize et dans l'optique que le programme continue au-delà du Gret. Mais il n'a pas continué et nous n'avons pas trouvé d'autres chantiers. On nous a laissé "en cours de route". Nous sommes déçus et frustrés de ne pas avoir pu continuer* » (M. K., entrepreneur).

Ces opérateurs, pour lesquels Twize constituait la majeure partie du chiffre d'affaires, regrettent aujourd'hui d'avoir cessé leurs activités dans le cadre d'un programme « qui fonctionnait bien ».

Ayant commencé sur Twize comme simple maçon en 2001, Baba Sy a finalement créé sa propre entreprise en 2003 et décroché plusieurs dizaines de contrats de construction dans le cadre du programme.

**Témoignage de Baba Sy, entrepreneur pour le programme Twize**

« Avant Twize, je travaillais à mon compte. Un membre de ma famille est venu me chercher pour que je construise son module à Dar el-Beïda, à un moment où le programme, compte tenu des difficultés rencontrées avec les tâcherons, a demandé à chaque bénéficiaire d'amener son propre maçon. Ça ne m'intéressait pas vraiment car j'étais habitué à être à mon compte et je voulais y rester. Sur les projets de développement, tu obtiens un contrat, puis au bout d'un an ou deux c'est terminé et tu dois chercher du travail ailleurs. J'ai commencé à travailler avec Twize en réalisant quelques modules. Je les ai terminés rapidement et dans de bonnes conditions. Les chefs de chantier de la composante habitat ont vu que je connaissais bien mon métier et que j'étais expérimenté. Ils m'ont demandé de continuer avec eux. J'ai participé à leur demande à une formation au Lycée technique avec mon équipe de maçons. J'ai aimé collaborer avec Twize.

Déjà connu du Gret, j'ai été recruté ensuite en tant que promoteur. Ce nouveau statut m'a beaucoup apporté. Grâce à l'appui des contrôleurs et des ingénieurs du Gret, j'ai considérablement amélioré la qualité de mon travail. Entre 2004 et 2007, j'étais le seul promoteur à travailler sur El Mina, Couva et Basra. Je pouvais réaliser jusqu'à 100 modules simultanément. J'avais en moyenne 40 ouvriers mais je pouvais gérer jusqu'à 60 ouvriers. J'étais tout seul pour gérer tout ce personnel mais pour les chantiers, je m'appuyais sur deux chefs de chantier.

Depuis la fin de Twize, j'ai gagné quelques chantiers à Nouakchott. Ce sont des chantiers plus importants que les pièces Twize. Mais c'est difficile de trouver du travail. Cela fait plus d'un mois que je n'ai eu aucun chantier. Il y a des gros chantiers à l'intérieur du pays mais je refuse de partir car je veux rester disponible à Nouakchott si on m'appelle. Dans les « quartiers Twize », on ne trouve pas beaucoup de chantiers. Les gens y construisent de petites choses. Ils font souvent appel à leurs parents pour cela. Et puis surtout, les gens nous identifient au programme c'est-à-dire au Gret, ils pensent que nous, qui avons travaillé avec la "grande société" Gret, sommes très chers. Ils pensent que nous sommes de grands entrepreneurs, que nous ne prendrons pas la peine de nous déplacer pour de petits travaux. Or je peux être intéressé par ces travaux que je peux donner à un de mes maçons. Je n'ai aucun contact avec le ministère de l'Habitat car je ne connais personne là bas. Par contre, je suis toujours en contact avec le Gret. Je sais que s'il y a quelque chose, je le saurai par le Gret. Je n'ai jamais répondu à un appel d'offres. Souvent, il faut payer pour avoir le dossier d'appel d'offres et je n'ai pas toujours l'argent pour cela. Et puis je ne sais pas répondre à des gros appels d'offres, ils ne sont pas accessibles à des gens comme nous ».

L'impact différencié qu'a eu le programme sur les entrepreneurs doit nous interroger sur le poids qu'a pu jouer le capital « entrepreneurial » de ces différentes structures. De ce point de vue, le programme ne prévoyait pas de formation à vocation managériale ou commerciale. Finalement, les entrepreneurs qui réussissent à avoir une activité de construction régulière aujourd'hui sont ceux qui possédaient déjà ce capital avant de travailler pour Twize.

Quelle que soit leur situation aujourd'hui, ces différents types d'acteurs s'accordent sur un point : la participation au programme Twize fait figure de « référence ». Twize est décrit comme un label, gage d'un savoir-faire de qualité et de sérieux auprès des différents acteurs du secteur du BTP.

> « *Travailler pour le Gret est très intéressant car même si on gagne peu, on acquiert une reconnaissance, une sorte de label de bonne qualité. Ces attestations d'institutions internationales sont très importantes, notamment pour les soumissions aux appels d'offres publics* » (Rahba Ould Rahdi, entrepreneur).

## Quelle filière de production de logements sociaux aujourd'hui ?

Le dispositif de production de logements a été conçu pour répondre à la faiblesse du secteur BTP. En renforçant les compétences des différents acteurs de la filière (fournisseurs, artisans et tâcherons, entreprises), le programme œuvrait à faire émerger une filière professionnelle de construction immobilière à caractère social. À leur côté, les contrôleurs du Gret devaient devenir les acteurs locaux de la structuration de la filière habitat au service des populations démunies.

Ce chantier d'envergure n'a pas donné les résultats escomptés. Une première raison à cela est que les entrepreneurs contractés par le programme étaient davantage des « prestataires de services » que des promoteurs immobiliers. Twize a travaillé avec des entrepreneurs « multifonctions », sortes d'agences d'intérim, qui fournissaient une prestation pour le programme, celle de gérer les chantiers et la main-d'œuvre. La création de l'entreprise MEC par le directeur du bureau d'études techniques BEEM est caractéristique de cette élasticité des structures. Compte tenu de son ancienneté dans le programme et de la relation privilégiée développée avec le Gret, ce bureau d'études fut engagé comme « éclaireur » pour tester le nouveau schéma de maîtrise d'œuvre.

> « *J'ai eu dans un premier temps un contrat de deux ou trois mois avec le Gret pour une prestation de promoteur. Nous avons joué un rôle expérimental (avec donc un risque d'échec, notamment sur le plan financier) mais compte tenu de nos relations de confiance avec le Gret, nous avons accepté de "jouer le jeu". Puis comme l'expérience a fonctionné, nous avons décidé de répondre à cette nouvelle demande du Gret en créant une structure* ad hoc*, spécialisée dans l'exécution des travaux.*» (M. K., directeur d'un bureau d'études et entrepreneur).

Les difficultés d'insertion dans le marché local que rencontre aujourd'hui cet entrepreneur donnent à voir les limites du dispositif. De plus, le contexte mauritanien du BTP rend difficile le développement d'une véritable activité de promotion immobilière. Comme le souligne Isabelle de Boismenu[76] :

> « *Pour satisfaire ses clients, mais aussi ses financeurs, le promoteur doit tenir ses prix et ses délais. Pour cela il dépend largement des entreprises avec qui il contracte. Or, dans le contexte mauritanien, les moyens de pression suffisants pour établir un partenariat équilibré n'existent pas. Le manque de fiabilité des entreprises est la règle et constitue un frein rédhibitoire au développement de la promotion immobilière. Cette situation que déplorent tous les acteurs, démontre à la fois la performance de la composante habitat du programme Twize et l'argument de vente que pourrait représenter sa fiabilité en termes de prix et de délais.* »

Aujourd'hui, le dispositif de production de logements mis en place par le Gret n'existe plus. Les différents acteurs ont laissé de côté leur rôle en matière d'habitat social.

[76] *Cf. Boismenu I., 2008,* Programme Twize – Mauritanie, Faisabilité d'une institutionnalisation de la fonction « Promotion de l'habitat social, *Rapport de mission, AUDIAR.*

## Quels savoir-faire acquis par les habitants ?

Le renforcement de la maîtrise d'ouvrage des habitants constituait un objectif important du programme. Une partie des propriétaires a effectivement appris à suivre un chantier et développé une certaine capacité de maîtrise d'ouvrage. L'étude d'impact a souligné que près de 50 % des participants au programme ont exprimé leur souhait de construire une maison par leurs propres moyens (Choplin, 2009). Ce chiffre peut être analysé comme un résultat positif : les familles souhaitent construire par elles-mêmes, non parce qu'elles reprochent quelque chose au programme, mais plutôt parce qu'elles savent comment procéder et ont leurs propres « *plans dans leur tête* ».

**Témoignage de plusieurs femmes propriétaires d'une pièce Twize**

Un *focus group* réalisé en janvier 2009 dans le quartier de Mekka a révélé plus précisément le ressenti des habitants sur leur participation aux travaux de construction. Huit femmes, propriétaires de modules Twize depuis 2006, étaient présentes. Elles ont clairement dit qu'elles avaient choisi où mettre la pièce et avaient suivi de près la construction. « *On a mis la baraque là et on dormait là. On était là tous les jours sur la parcelle. On surveillait, on vérifiait la livraison des matériaux, on amenait l'eau* ».

Les entrepreneurs interrogés ont confirmé que les propriétaires étaient présents et avaient participé à la réception provisoire et définitive du module. Quand il y avait un problème, les femmes exprimaient leur mécontentement. Les propriétaires avaient en effet la possibilité de faire remonter des réflexions ou critiques et de formuler des plaintes auprès des animateurs, en particulier par rapport à la qualité des matériaux qu'ils devaient surveiller et qu'ils pouvaient refuser. Certains n'ont pas manqué de se plaindre sur la qualité des briques et des maçons.

L'une de ces femmes a construit par la suite une autre chambre avec ses propres moyens et dit être plus expérimentée depuis qu'elle a vu faire Twize : « *Avec les chambres de Twize, j'ai vu comment on fait. Maintenant, je sais qu'il faut trois rangs de briques car j'ai déjà vu que ça se passe comme ça. Je sais choisir les briques et surveiller le maçon* ». Les autres acquiesçaient en disant que prochainement, si elles le pouvaient, elles construiraient seules et surveilleraient le maçon, à présent qu'elles sont « *éclairées et ont la technique en la matière* ».

# Les principaux enseignements

## Les points clés du dispositif

- **L'importance de la fonction de contrôle**

Le fait que le Gret ait internalisé la fonction de contrôle a été décisif pour la bonne exécution des chantiers et pour la qualité des modules.

Les contrôleurs techniques intervenaient à trois niveaux : contrôle des matériaux produits par les fournisseurs, approvisionnement des chantiers en matériaux et contrôle de l'exécution des chantiers. Les entrepreneurs étant payés par génération de modules, certains auraient pu être tentés de terminer au plus vite la génération en cours pour obtenir un nouveau contrat. Cette

course aux contrats se faisant souvent au détriment de la qualité des modules, la rigueur du dispositif de contrôle permettait de garantir le respect du cahier des charges.

Le contrôleur technique était chargé de représenter les intérêts des propriétaires dans le déroulement du chantier.

> « *La mission du contrôleur était un peu délicate car le terrain était difficile. Nous n'avions pas à faire uniquement à l'entreprise mais également à des bénéficiaires illettrés qui parfois pensaient que leur module était un don de l'État. Dans ce contexte, ils avaient du mal à s'impliquer dans le chantier. On leur construisait un module, c'était déjà bien mais si la construction était de mauvaise qualité, ce n'était pas grave* » (Nedhirou Abdou, contrôleur).

Une autre difficulté se situait dans la relation entre le contrôleur et l'entrepreneur, qui n'assumait pas toujours son rôle.

> « *Les entrepreneurs n'étaient pas toujours présents sur les chantiers et nous étions parfois amenés à gérer le personnel des entreprises. Notre interlocuteur était le chef de chantier de l'entreprise mais en réalité il n'était pas non plus présent en permanence donc nous étions parfois tenus de traiter directement avec le maçon. Or nous n'étions pas censés avoir de relation directe avec lui. Et lui n'était pas « responsabilisé » dans le processus de production. Il était payé à la tâche* » (N. A., contrôleur).

Leur mission ne se limitait donc pas uniquement au contrôle de la qualité mais également au suivi du chantier dans son ensemble. Il leur arrivait même parfois de « former les maçons les plus en difficultés pendant le week-end pour ne pas perdre de temps ».

Enfin, certains contrôleurs soulignent qu'ils ont dû assouplir les règles de contrôle sous l'effet des objectifs quantitatifs élevés imposés au programme à partir de 2005. « *Évidemment, cette notion d'habitat est très politique. Cette position nous a amenés à être moins regardants et exigeants sur la qualité car il fallait en produire beaucoup dans des laps de temps parfois très courts (pour une campagne électorale par exemple)* ».

- **L'approvisionnement en matériaux : une question stratégique**

*Le contrôle des stocks : création d'une commission d'achat*

Le Gret gérait directement les achats et les stocks de matériaux. Cette fonction était assurée par le service achat et logistique (SAL).

Avant 2003, l'approvisionnement se faisait au fur et à mesure de l'avancement des chantiers. Le changement d'échelle du projet a rendu difficile cette gestion des achats « au coup par coup ». C'est ainsi qu'à partir de 2005 une commission achats[77] fut mise en place. Après avoir sélectionné la liste des fournitures et des prestataires à consulter, elle fixait le prix des matériaux sur douze mois sur la base de l'offre la moins disante. Des contrats d'achat annuels étaient ensuite signés avec les fournisseurs retenus arrêtant des coûts unitaires fixes. Une certaine souplesse fut cependant nécessaire pour faire face à la hausse parfois rapide du coût des matériaux sur le marché.

> « *Il y a eu des ruptures de contrat de la part de ceux qui n'avaient pas bien anticipé l'évolution du coût des matériaux. Le fournisseur de fer à béton a ainsi rompu son contrat car le prix de ce matériau a beaucoup augmenté par rapport au prix contractuel fixé par la commission. L'année suivante, pour anticiper cette hausse des prix, la commission a décidé d'acheter en une seule fois la quantité totale de fers à béton nécessaire pour les chantiers de l'année et les a stockés dans les locaux du Gret* » (Samassa Nalla, président de la commission achats).

Pour mieux préparer le travail de cette commission, le SAL effectuait en parallèle un suivi de l'évolution des prix du marché et alimentait mensuellement la mercuriale des prix.

[77] *Cette commission était présidée par le responsable de la composante habitat et composée du chef de la composante AAC, du responsable du Système d'information géographique, du directeur administratif et financier de Beït el-Mal et du directeur administratif et financier du Gret.*

La gestion des achats et des stocks en interne impliquait un important investissement humain et matériel. Elle a permis de satisfaire l'impératif de maîtrise des coûts en sécurisant l'économie de l'offre (par l'achat en gros à prix garantis sur un an). Une telle procédure a également permis de s'assurer de la qualité des matériaux et des équipements achetés, avec des effets positifs sur la durabilité des modules et la satisfaction des propriétaires.

Ce mode de gestion permit enfin de sécuriser les matériaux qui avaient une forte valeur marchande, en limitant les « pertes » ou reventes éventuelles que l'on aurait certainement constatées si l'on avait confié cette mission aux entrepreneurs.

*Un exemple de contradiction entre efficacité à court terme et structuration de la filière à long terme*

En internalisant les fonctions logistiques d'achat et de livraison des matériaux sans modalité de transfert prévu à un ou des acteurs locaux, les responsables du programme étaient conscients qu'ils allaient à l'encontre de l'objectif de pérennisation du dispositif. Cependant, ces deux objectifs étaient difficilement conciliables : comment garantir la maîtrise des coûts des modules et des risques financiers associée à la gestion de volumes financiers importants en confiant la gestion des matériaux aux entrepreneurs ? Ceux qui travaillaient avec le programme n'avaient pas la solidité financière et gestionnaire suffisante. Le recours à des entreprises de plus grande taille, qui auraient été armées pour gérer les montants financiers en jeu et les marchés de matériaux concernés, aurait été possible. Il aurait fallu qu'elles soient intéressées par ces marchés, petits au regard de ceux qu'elles avaient l'habitude d'exécuter. Il y avait également le risque qu'en confiant cette tâche à des entrepreneurs, le coût des modules explose. L'offre « matériaux + main-d'œuvre » qu'auraient pu fournir les entrepreneurs aurait été difficilement compétitive avec les prix très bas obtenus par le Gret, constitué en sorte de centrale d'achat. Créer une centrale d'achat aurait pu être une autre option mais cela aurait nécessité un dispositif d'accompagnement lourd pour éviter les risques de reventes et d'augmentation des prix.

- **La difficulté à concilier coût, qualité et quantité**

*Des contrats forfaitaires avec les entreprises ne permettant pas de faire face aux imprévus*

La rémunération des entreprises était calculée en fonction d'une estimation *a priori* du volume de main-d'œuvre et d'encadrement nécessaire pour réaliser la génération de modules. Ce système permettait de contrôler les coûts de production tout en garantissant une certaine souplesse. Mettre en œuvre un programme de construction de cette ampleur dans ces quartiers[78] en utilisant les modalités généralement employées dans le cadre de marchés publics aurait incontestablement généré des difficultés plus importantes (blocages, avenants successifs, etc.).

Cependant, le dispositif présentait plusieurs limites. La responsabilité des entreprises ne pouvait dépasser le montant de leur contrat, affecté en totalité à la main-d'œuvre. En cas de défauts nécessitant démolition et reprise de travaux, il était difficile de faire supporter à l'entreprise des charges pouvant atteindre le double du montant du contrat. Les arrangements à l'amiable ont permis, dans la quasi-totalité des cas, de trouver des solutions mais ce système avait tendance à réduire le niveau d'exigence du Gret sur la qualité. Par ailleurs, les bonnes relations entre contrôleurs et entrepreneurs étaient nécessaires au bon déroulement des chantiers mais pouvaient aussi conduire à une certaine permissivité.

*Des matériaux fabriqués localement mais de moins bonne qualité*

La qualité des parpaings (ou agglomérés) qui étaient moulés par des artisans installés dans les quartiers n'était pas toujours satisfaisante. La fabrication de ces matériaux requérait l'utilisation d'un mélange de ciment et de coquillage, or les mouleurs avaient tendance à réduire les quantités de ciment qu'ils y injectaient pour augmenter leurs marges. Par ailleurs, les conditions climatiques imposaient un mouillage régulier des parpaings durant leur séchage. Les difficultés d'accès à l'eau

[78] *Les problèmes étaient nombreux : conflits de voisinage, perte, vol ou revente de matériaux, absence des habitants, etc.*

dans les quartiers rendaient cette action souvent aléatoire. Aussi, les parpaings étaient friables et bien qu'ils ne soient pas porteurs au niveau de la construction, leur aspect n'était pas de nature à donner confiance aux habitants. Il aurait été possible de faire fabriquer ces parpaings en usine, sur tables vibrantes, mais cela aurait entraîné une forte hausse de leur coût.

*Plus de visibilité à Nouakchott, plus de souplesse et d'innovation à Nouadhibou ?*

La réflexion sur les enseignements doit prendre en compte les deux contextes dans lesquels le programme a été expérimenté. Il a été davantage possible d'innover, d'être à l'écoute des habitants à Nouadhibou, où la pression politique était moindre et les objectifs plus raisonnables qu'à Nouakchott. Ce constat met en question l'intérêt d'intervenir sur deux terrains, dans un contexte de capitale ou de ville secondaire (Nouadhibou étant malgré tout la deuxième ville du pays). Il pousse à s'interroger également sur la question des objectifs quantitatifs ainsi que la difficulté à concilier l'ensemble des objectifs assignés au programme, les enjeux politiques et les contradictions que cela pouvait entraîner pour un opérateur de la société civile tel que le Gret.

## Une forte capacité d'adaptation et d'innovation

- **La volonté de s'adapter aux attentes des habitants**

Le dispositif de construction des modules Twize doit être considéré à la lumière du contexte d'intervention. Les chantiers avaient lieu chez et avec les habitants. Véritables « assistants des ouvriers », les habitants étaient contractuellement invités à participer au déroulement des chantiers. Cette implication des propriétaires conférait au programme une dimension humaine inédite dont il a fallu tenir compte dans l'exécution des travaux. À la rigueur des procédures, le programme a su allier souplesse et compromis afin de « trouver des solutions innovantes pour s'adapter aux besoins de ses "clients" » (I. de B., Audiar).

> *« Twize c'était l'intermédiaire entre le monde des affaires et le monde social. Il faut apprendre à gérer le monde social. C'est très différent de la gestion d'un chantier classique. La relation humaine est au cœur du dispositif et c'est ce qui est difficile à gérer. On a beaucoup appris de ce point de vue-là »* (N. A., contrôleur technique).

Le programme a ainsi accepté que l'entrepreneur puisse confier, à la demande du propriétaire, l'exécution des travaux à un maçon que celui-ci avait choisi. Le propriétaire se voyait ainsi confier les matériaux et la somme correspondant au coût de la main-d'œuvre en échange de la signature d'une décharge qui le rendait l'unique responsable de l'exécution de son chantier.

- **Le cahier des prescriptions techniques : un outil pour créer des normes de qualité adaptées**

Le schéma de maîtrise d'œuvre également a été aménagé, la pratique prenant parfois le pas sur la théorie. Le dispositif devait en permanence satisfaire à une double tension : respecter strictement les normes techniques classiquement admises sur un chantier pour s'assurer de la qualité des constructions tout en tenant compte de la réalité du terrain et de l'impératif de maîtrise des coûts qui limitait les moyens d'action des prestataires. L'exigence du programme de respecter les normes prescrites dans les cahiers de prescription technique se heurtait en effet à la réalité du contexte d'intervention.

> « *Quand on édicte des prescriptions techniques, on est obligé de respecter la norme. La norme par exemple, c'est que pour avoir un agglo qui puisse avoir la résistance requise, il faut le vibrer et respecter certaines conditions. Or, les agglos que nous utilisions présentaient un double problème : fournis par des mouleurs des quartiers, il était difficile de demander d'en faire contrôler la qualité et la résistance auprès du Laboratoire national des travaux publics par exemple. De l'autre côté, on ne peut pas dire aux gens "confectionnez les agglos comme vous voulez". Si le CPT n'avait pas mis la barre très haute, on n'aurait pas obtenu les résultats satisfaisants que l'on a pu obtenir. Sur Twize, on a pu obtenir le meilleur de ce que les*

*fournisseurs pouvaient produire et que l'organisation du chantier pouvait donner* » (C. A., bureau d'études Tasmim).

C'est finalement grâce à cette capacité de compromis entre normes élevées et adaptation des normes aux réalités du terrain que le programme a pu atteindre son objectif de production tout en continuant à faire participer les tâcherons du quartier, respectant ainsi les principes d'action originaux du programme.

- **Un dispositif qui assure la fidélisation des acteurs de la filière**

*La pratique du gré à gré*

Dérogeant à la règle classiquement admise dans le BTP de l'appel d'offres, le programme contractualisa avec les entrepreneurs sur la base d'un gré à gré. Rendu indispensable par la fixation à l'avance du coût des modules, cet assouplissement des règles des marchés de la construction a permis au programme de rester dans l'enveloppe financière prévue par le projet. Les entrepreneurs ont ainsi pu signer plusieurs contrats successifs. « Fidélisés » par le programme, ils étaient plus à même d'en accepter les conditions financières.

« *La construction des modules nous rapportait peu car dans notre rémunération, il n'avait pas été tenu compte de l'augmentation des prix des matières premières : un contrat pour un module était facturé 45 à 50 000 UM (125 à 140 €) et ne nous rapportait au final que 13 à 14 000 UM (36 à 38 €). Le tout avec une pression permanente du Gret sur le respect des délais et de la qualité. Financièrement, ce n'était donc pas très intéressant sauf à avoir des volumes importants. Travailler pour Twize, c'était par contre la promesse de l'obtention de contrats nombreux et réguliers, tout en continuant par ailleurs notre activité initiale dans le BTP* » (R. O. R., entrepreneur).

*La garantie de la disponibilité des maçons grâce à la régularité des chantiers*

Il est important de souligner que le système reposait en partie sur la régularité des chantiers, régularité qui garantissait la disponibilité des maçons (à défaut ces derniers seraient partis sur d'autres chantiers) et l'adhésion des habitants qui mobilisaient plus facilement leur apport initial et leurs échéances mensuelles. Pour garantir cette régularité, le Gret fit preuve d'une souplesse financière notable, supportant parfois des découverts bancaires importants pour assurer le paiement régulier des entrepreneurs et l'approvisionnement des chantiers.

*Une confiance qui encourageait l'implication des entrepreneurs*

La relation de confiance tissée entre le Gret et les entrepreneurs permit de dépasser certaines difficultés :

*« Quand les bénéficiaires volent le sable ou le gravier du chantier pour construire par exemple leur petite pièce à côté, je complète le sable manquant "de ma poche". Je ne demande jamais aux bénéficiaires de me rembourser, ce sont de pauvres gens qu'il faut aider. De même, quand des bénéficiaires sont victimes du vol des matériaux dont ils sont responsables (fers, bois, menuiseries), je suis obligé de remplacer moi-même ce qui a disparu pour ne pas retarder l'exécution du chantier* » (B. S., entrepreneur).

## Des compétences indispensables en matière d'ingénierie sociale

- **Des activités d'accompagnement social nécessaires à chaque étape**

La mission sociale du Gret, en tant qu'ONG de développement, et ses compétences en matière d'ingénierie sociale ont joué un rôle déterminant dans la performance globale du dispositif.

La relation avec les habitants était permanente : de la phase amont d'information et de recueil des demandes à la phase post construction de recouvrement des crédits.

De ce point de vue, le rôle joué par la composante appui aux activités communautaires, véritable « courroie de transmission entre le programme et les quartiers d'intervention »[79], a été décisif. Forts d'une connaissance approfondie des habitants des zones d'intervention du programme, les conseillers de quartier ont contribué à faciliter la mobilisation des propriétaires grâce à leurs relations de long terme tissées avec eux. Comme eux, les contrôleurs techniques du Gret ont accompli un travail d'ingénierie sociale important. Le dispositif de construction accordait beaucoup d'importance à la relation humaine. C'est cette dimension que valorisent aujourd'hui les techniciens qui ont travaillé sur Twize.

> *« Nous avons tiré beaucoup d'enseignements sur le fonctionnement humain d'un chantier et appris beaucoup plus sur le plan sociologique et anthropologique que sur le plan technique. À la différence des autres chantiers, on apprend des astuces de gestion, à communiquer avec les gens, comment expliquer les choses simplement. Sur un grand chantier, tout est très mécanique. On ne discute pas avec les gens sauf s'il y a un problème. On tire les plans et c'est tout. Sur Twize, on discute sur la manière de faire, sur comment concilier les exigences des gens avec les plans. Nous avons pu faire l'apprentissage de la réalité du terrain qu'il fallait connaître pour mener à bien ce genre de chantiers »* (C. A., bureau d'études Tasmim).

Un des résultats importants et pérennes du programme est d'avoir fait évoluer les manières de faire des techniciens, aussi bien ceux recrutés par le Gret que les prestataires externes, dans le sens d'une plus grande reconnaissance des habitants pauvres. Outre leur maîtrise technique, ils ont développé de nouveaux savoir-faire d'écoute, de dialogue et de négociation avec les habitants afin que ceux-ci assument les responsabilités qui leur avaient été dévolues sur les chantiers.

- **Des savoirs d'usage à articuler aux savoir techniques**

La formation des habitants aux techniques de construction a été rapidement abandonnée. De même, ils ont été peu sollicités pour contribuer aux processus de prise de décision concernant le programme. Cependant, par la pratique, par l'observation, ils ont acquis des savoir-faire qui leur permettront, à l'avenir, de mieux contrôler un chantier de construction. Au-delà, en les plaçant comme maîtres d'ouvrage formels du processus, le programme a œuvré dans le sens d'une plus grande reconnaissance de ces groupes pauvres et marginalisés, par des personnels techniques ou politiques. Enfin, les quelques innovations qu'ils ont pu apporter aux modules montrent leur potentiel d'innovation et l'importance, dans ce type de programme, de savoir combiner savoir-faire techniques ou scientifiques et savoir-faire issus de la pratique, de l'usage qui est fait des produits proposés.

## Le difficile transfert du dispositif à une institution publique ou privée

**Les pistes proposées pour la pérennisation du dispositif**

Plusieurs pistes de solutions ont été « proposées » à la fin du projet pour que l'outil de production performant mis en œuvre dans le cadre du programme soit conservé. Quel que soit le schéma retenu, il aurait fallu réfléchir à la manière de conserver les savoir-faire et le personnel formé par le programme. Parmi ces pistes, citons notamment :

- internaliser le dispositif au sein du ministère en charge de l'habitat par la création d'une structure *ad hoc* à l'intérieur dudit ministère ;
- créer une agence interministérielle chargée d'assurer la fonction de promoteur de l'habitat social ;
- recruter sur le marché un opérateur (type bureau d'études ou autre) pour assumer cette fonction pour le compte du ministère (à l'image de ce que faisait le Gret dans le cadre de Twize).

[79] *Cf. Morlat Laetitia, Abdoulaye Moussa,* L'animation dans un programme de développement urbain, approche et expériences de la composante « Appui aux activités communautaires » du programme Twize en Mauritanie, *Études et travaux en ligne n°11, juin 2007.*

Si le dispositif de production mis au point par le Gret a bien fonctionné dans le cadre du programme, sa transposition en situation hors programme se heurte à un certain nombre de difficultés.

Le programme s'inscrivait dans le cadre d'un financement octroyé par un bailleur de fonds sur la base de coûts unitaires fixes. L'objectif de maîtrise des coûts a été possible grâce à l'internalisation de certaines fonctions par le Gret mais également par la contractualisation en gré à gré avec les prestataires (bureaux d'études et entrepreneurs). Est-ce que cela aurait été possible dans l'hypothèse d'une promotion immobilière publique ? La logique du gré à gré n'aurait effectivement pas été conforme aux règles des marchés publics où le recours à l'appel d'offres est obligatoire au-delà de certains montants financiers.

Le programme Twize a pu innover sur le plan technique et organisationnel grâce à la mobilisation de moyens financiers importants provenant d'un bailleur de fonds international : subventions pour les produits logement et financement de l'assistance technique fournie par le Gret. Comment dès lors envisager la reproduction d'un tel dispositif par l'État ou par le secteur privé ?

L'internalisation, par un opérateur privé à vocation sociale tel que le Gret, des fonctions stratégiques de marketing/animation social(e), d'achat et de gestion des matériaux, de programmation et contrôle des chantiers et de gestion financière constituait une clé de la performance du programme. Dans le même temps, elle rendait improbable son transfert en l'état au secteur privé comme au secteur public.

# Conclusion

La maîtrise des coûts et la qualité ont été des contraintes qui ont dicté l'adaptation progressive du schéma organisationnel et opérationnel tout au long du programme. Le programme a ainsi pu répondre à la demande croissante de logements et satisfaire les objectifs fixés par les bailleurs sans pour autant renoncer à la qualité.

Le Gret a finalement fait le choix, validé par le CDHLCPI, de recourir à des entrepreneurs plutôt qu'à l'autoconstruction individuelle ou collective. Ce choix, commandé par les impératifs de qualité, de quantité et de respect des délais, n'a pas eu pour conséquence d'abandonner les propriétaires. Le travail de formation et de médiation sociale qu'a accompli le Gret a replacé le propriétaire au cœur du dispositif de construction. Cette approche « sociale » a eu un coût qu'il a été possible de prendre en charge grâce à un niveau élevé de financements extérieurs. Du point de vue de l'ingénierie sociale, le rôle du Gret a été déterminant. Il l'a été également dans le schéma organisationnel des chantiers où le Gret a géré directement la plupart des principales fonctions.

Cette intervention accrue du Gret a rendu difficile la pérennisation du dispositif de production des logements porté en grande partie par le programme. Le fait qu'il soit inséré dans un programme de lutte contre la pauvreté a très certainement réduit la marge de manœuvre du Gret. Jusqu'où aurait-il dû intervenir dans ce dispositif ? Quels partenariats publics-privés aurait-il pu construire ? Comment résoudre la contradiction entre une logique et des objectifs liés à un programme, déterminés dans le temps et des objectifs institutionnels de création ou renforcement d'acteurs locaux ? Autant de questions qui restent ouvertes.

# Chapitre 5

# Le financement de l'habitat

*Aurélie Quentin avec l'appui de Anne-Claude Creusot*

# Introduction

Le financement de l'habitat couvre généralement deux sphères bien distinctes : le financement de l'habitat subventionné et celui non subventionné. Financer l'habitat en dehors de toute subvention revient à proposer des produits d'épargne et de crédit relativement classiques selon des méthodologies proches de celles du financement d'activités génératrices de revenus. La question de l'accompagnement au projet habitat est parfois traitée spécifiquement. Des institutions de microfinance (IMF) comme Sewa Bank (Inde) et Grameen Bank (Bangladesh) ont diversifié leurs produits de crédit vers l'habitat en définissant des conditions similaires à celles de leurs produits classiques : crédits de petite taille pour la rénovation progressive ou la construction d'un habitat de base, durée de recouvrement relativement courtes, peu ou pas de subvention, garanties adaptées (formes alternatives de titres de propriété), mobilisation très progressive de l'épargne.

Cette approche trouve ses limites lorsque le contexte impose de travailler sur de l'accès à de l'habitat neuf et plus uniquement sur de la rénovation d'habitat existant. Elle évince alors de fait les populations qui n'ont pas la capacité de financer intégralement un habitat même basique sur des durées acceptables par les institutions de microfinance. C'est notamment le cas dans le cadre d'opérations de restructuration ou résorption de quartiers précaires qui obligent les populations déplacées à repartir de zéro dans la construction d'un habitat décent.

Aussi, la nécessité d'un recours à la subvention dans l'habitat pour atteindre les derniers déciles de revenus est aujourd'hui largement admise, y compris au sein des agences multilatérales de développement. Mais dès lors qu'une composante subvention est introduite, ce type de financement devient beaucoup plus complexe à gérer notamment du point de vue de l'articulation entre une institution de microfinance et une mission de service public.

L'originalité de Twize en la matière est d'avoir tenté d'aborder ce problème en internalisant, dans un premier temps, le dispositif de financement de l'habitat – et non en le confiant à une institution externe du fait de l'absence d'acteur capable d'assumer ce rôle en Mauritanie – tout en envisageant, dès l'origine, de créer et d'institutionnaliser au terme du programme un organisme financier autonome spécialisé dans l'habitat. Tout du long, l'enjeu a donc été de définir et de négocier ces modalités d'institutionnalisation, tout en les articulant aux contraintes et aux enjeux de Twize et de sa propre dynamique d'inscription dans le cadre d'une politique publique pérenne.

L'autre spécificité du programme est d'avoir articulé, dès sa création, la question du financement de l'habitat à celle des microcrédits classiques pour stimuler les activités productives des ménages, et d'avoir ainsi envisagé conjointement deux aspects indissociables du développement : l'accès au logement et l'amélioration du niveau de revenu.

# Le dispositif de financement de l'habitat social

Le programme Twize intervenait dans des quartiers lotis sous-équipés ou dans le cadre d'opérations de recasement de familles, liées à des restructurations de quartiers. Dans les deux cas, la problématique est celle de l'accès à un habitat neuf, soit que les gens n'ont pas d'habitat décent à l'origine (ils vivent sous des tentes de fortune ou dans des baraques en bois) soit que les populations sont déplacées dans le cadre d'opérations de restructuration des quartiers précaires et se voient concéder par l'État un terrain, en principe viabilisé, à titre de compensation.

Dans ce dispositif habitat, la composante microfinance du programme Twize, baptisée Beït el-Mal et vouée à devenir une institution de microfinance à part entière, opérait la sélection des bénéficiaires selon une combinaison de critères, octroyait et gérait les crédits. La composante habitat organisait quant à elle les chantiers de construction et leur approvisionnement en matériaux et en équipements, en confiait l'exécution à des petites entreprises locales, supervisait le bon déroulement des travaux, et enfin en assurait la réception (chapitre 4). La composante activités communautaires jouait un rôle de facilitation dans le quartier et assurait la promotion du produit habitat auprès de la population. Enfin la composante formation assurait la formation des entreprises et des ouvriers travaillant sur les chantiers, dans un pays où le savoir-faire de la filière BTP est d'un niveau très bas.

La population cible du programme était principalement constituée de personnes actives du secteur informel (commerçants, ouvriers, artisans) dont le revenu mensuel par famille était inférieur à 40 000 MRO (environ 120 €), soit légèrement au-dessus du seuil de pauvreté estimé à 33 600 MRO (environ 100 €) par ménage et par mois en 2004. Plus de la moitié du budget de ces ménages était consacré à la nourriture et environ 10 % au logement.

### • Produits habitat proposés

*Deux produits : chambre ou latrine-clôture*

Deux produits d'habitat neuf étaient proposés aux populations : une chambre de 20 m² ou un ensemble latrine-clôture de terrain.

Le coût du module chambre était estimé à 400 000 MRO en 2007 (matériaux et main-d'œuvre), soit environ 1 175 €[80]. Son financement se partageait en trois dimensions : une contribution directe des habitants, une subvention de l'État mauritanien et un crédit avec taux d'intérêt de 12 % par an sur trois ans.

***Figure 10 : Modèle de financement d'un module habitat à partir de juin 2005***

| | MRO | Euros | % |
|---|---|---|---|
| **Coût total** | **400 000** | **1 175** | **100 %** |
| Subvention État | 240 000 | 705 | 60 % |
| **Crédit** | **110 000** | **323** | **27,5 %** |
| Apport personnel | 50 000 | 147 | 12,5 % |

Ce montage financier avait été conçu compte tenu, prioritairement, des capacités contributives des populations ciblées. Selon les enquêtes socio-économiques réalisées à l'origine par Beït el-Mal, la capacité de remboursement mensuelle des ménages se situait autour de 3 500 à 4 000 MRO par mois. D'expérience, un remboursement sur trois ans, pour des populations à faibles revenus vivant de l'économie informelle, est une durée maximale acceptable. Partant de ce raisonnement, le montant du crédit a été fixé à 110 000 MRO (capacité de remboursement mensuelle intégrant le cout du crédit sur 36 mois), soit 27 % du coût de l'habitat. La contribution initiale directe des habitants avait été fixée en évaluant les capacités de mobilisation d'épargne des ménages ciblés, soit environ la moitié du montant du crédit (12,5 %). Il en a résulté que la subvention devait représenter initialement 60 % du coût total de l'habitat.

À titre indicatif, si la totalité du coût de l'habitat avait été financée sur crédit, la durée du crédit aurait été de l'ordre de dix ans (hors coût du crédit), soit une durée beaucoup trop longue et risquée du point de vue d'une institution de microfinance.

[80] *Ces chiffres sont calculés à partir du taux de change en vigueur à l'époque : un euro valait 340 ouguiyas (MRO).*

*Les caractéristiques des produits*

- Durée du crédit : 36 mois avec remboursement mensuel du capital et des intérêts ; pas de période de grâce.
- Taux d'intérêt : 12 % annuel sur capital initial.
- Garantie : elle est double :
  - Les groupes de caution solidaires (*twize*) : le crédit est octroyé à des *twize* de cinq à dix personnes qui se portent caution mutuellement.
  - L'épargne de garantie : l'octroi du crédit est assujetti au versement préalable d'une épargne de garantie fixée à 10 000 MRO remboursable à la dernière échéance du crédit.

À partir de la mi-2006, une garantie individuelle est testée, comme alternative à la caution solidaire. Il s'agit d'explorer la piste du nantissement du permis d'occuper. Pour Beït el-Mal (BEM), l'intérêt est un passage vers une garantie matérielle tangible, même si la valeur psychologique de la garantie, par la consignation du permis d'occuper au niveau de l'institution, demeure plus efficace que sa valeur légale réelle. Pour les habitants, le passage au crédit individuel lève la contrainte de constitution du groupe solidaire, difficile sur des durées de trois ans, sans pour autant alourdir les conditions, puisque tous les bénéficiaires de l'habitat social sont détenteurs d'un permis d'occuper. Le passage au crédit individuel peut permettre en outre de lever la contrainte d'homogénéité dans les montants de crédit octroyés, ouvrant la voie vers l'offre de modules habitat innovants avec des montants de crédit différenciés.

Avec l'augmentation du coût des matériaux au fil des années, le montant du module a progressivement évolué, conduisant à une augmentation en valeur absolue de la part demandée aux habitants sous forme de contribution initiale et de crédit, même si en proportion, c'est la subvention de l'État qui a le plus augmenté en passant à 67 % du financement global. Le montant et la part de la subvention dans le dispositif de financement a fait l'objet de nombreuses négociations notamment avec la Banque mondiale qui cherchait à la minimiser autant que possible, dans le souci de pérenniser une politique de financement public de l'habitat social.

***Figure 11 : Évolution du modèle de financement d'un module habitat en 2008***

| **Module chambre ou latrines-clôture** | **MRO** | **Euros** | **%** |
|---|---|---|---|
| **Coût total** | **483 000** | **1 380** | **100 %** |
| Subvention État | 323 000 | 923 | 67 % |
| **Crédit** | **110 000** | **314** | **23 %** |
| Apport personnel | 50 000 | 143 | 10 % |

*Autres produits financiers proposés : le microcrédit classique (MCC)*

La mise en place de crédits à l'habitat va de pair avec l'amélioration des revenus des habitants. L'une des conditions de recouvrement des crédits est en effet que les revenus des emprunteurs puissent être parallèlement augmentés. Dans cette optique, des produits de microfinance plus classiques ont été proposés dès l'origine par Beït el-Mal, dans un contexte où l'offre concurrente de microfinance était très faible.

Ces caractéristiques étaient les suivantes :

- Objet : financement d'activités économiques génératrices de revenus.
- Montant du prêt : montant variant de 10 000 à 50 000 MRO (44 à 220 €). Le montant maximum au premier cycle est de 15 000 MRO. Il peut croître ensuite par pallier de 5 000 à 10 000 MRO en fonction de la qualité de remboursement de la twize.

- Durée du prêt : de 5 à 10 mois avec remboursement mensuel du capital et des intérêts.
- Taux d'intérêt : 24 % sur capital initial.
- Garantie : comme pour le crédit habitat, elle est double : l'octroi est fait à des groupes de caution solidaire de 5 à 10 personnes, et une épargne de garantie est demandée à la *twize*, équivalant à 10 % du montant du crédit, remboursable à la dernière échéance.
- Règles de cumul de crédits : un cumul de crédit habitat et de microcrédit classique est possible, sous réserve de justification de ressources adéquates et d'un historique de crédit irréprochable.

### • Résultats

Le crédit était un sujet central dans le projet Twize. Contracter un crédit en Mauritanie, c'est avouer son manque d'argent et se mettre en situation de dette face à un tiers. C'est un acte lourd et non banal.

La composante microfinance a fonctionné logiquement selon des principes prudentiels. Si un groupe (*twize*) avait « solidairement » décidé de ne pas rembourser, il aurait été difficile d'agir. La première démarche était de mettre en confiance le client avec cet outil difficile qu'est le crédit. De petites sommes sur des cycles courts étaient prêtées. Ce système, outre l'aide effective qu'apportaient ces microcrédits, permettait à chacun de se roder avec la pratique des échéances mensuelles et au groupe solidaire de montrer sa solidité. Ceci facilitait l'établissement d'une relation de confiance à trois niveaux, l'emprunteur, le groupe et Twize (équipe microfinance).

En dix années, le système a évolué. Les groupes Twize étaient perçus comme un obstacle. Pourquoi s'engager avec le voisin, ou une connaissance du voisin, pour contracter un crédit ? Une offre de crédits individuels a alors été développée.

Ces crédits posaient cependant à nouveau la question du risque. Ainsi, le terrain et la maison sont désormais mis en garantie par l'intermédiaire d'un acte légal. Dans la pratique, là encore, nous savons combien il est difficile (voire impossible) de rendre exécutable cette procédure en cas de non-paiement. La pression s'exerce sur l'emprunteur qui s'engage seul et non plus aux côtés d'un groupe imposé, mais qui engage ses biens et dans le cas présent, finalement, tout ce qu'il possède.

Entre mi-2003 et juin 2008, date de fin du programme, 5 100 modules ont été construits et 65 000 microcrédits pour un montant total de près de 4 millions d'euros ont été octroyés aux familles.

En montants, 591 millions de MRO ont été distribués (1,7 million d'euros), dont 279 millions de crédits habitat et 312 millions de microcrédits économiques, avec des taux de portefeuille à risque qui ont été maintenus à des niveaux acceptables tout au long du programme.

Depuis 2008, les octrois de microcrédits se poursuivent, en augmentation constante. La diminution progressive de la part des crédits à l'habitat et l'augmentation significative du nombre de clients accédant au microcrédit classique sont liées au processus de transformation de Beït el-Mal (BEM) en organisme autonome de microcrédit.

# L'institutionnalisation de Beït el-Mal et son articulation avec une politique de l'habitat social

Beït el-Mal (BEM) est une émanation du programme d'habitat social Twize. Au départ composante de ce programme, elle s'est autonomisée progressivement en se détachant d'une logique de projet pour aller vers une logique institutionnelle : installation dans des locaux séparés, recrutement et formation d'un personnel spécialisé, mise en place d'une organisation autonome et adoption d'une politique de recouvrement des coûts de fonctionnement du dispositif par les produits financiers reçus.

Le 7 juillet 2008, au terme du programme, Beït el-Mal, société anonyme de droit mauritanien, a été créée, dans la perspective d'un transfert des activités de la composante microfinance Beït el-Mal du programme Twize et d'une inscription dans le cadre légal de la microfinance en Mauritanie. À cette date, la composante microfinance BEM était déjà autonome financièrement du point de vue du recouvrement de ses coûts de fonctionnement, ce qui lui permettait de poursuivre ses activités de microfinance malgré la fin du programme Twize.

- **Création de Beït el-Mal**

*Historique*

En 1998, le Gret est présent en Mauritanie depuis une petite dizaine d'années. Un certain nombre de projets, tous développés en milieu rural (Alizé puis Alizé électrique) sur le thème de l'accès aux services essentiels (eau, électricité) arrivent en fin de cycle et le Gret, à travers le pôle DSU (Développement social urbain), identifie de nouvelles priorités d'action en particulier dans le domaine de l'habitat urbain.

C'est ainsi qu'avec l'appui de l'État mauritanien et de la Région Île-de-France, le programme Twize naît à titre expérimental (cf. chapitre 1).

En 1999, année de lancement du programme Twize, les bases du financement de l'habitat sont jetées : une participation initiale des bénéficiaires, une subvention de l'État mauritanien via le CDHLCPI, et un crédit habitat. La mise à disposition d'une subvention permet de combler le fossé entre les capacités contributives des habitants (épargne et crédit) et le coût d'un habitat neuf, même basique.

Dès l'origine, des microcrédits économiques sont proposés en parallèle aux habitants, pour améliorer leurs revenus et faciliter l'accès au crédit habitat.

Ainsi, à partir de l'année 2000, la pérennisation d'une activité de microfinance devient une finalité à part entière dans un contexte mauritanien où l'offre de services financiers aux plus pauvres est quasi inexistante et où les besoins sont considérables.

*Contexte*

À cette époque, le secteur de la microfinance est naissant en Mauritanie, avec une offre de services financiers limitée par rapport aux besoins potentiels et caractérisée par l'absence d'IMF solides (des expériences relativement nouvelles existent qui gèrent peu de clients et ont des capacités de croissance limitées). Diverses rencontres avec les banques de la place ont par ailleurs montré qu'il était difficile de miser sur un partenariat bancaire. La banque de l'habitat, rachetée en

2000 par un armateur privé, est d'abord une banque commerciale qui cherche à renforcer son profit. Le crédit habitat représente à peine 20 % de son portefeuille et s'adresse à une clientèle aisée, sans lien avec des programmes étatiques d'accès à l'habitat. Les autres banques commerciales ne se déclarent pas intéressées à développer une offre de services vers une clientèle pauvre. Or, de nombreuses expériences de partenariats bancaires montrent qu'il est vain d'avoir une stratégie volontariste d'implication des banques sur la microfinance dès lors que l'initiative ne découle pas de leur propre volonté stratégique, condition essentielle de réussite.

Le choix est par ailleurs fait de gérer au sein de la même entité les crédits d'habitat social et les microcrédits plus classiques, pour des raisons de proximité de méthodologie et de cible, et d'économies d'échelle.

L'option de transformer Beït el-Mal en société de microfinance privée a suscité à l'origine nombre de débats entre les partenaires du projet et en interne au Gret. Les grandes interrogations portaient sur le fait de confier à un acteur privé la gestion d'un service d'intérêt public, sur la pertinence d'associer au sein d'une même structure deux types d'activités de nature différente (habitat social et microfinance classique), et enfin celui de faire porter à une structure privée les risques d'un arrêt d'un financement public de l'habitat et donc de ce pan d'activité pour elle.

Une fois la décision prise, les débats ont porté sur le type d'institution à construire et sur son mode de gouvernance, sur les liens au sein de celle-ci entre les différents services offerts pour tenir compte des risques politiques liés aux financements publics en matière d'habitat, et sur son rapport à l'État mauritanien.

- **Création d'une société anonyme et liens avec le Gret**

*Le chantier de transformation en mutuelle suspendu en 2002*

En 2001, dans le cadre de la préparation du Programme de développement urbain (PDU), la Banque mondiale recommande que le crédit à l'habitat soit exclusivement confié à des institutions de microfinance (IMF) agréées par la Banque centrale. BEM n'ayant qu'un statut de projet, le Gret décide alors de préparer l'agrément de BEM sous forme de mutuelle, seul statut autorisé par le cadre légal de la microfinance de l'époque. Le processus de transformation en mutuelle est donc lancé et donne lieu aux premières assemblées générales de quartiers. Début 2002, le chantier est suspendu à la demande de la tutelle mauritanienne, qui y voit les prémices d'une récupération politique dans les quartiers. Du côté du Gret, l'avancée dans la faisabilité permet aux intervenants de prendre conscience du décalage profond entre un fonctionnement mutualiste effectif et les fondements méthodologiques de BEM, basés sur une gestion professionnelle et salariée de l'activité. Entre temps, la Banque mondiale, convaincue par les résultats du programme, ne fait plus de l'absence d'agrément un critère d'exclusion de son appel d'offres et le cadre légal de la microfinance, très restrictif, se voit remis en cause par les acteurs du secteur.

Lorsque le chantier de révision du cadre légal de la microfinance est lancé courant 2004, une nouvelle discussion s'engage au niveau du Gret, puis avec les autorités mauritaniennes, sur la possible transformation de Beït el-Mal en société anonyme.

*Les raisons du choix du modèle de la « société anonyme »*

Pour mener à bien cette nouvelle réflexion, différents chantiers sont lancés : processus de concertation avec le personnel de BEM (fin 2004), appel à l'expertise d'un spécialiste du financement de l'habitat social en France (Pierre Auréjac, ancien de la Caisse des dépôts et consignations, début 2005), visite d'Amret (IMF Cambodgienne issue d'un projet du Gret) par des représentants mauritaniens (mi-2005) et enfin réalisation d'une mission d'expertise du cabinet Horus en Mauritanie (Claude Falgon, fin 2005).

Malgré de nombreux débats internes initiaux, les avis convergent sur l'option société anonyme. Partant de l'historique de BEM, de sa méthodologie (approche type « entreprise de service »), du peu de souci de la population cible à participer à la gestion de l'institution et de son faible niveau

d'éducation, et enfin du contexte politisé des quartiers, il est confirmé que « le *statut de société anonyme est le plus adapté à l'activité de BEM et permet la plus grande souplesse dans la construction de la future gouvernance de la structure* ».

Si l'on replace la question par rapport au secteur dans son ensemble, le statut de SA s'impose aujourd'hui comme un modèle de référence pour plusieurs raisons :

- il est celui qui permet la plus grande créativité dans la gouvernance,
- il est le plus adapté pour attirer des partenaires financiers privés,
- il est l'une des conditions de l'obtention de refinancements bancaires permettant d'assurer la croissance des IMF.

*Les raisons du choix du Gret comme actionnaire*

Ces raisons sont celles qui ont justifié la participation du Gret dans d'autres sociétés de microfinance qu'elle a initiées dans le monde. À l'évidence, on ne peut attirer aujourd'hui de partenaires financiers durables dans la création d'une entreprise comme Beït el-Mal sans prendre part soi-même, en tant qu'initiateur de l'entreprise, à son capital et à son pilotage. Vis-à-vis des partenaires à trouver, du personnel qui s'engage dans cette nouvelle structure ou des clients eux-mêmes, l'engagement financier réalisé est la matérialisation de la confiance accordée à l'institution promue et la garantie de la continuité des objectifs définis.

Ce raisonnement vaut pour un bailleur de fonds comme l'AFD, qui a conditionné son appui à BEM, à partir de mi-2008, à l'engagement du Gret au capital.

En outre, Beït el-Mal comme les autres IMF initiées par le Gret à cette époque sont des entreprises fragiles, qui nécessitent une assistance technique après leur création. Pour BEM, une assistance technique dégressive, sous forme permanente puis ponctuelle est prévue. Or, il paraît difficile de mener à bien ce mandat d'accompagnement technique de BEM, sans avoir un poids déterminant dans la gouvernance de l'institution. Le raisonnement fait par le Gret est que l'institution soit suffisamment attractive et solide pour qu'à terme d'autres partenaires prennent le relais dans son pilotage et que le Gret puisse ainsi progressivement se désengager.

*Les engagements contractuels pris*

La direction de l'époque, représentée par Serge Allou, a donné, début 2005, son accord de principe sur un engagement du Gret au capital de la structure, sous réserve de la validation par l'assemblée générale de l'association Gret.

Au niveau du comité de pilotage de Twize, la transformation de Beït el-Mal en société anonyme a été plusieurs fois discutée et a fait l'objet d'un consensus. La création de la société anonyme et la participation du Gret au capital sont des résultats explicitement inscrits dans l'avenant à la convention signé en 2005 entre la Banque mondiale (via le PDU), l'État mauritanien et le Gret. Ce résultat est rappelé dans l'avenant de prolongation d'un an signé début 2007.

Il est prévu à l'époque que la société anonyme soit créée au plus tard à la fin juin 2008, date de fin du programme Twize. La création de BEM constitue alors la condition de l'obtention du financement de l'AFD, prenant le relais en juillet 2008.

# La place de l'État dans la future institution de Microfinance

Eu égard à la question centrale de confier une mission d'intérêt public à un acteur privé, la position finalement adoptée par l'ensemble des acteurs concernés, y compris par l'État Mauritanien, a été la suivante : le fait qu'il s'agisse de « service d'intérêt public » n'impose pas forcément l'idée que l'État doive le délivrer directement. De plus en plus, et ce dans différents secteurs, on évolue vers l'idée qu'il est possible, y compris pour des services relevant directement de ce que le gouvernement considère comme sa « mission », que ceux-ci soient gérés par des organismes privés (quel que soit leur statut), éventuellement avec des systèmes de conventionnement (par exemple pour la gestion de centres de santé primaires). Le gouvernement reconnaît simplement, dans ces cas-là, que ces services peuvent être fournis de manière plus efficace et à moindre coût par des organismes spécialisés privés, et que l'acquisition de compétence par l'État doit permettre avant tout une tutelle efficace de ces services.

La place de l'État dans la future IMF est donc envisagée à travers un lien à établir entre le futur maître d'ouvrage de la politique d'habitat social en Mauritanie et BEM afin de stabiliser son activité. Il s'agit également de garantir que son action dans le domaine du financement de l'habitat social respecte les principes établis dans le cadre de cette politique d'habitat social : ce droit de regard est d'autant plus légitime qu'il est admis que la décision de prêt doit l'emporter sur la décision de subvention dans la relation avec les clients (priorité donnée à l'expertise de la future IMF dans l'évaluation des capacités de remboursement des clients).

- **Gérer l'incertitude liée à la poursuite de l'engagement de l'État en matière d'habitat**

Plus de 70 % de l'activité de Beït el-Mal relevaient alors du financement de l'habitat social. Dans la mesure où c'est l'apport de subvention qui crée la demande en habitat social, un changement de position de l'État mauritanien qui n'aurait plus fait de l'habitat social s*a priori*té aurait fortement déstabilisé BEM en provoquant l'arrêt d'un pan important de son activité. Pour gérer cette incertitude, BEM a adopté une double stratégie :

- plaider en faveur de la transformation d'un programme d'habitat social, limité dans le temps et sans ancrage institutionnel, en une véritable politique d'habitat social, garantissant un engagement pérenne de l'État sur cette thématique. En ce sens, BEM et le Gret ont été partie prenante de la réflexion sur les modalités de pérennisation d'une telle politique ;
- renforcer le poids des activités hors habitat subventionné de manière à ne pas faire peser sur l'habitat social l'équilibre financier structurel de BEM, l'objectif étant de faire baisser la part des activités liées à l'habitat social à moins de 10 % de l'activité totale de BEM. Pour renforcer la part d'activités non subventionnées, des expérimentations de produits sont menées à partir de janvier 2007. Elles concernent le crédit économique individuel (garanti par le nantissement du titre foncier) qui fait l'objet d'une forte demande dans les quartiers, le crédit habitat individuel non subventionné pour financer notamment la rénovation, l'entretien et l'extension du parc habitat construit grâce à Twize mais aussi pour répondre à une demande qui émane de quartiers plus anciens construits en dur de longue date[81]. Enfin pour faciliter l'accès aux produits habitat (subventionnés ou non) et augmenter l'effet de levier par rapport au crédit, BEM mise beaucoup sur le développement de produits d'épargne habitat.

[81] *Malheureusement, ce produit a peu fonctionné. Voir sur ce sujet le chapitre 3 et l'étude d'impact réalisée en 2008 sur le volet habitat et microfinance (Choplin, 2009).*

- **L'articulation entre Beït el-Mal et un dispositif institutionnalisé d'accès à l'habitat social**

*Une séparation de gestion entre l'habitat social et les autres activités de microfinance*

Pour tenir compte de l'ensemble des contraintes évoquées – gestion de l'incertitude pour BEM, souci de respect de la mission de service public pour l'État – il est prévu de traiter de manière distincte les activités de microcrédit classique et l'activité de crédit à l'habitat social. Une fois qu'elle sera autonome, il est donc prévu que Beït el-Mal intervienne pour son propre compte en matière de microcrédit classique (et autres produits de microfinance non subventionnés) et comme prestataire pour le crédit à l'habitat entre un Fonds de l'habitat social, géré et alimenté par l'État, et les accédants à la propriété d'un logement social.

*La mise en place d'une fonction de promotion de l'habitat social articulée à Beït el-Mal mais extérieure*

Ce schéma d'institutionnalisation de la politique d'habitat social mauritanienne aurait été incomplet sans une réflexion sur le devenir de la fonction "promotion de l'habitat", jusque là assurée par les autres composantes du programme Twize. Cette fonction comprenait la mise au point des "produits habitat", la promotion des produits et le dialogue technique avec les habitants, la sélection des entreprises BTP, l'organisation, le suivi et le contrôle des travaux, l'achat et l'approvisionnement des chantiers en matériaux et en équipements, la contractualisation de la vente des logements, parfois la résolution de problèmes fonciers en amont. L'idée était de confier à un promoteur le statut de prestataire de services (comme c'était le cas pour BEM), pour le compte du Fonds pour l'habitat social qui le subventionnerait pour la réalisation de cette mission. Il gérerait par ailleurs la subvention directe aux habitants sur le coût du logement. La qualité de la prestation du promoteur immobilier était alors considérée comme déterminante car tout défaut ou faille dans la réalisation du projet habitat des populations pourrait se trouver directement sanctionné par des problèmes de remboursements.

*La définition d'un contrat de prestation de service entre Beït el-Mal et l'État*

Il est prévu qu'un contrat de prestation de service entre l'État et BEM garantisse que l'activité de l'IMF dans le domaine de l'habitat social respecte les principes établis dans le cadre de cette politique d'habitat social, notamment dans la sélection des dossiers de crédit. Ce contrat doit être assorti de modalités de contrôle strict de son respect. Aucune relation d'exclusivité ne doit être négociée entre les deux acteurs.

Du point de vue de Beït el-Mal, l'externalisation du financement de l'habitat social doit permettre de réduire ses besoins en fonds propres et limiter le choc d'un éventuel arrêt du subventionnement de l'habitat social. La synergie entre l'habitat et les autres services de microfinance reste cependant fortement souhaitable en termes tant d'impact sur les populations que de débouchés d'activités pour la structure.

L'ensemble de ce volet a été totalement remis en cause par l'arrêt du programme en 2008 et les tentatives, inabouties, d'institutionnalisation du programme en politique publique pérenne (cf. chapitre 6).

# Conclusion

Au niveau des microcrédits l'évolution a également été sensible. Comme chacun le sait, la microfinance a toujours fait l'objet de débats contradictoires. Vue du Nord, elle s'apparente (souvent à tort) aux crédits à la consommation qui surendettent les ménages. La critique mérite d'être entendue car dans le cas de microcrédits de quelques dizaines d'euros adossés à un taux annuel d'environ 20 % se répétant quasi automatiquement, il est difficile de leur associer des changements significatifs visibles dans les familles. Ces crédits permettent néanmoins de faire face à des échéances connues avec plus de sérénité ou à des « coups durs ».

L'évolution notable a été d'octroyer des crédits liés à des projets, de monter significativement le niveau d'emprunt possible et de s'intéresser à la faisabilité de ces projets. Ceci a demandé aux agents de crédits d'opérer une petite révolution. Ces mécanismes étant en place, la composante microfinance, via Beït el-Mal, a maintenant la capacité d'accompagner des emprunteurs de petits crédits dits « sociaux » vers de vrais projets de nature économique.

Au 31 août 2009, Beït el-Mal comprend 79 salariés au total, y compris le personnel de soutien (gardiens et plantons). L'institution est présente dans huit quartiers de Nouakchott (Basra, Couva, El Mina, Dar el-Beïda, Arafat, Toujounine, Ryad et Dar Naïm) et à Nouadhibou. Elle est structurée en cinq agences et un siège.

Si du point de vue financier, l'IMF a très bien survécu à l'arrêt total des subventions à l'habitat, et donc à la quasi-disparition de son activité dans ce secteur, ses difficultés à finaliser sa propre autonomisation sont justement liées à l'absence d'institutionnalisation du programme Twize en véritable politique publique d'habitat social. Car si les activités en matière d'habitat ont complètement cessé, BEM et son personnel sont aujourd'hui les seuls acteurs dépositaires des compétences développées dans le cadre du programme en matière d'habitat, pour avoir pendant longtemps été impliqués à la fois dans le financement et dans les activités de promotion-construction composant le programme. Dans la perspective toujours présente de relance d'une politique d'habitat et même d'un nouveau PDU, les liens politiques très forts de l'institution avec ce secteur pourraient jouer en défaveur de son autonomisation totale par le transfert définitif des actifs que l'État se refuse toujours à opérer.

Paradoxalement, alors que BEM multiplie les efforts et a parfaitement réussi à s'autonomiser financièrement pour survivre à l'éventualité d'un arrêt du volet habitat, c'est l'absence d'institutionnalisation de ce dernier qui aujourd'hui l'empêche d'achever sa propre stratégie.

# Chapitre 6

# Action par projet et construction institutionnelle : acquis, limites, enseignements

*Serge Allou*

# Problématique et enjeux

Institutionnalisation, pérennisation, autonomisation, valorisation des acquis, les mots sont multiples pour traduire l'ambition institutionnelle du programme Twize. Ces mots ne sont pas synonymes, ils expriment des notions et renvoient à des approches différentes. Mais ils rendent tous compte d'une même intention : le programme visait à produire des résultats concrets en matière de logement, de microcrédit, de développement communautaire ou de formation mais il visait aussi à assurer l'appropriation et l'ancrage dans la durée des démarches et des méthodes de travail mises en œuvre pour atteindre ces résultats.

Il nous faut avoir à l'esprit trois éléments au moment de l'analyse de l'action conduite dans cet objectif.

Le premier est celui de la posture générale et de la visée du Gret dans ce programme[82]. D'un côté, celui-ci a été construit sur une entrée thématique principale, l'accès à l'habitat pour les populations les plus démunies, mais a d'emblée intégré cette approche sectorielle dans un champ plus large comportant notamment une dimension sociale (équipements, organisation collective) et une dimension économique (accès au crédit, à des revenus, à des emplois ; formation). En d'autres termes il avait pour objectif de travailler à une *approche sectorielle* mais, dans une perspective intégrée, à l'échelle aussi de *territoires* d'action ; combinaison des approches qui constitue un premier niveau de complexité. D'un autre côté, il avait l'ambition on l'a dit non seulement d'atteindre des résultats concrets quantitativement importants, en termes de production d'unités de logements notamment, mais aussi d'asseoir des démarches et des méthodes de travail dans la durée, pour en assurer la pérennité au-delà du temps du programme proprement dit. C'est-à-dire qu'il se fixait *un objectif de construction institutionnelle*[83], celle-ci étant entendue comme la stabilisation de pratiques et de modes de coordination entre acteurs dans des routines de travail, des formes d'organisation, des dispositifs contractuels, des textes de droit. Avec en matière d'action « sociale » comme c'était le cas ici, une nécessaire référence au rôle de l'État et à l'élaboration de politiques publiques.

Un deuxième élément est celui du contexte dans lequel le Gret est intervenu dans cette posture et avec cette ambition. Ce contexte est celui d'une absence de politiques publiques et de cadres institutionnels en matière de développement urbain et d'habitat social. Il ne s'agissait donc pas à proprement parler de faire évoluer ou d'enrichir des politiques et des dispositifs existants mais bien de contribuer à les construire. Cela en sachant les limites assez généralement reconnues aujourd'hui, de ce point de vue, à la mise en œuvre de démarches strictement descendantes (accompagnement des structures publiques pour renforcer leurs capacités de maîtrise d'ouvrage) ou strictement ascendantes (la mise en œuvre de projets « pilotes » censés donner l'exemple), et la nécessité de combiner les approches aux deux niveaux (action locale et appui aux maîtrises d'ouvrage publiques) dans cet objectif.

Troisième élément, le Gret avait donc à relever, dans ce contexte, deux principaux défis :

- comment, dans le même temps, bâtir des logements, distribuer des microcrédits, réaliser des formations, mettre en place des services et des équipements communautaires, et construire également les institutions chargées de les produire à leur tour et de les gérer dans la durée ? Comment travailler simultanément sur les deux niveaux, aux allers-retours nécessaires entre l'un et l'autre ?
- dans la mesure où le Gret est d'abord et avant tout dans cette action opérateur, c'est-à-dire maître d'œuvre d'un projet, comment prendre appui sur le projet, ses résultats, ses

[82] *Ambition que, de façon générale, l'on retrouve dans de nombreux autres projets de terrain que le Gret met en œuvre.*

[83] *Objectif explicitement inscrit d'ailleurs dans l'avenant signé en 2005 du contrat avec notre commanditaire, le Programme de développement urbain. Nous y reviendrons.*

enseignements pour progressivement concevoir et aider à la mise en place de dispositifs institutionnels adéquats ?

Dans ses actions de terrain, le Gret met généralement en avant un continuum projet-programme-politique (on démarre petit, on change d'échelle, on impulse des éléments de politique à partir de ces références). Les méthodes pour atteindre ces objectifs ne sont bien entendu pas stabilisées. Elles ont fait débat dans le cadre du programme Twize, comme elles l'avaient fait avant et continuent de le faire aujourd'hui. Débat, pour faire bref, entre les partisans d'un Gret opérateur de projets appelé à tester des méthodes d'action de façon plutôt autonome et négociables ensuite avec les acteurs publics, et les tenants d'une articulation d'emblée plus forte avec ces derniers au risque d'y perdre en autonomie d'action mais visant à une plus grande appropriation en amont des démarches. Que nous enseigne le programme Twize sur la manière dont a été relevé ce défi ? Que nous dit l'expérience sur les points forts et les limites de la méthode suivie ? Quels éclairages nous apporte-t-elle pour orienter l'action à venir ?

L'objectif de ce chapitre est de revenir sur la façon dont le Gret a traité ces questions institutionnelles au fur et à mesure de la mise en œuvre du programme. Nous nous concentrerons sur les volets habitat et microfinance qui ont constitué les dimensions clés du programme.

Le chapitre est organisé en trois parties :

1. Dans une première partie *descriptive,* l'on dira ce qui a été fait ; comment le Gret a posé ces questions, les a traitées ; sur quoi il a travaillé et selon quelles modalités ; quels ont été les résultats atteints.
2. Dans une deuxième partie *analytique,* l'on cherchera à rendre compte des principales contraintes auxquelles il a été confronté ; à relever les éléments problématiques à partir desquels peuvent être éclairées les avancées et les limites du travail réalisé.
3. Dans une troisième et dernière partie *Enseignements* enfin, il s'agira de tirer les leçons de l'expérience et de proposer à la fois des éléments de posture et quelques points d'attention qu'un opérateur de projets comme le Gret doit faire siens s'il veut, dans le temps de son action, avoir une incidence sur les politiques.

# Action par projet et construction institutionnelle

## • Itinéraire d'une intention

Dès sa phase d'expérimentation, en 1998-1999, le projet Twize a posé et tenté d'intégrer dans sa mise en œuvre un ensemble de dimensions de nature institutionnelle. Le projet a d'emblée été conçu comme une expérience à caractère pilote : l'objectif était non seulement d'améliorer les conditions de vie et d'habitat des populations directement concernées mais aussi, sur ces bases, de tester des méthodes d'action susceptibles d'être diffusées et reproduites à plus large échelle. S'appuyant pour une part sur l'expérience développée à Fortaleza au Brésil depuis la fin des années 1980 et, dans une moindre mesure, sur l'expérience du programme Fourmi au Cameroun (cf. chapitre 1 Genèse), l'approche de ce point de vue s'est déclinée selon quatre axes principaux :

– Il s'agissait tout d'abord de mettre au point une solution technique acceptable par les populations, c'est-à-dire un produit qui ne soit pas qu'une réponse *ad hoc* à un besoin de logement mais qui s'accorde à leurs pratiques. En d'autres termes, un produit qui ne

représente pas une solution de substitution mais s'inscrive dans leur propre trajectoire d'accès au logement.

- Un deuxième aspect concernait l'organisation des habitants à l'échelle des quartiers. L'objectif à cet égard était double. Il s'agissait d'une part de faciliter la mise en œuvre du projet : la constitution de groupes « Twize » devait notamment permettre la mise en place de garanties financières solidaires et de rationaliser le processus de construction (en permettant des interventions groupées à l'échelle des Twize). Il s'agissait aussi d'autre part de renforcer des solidarités collectives ancrées sur les territoires de manière à impulser des dynamiques communautaires et accompagner la structuration du tissu social en organisations capables de devenir des interlocuteurs institués dans les processus en jeu.
- Un troisième élément concernait le système de financement (cf. chapitre 5). L'enjeu de ce point de vue était de jeter les bases d'un système qui ne repose pas dans sa totalité sur l'apport de subventions extérieures (internationales dans ce cas précis) mais où ladite subvention ait un effet de levier sur la mobilisation de ressources des parties prenantes. Reprenant l'expérience conduite avec succès à Fortaleza, il s'agissait de tester la faisabilité d'un système reposant tout à la fois sur la mobilisation d'un apport personnel des familles concernées, d'un crédit dont les conditions soient acceptables par celles-ci (c'est-à-dire qui puisse être effectivement remboursé), et d'une part de subvention.
- Quatrième et dernier axe enfin, l'implication des institutions publiques, en fonction de leurs mandats et de leurs compétences, à ces différents niveaux. Dès sa toute première phase de lancement à Dar el-Beïda, plusieurs initiatives furent ainsi prises par le Gret pour associer des organisations publiques à sa mise en œuvre : le CDHLCPI pour soutenir financièrement les investissements mais aussi la Socogim en appui à la promotion immobilière ou encore la Banque de l'habitat (au moment de la phase d'extension du projet aux quatre premiers quartiers pilotes) pour prendre en charge la gestion des crédits.

Le Gret agit alors en fonction d'intermédiation, en impulsion d'une démarche où il cherche à construire un premier ensemble de références pratiques et méthodologiques pour l'action, à se concentrer sur un travail d'ingénierie sociale et à mobiliser les institutions publiques susceptibles de participer à la mise en œuvre du projet. Mais dès la fin de l'année 2000, il modifie son positionnement.

Encore jeune et suivant d'autres priorités stratégiques, la Banque de l'habitat renonce très vite à s'associer. La Socogim plus allante manifeste de l'intérêt mais, faute d'un mandat clair et de moyens, son rôle se limitera à aider à la conception technique des modules ; elle se retirera du programme en 2001. Fort des premiers résultats de l'action et de leur visibilité concrète et politique, le CDHLCPI quant à lui sollicite le Gret pour étendre le programme à de nouveaux quartiers et mobilise les moyens financiers nécessaires. Le Gret relève le défi et renforce alors sa fonction d'opérateur du programme : c'est lui qui organise les populations dans les quartiers[84], distribue et gère le portefeuille de crédits économiques et de crédits habitat et réalise les modules. Il remplit désormais l'ensemble des fonctions de maîtrise d'œuvre de l'opération et est conduit à structurer une organisation interne et des procédures pour y faire face. La dimension opératoire prend le pas sur la réflexion institutionnelle : l'enjeu est à ce moment d'abord et avant tout d'atteindre les résultats quantitatifs ambitieux fixés au programme.

Le nouveau changement d'échelle qui s'opère mi-2003, suite à l'intégration du programme dans le Programme de développement urbain de la Banque mondiale, conforte le Gret dans ce mandat d'opérateur[85]. Mais les questions institutionnelles ne sont pas absentes pour autant. La

*[84] Il fait partiellement appel à cette fin à trois ONG mauritaniennes, Tenmya, Ecodev et Naître et grandir, en appui. Mais celles-ci auront un rôle très modeste et, à l'exception de la troisième sur un quartier spécifique, ne constitueront jamais de véritables partenaires sur la fonction d'animation sociale. Tenmya et Ecodev quitteront définitivement le programme en 2004.*

*[85] Le contrat d'assistance technique signé avec la Banque lui impose de s'organiser pour mettre en œuvre six millions US $ d'investissement mobilisés par le CDHLCPI destinés à la construction de plus de 3 000 modules...*

passation du contrat d'assistance technique avec la Banque mondiale et la signature de la convention tripartite liant le Gret, la Banque et le CDHLCPI conduisent à identifier deux enjeux désormais donnés au programme de ce point de vue : d'une part, stabiliser le dispositif de microcrédit et le système de financement de l'habitat ; d'autre part, jeter les bases d'une politique publique d'habitat social.

Ce n'est toutefois qu'en 2005, au moment de la signature d'un avenant à la convention tripartite augmentant une nouvelle fois les objectifs de production fixés au programme, que ces deux dimensions feront l'objet d'un article explicite ajouté aux termes de références :

« *Afin d'assurer la pérennité des actions engagées dans le cadre du Programme, sera créée, à échéance du projet, dans le respect de la législation en vigueur et avec l'appui du Gret et des partenaires institutionnels, une institution de microfinance mauritanienne dotée des compétences, du mandat et des statuts nécessaires à la poursuite des activités de promotion de l'habitat social et de lutte contre la pauvreté. De même le Programme veillera à appuyer les réflexions en matière de pérennité de la politique d'habitat social.* » (article 1 bis)

L'article ajoute :

« *Enfin, le programme favorisera les activités visant à renforcer les capacités des ONG et associations communautaires par la formation des bénéficiaires et l'implication de celles-ci afin de favoriser la duplication des acquis du projet dans d'autres villes et d'autres quartiers et à terme l'exécution de projets et de programmes similaires.* »

- **Mise en œuvre**

Les préoccupations institutionnelles n'ont jamais quitté le Gret, tout au long de la mise en œuvre du programme. Elles ont évolué, pris des orientations différentes, été mises plus ou moins en avant de l'agenda de travail… Elles ont formé une sorte de toile de fond implicite tout au long de l'action pour finalement être instituées comme des engagements dans la dernière phase du programme. Cela dit, comment ont-elles été concrètement prises en charge ? Comment ces préoccupations se sont-elles traduites dans l'action ? On peut, rétrospectivement, identifier quatre principaux champs de travail de ce point de vue.

Le premier concerne le schéma de maîtrise d'œuvre technique. L'objectif de production de logements à grande échelle a nécessité l'établissement d'une filière, de l'approvisionnement en matériaux à l'organisation des chantiers de construction et la livraison des modules, et imposé la mise en place d'une organisation interne, la définition et le respect de procédures, indispensables à l'efficacité des opérations. Cela peut et doit être considéré, en tant que tel, comme un effort de construction institutionnelle dans le sens où ce schéma constitue un corpus de méthodes et de règles pour l'action. Il y a plus. Réfléchissant à l'appropriation et la pérennité du dispositif, le Gret a fait évoluer son positionnement en 2003, en passant d'une fonction de maîtrise d'œuvre complète à une fonction de réception et de contrôle des travaux confiés, dans le cadre de contrats de prestation, à des entreprises locales. Autre avancée à finalité d'insertion institutionnelle.

Un deuxième élément, dans ce même champ de la maîtrise d'œuvre, renvoie à la construction d'opérateurs. Les efforts réalisés (et les résultats atteints) sont toutefois moins significatifs à ce niveau. Si le Gret a pu construire et éprouver des méthodes d'action, il faut reconnaître qu'il s'est moins impliqué dans la formation d'acteurs en mesure de prendre en charge les processus mis en place. Il s'y est essayé en tentant de recourir aux principales ONG locales pour les associer à certaines composantes du programme (cf. *supra*). Mais au regard de la complexité des dispositifs en jeu et de l'interrelation des différentes dimensions du programme, leur intervention, limitée à des activités d'accompagnement social, s'est vite étiolée[86]. Et le rappel explicite, dans l'avenant de 2005, de

[86] *Rappelons ici aussi que deux de ces ONG, Tenmyia et Ecodev, ont été fondées par d'anciens salariés du Gret. Positionnées en « sous-traitants » plutôt qu'en « partenaires », elles ont de leur côté rapidement souhaité prendre leur distance vis-à-vis du Gret dans la mise en œuvre de ce programme.*

l'objectif de renforcement des capacités des ONG, pour assurer une relève à l'action du Gret, n'a pas été suivi de réels effets. Au terme du programme, aucune organisation n'existait, hormis le Gret, en capacité de jouer un rôle d'opérateur d'un programme de cette ampleur.

Un troisième champ de travail, particulièrement investi quant à lui, a été celui de la microfinance. Nous renvoyons au chapitre 5 pour les développements sur ce sujet.

Dernier aspect : la contribution à la définition d'une politique publique d'habitat social. C'est l'aspect sans doute le plus complexe dans le sens où il renvoie à l'élaboration d'une stratégie, l'organisation et la mise en place de l'appareil politico-administratif chargé de la mettre en œuvre, la mise au point et l'adoption enfin des dispositions (règlements et moyens) de sa mise en œuvre. Dans un contexte politique rapidement devenu particulièrement instable (aux deux niveaux du CDHLCPI et de l'administration sectorielle), faute aussi d'une vision claire sur les scenarii stratégiques et institutionnels possibles, le Gret a adopté de ce point de vue une position d'écoute et de contribution à la demande plus que d'élaboration et de promotion de propositions structurées. Concrètement, aucune mission d'assistance à la maîtrise d'ouvrage publique dans cet objectif n'a été spécifiquement intégrée à son cahier des charges à quelque moment que ce soit du programme ; et la formulation de l'appui attendu dans l'avenant de 2005 (« *contribuer aux réflexions (…)* » et non pas accompagner la mise en place d'une politique) en est la parfaite expression. Les initiatives qu'il a prises ont pour l'essentiel consisté à donner à ses partenaires institutionnels l'opportunité d'élargir leur référentiel en la matière en leur proposant d'observer d'autres situations. Deux missions d'étude ont ainsi été organisées à Fortaleza, la première en 1998, au démarrage du projet, avec le directeur de la pauvreté du CDHLCPI ; la seconde après la signature de l'avenant, avec le PDU et le CDHLCPI à nouveau. Une autre mission réalisée à La Réunion avec l'appui du Pact-Arim, en 2006, a permis aux représentants de la Banque mondiale, du Commissariat et du PDU de prendre la mesure de la grande diversité des mécanismes financiers d'appui public composant une politique, du rôle et de l'articulation des différents acteurs – opérateurs et institutions parties prenantes. Deux autres missions d'appui plus spécifiques ont également été conduites dans la toute dernière phase. Confiées à Isabelle de Boismenu, responsable du suivi du programme au Gret jusqu'en 2001, aujourd'hui en poste à l'Agence d'urbanisme et de développement intercommunal de l'agglomération rennaise, la première en 2007 visait à aider à la réflexion sur la configuration institutionnelle du ministère sectoriel, la seconde, début 2008, à étudier la faisabilité d'une institutionnalisation de la fonction de promotion de l'habitat social.

- **Acquis, limites et perspectives au terme du programme**

Les résultats atteints en termes de stabilisation institutionnelle des acquis, à la fin du programme, mi-2008, sont en deçà des ambitions que le Gret s'était données. Ils ne sont pas pour autant insignifiants.

- S'agissant du dispositif opérationnel, une filière de production a été mise en place, mobilisant et articulant avec une grande efficacité l'ensemble des parties prenantes, clients, entreprises et artisans notamment. Elle a permis d'atteindre des résultats importants en termes quantitatifs et qualitatifs et elle constituait au terme du projet un modèle de référence éprouvé pour l'action, en capacité de produire 200 logements par mois.
- La constitution d'un opérateur spécifique, distinct du Gret, en mesure de reprendre et mettre en œuvre ce dispositif pour le compte des autorités publiques, n'a pas été réalisée dans le temps du programme. La proposition faite aux autorités par le Gret, au terme du programme, de créer un groupement d'intérêt professionnel rassemblant dans une structure à caractère national l'équipe mauritanienne auparavant employée par le Gret est restée sans suite. Et l'équipe du Gret a donc dû être démantelée. Depuis, différentes options de maîtrise d'œuvre ont été évoquées par le ministère sectoriel dans le cadre de la mise en œuvre d'une éventuelle politique à venir (structuration des tâcherons en coopératives, responsabilisation accrue des ménages dans la contractualisation des travaux, appel à un prestataire – promoteur immobilier ou bureau d'études).

Il est toutefois à porter aux limites évidentes du programme que, faute d'avoir abordé de front le problème de cette transition, les savoir-faire et l'organisation mise en place ont aujourd'hui disparu ; leur éventuelle recomposition aura un coût important. Il est à craindre aussi que l'incertitude des autorités sur la figure institutionnelle à promouvoir conduise à devoir ré-expérimenter des méthodes au détriment de l'efficacité et de la portée immédiate de l'action. Il est probable enfin que la nécessité d'un opérateur intermédiaire s'impose à nouveau, qu'il faudra alors reconstruire.

- Les résultats atteints sur le volet microfinance se situent à trois niveaux. D'un côté, de la même façon que sur le volet habitat, un dispositif efficace de mise en œuvre a pu être construit et parfaitement éprouvé ; il constitue aujourd'hui un modèle de référence stabilisé pour l'action, un modèle restant dynamique, ouvert à l'innovation, en particulier en termes de diversification des produits financiers (cf. chapitre 5).

  D'un autre côté, le programme a débouché sur la création d'un acteur, Beït el-Mal, en capacité de prolonger l'action menée dans le cadre initial du programme. Financièrement autonome dès 2007, l'institution était toujours abritée par le Gret à la fin 2010.

  Enfin, fort de son expérience pratique, le Gret a su organiser un ensemble de contributions au débat de politique sectorielle sur la microfinance pour parvenir à faire évoluer la réglementation nationale. La loi sur la microfinance adoptée en décembre 2006 a ainsi autorisé la constitution de sociétés anonymes pouvant opérer dans le secteur après obtention d'un agrément de la Banque centrale mauritanienne.

- En matière de politique d'habitat social, le programme a produit des effets plus qu'il n'a véritablement obtenu de résultats directement imputables à des activités déterminées. La présence et la visibilité de l'action du programme ont eu, à l'évidence, une incidence sur un ensemble d'évolutions institutionnelles intervenues principalement à partir des années 2006-2007 et qui se sont prolongées après la clôture du programme.

  La transformation du ministère de l'Équipement et des Travaux (MET) en ministère de l'Équipement, de l'Urbanisme et de l'Habitat (MEUH) en est une. Elle a été assortie de la création d'une direction de l'Habitat au sein du ministère et de l'élaboration d'une Stratégie nationale de l'habitat examinée en Conseil des ministres fin 2007. Cela marque incontestablement une prise en charge des questions d'habitat, l'habitat social en étant une composante, par l'appareil politico-administratif national. Dans le prolongement de la stratégie, devait également être lancée mi-2010 une étude sur la mise en place d'un fonds d'appui à l'habitat en Mauritanie, avec l'appui financier du PDU.

  Dans ce cadre institutionnel et stratégique général, plusieurs réformes ont par ailleurs été engagées : libéralisation de la promotion immobilière (2005-2006), formalisation du code de l'urbanisme (2006-2007), création d'une Agence nationale d'aménagement des terrains (ANAT) (2006).

  Enfin, immédiatement après la clôture du programme, en août 2008, a été créée, par arrêté ministériel, une cellule Habitat social directement attachée au cabinet du ministre. Cette cellule appelée à capitaliser les acquis du programme au sein du ministère était pensée comme la préfiguration d'une agence nationale de l'habitat social, chargée de définir et mettre en œuvre la politique publique dans le domaine. En mars 2010, a vu le jour la Société nationale d'aménagement de terrain, de développement de l'habitat et de promotion et de gestion immobilière – Iskan, absorbant l'Anat et la Socogim, *« outil de la nouvelle politique nationale en matière de développement de l'habitat et de la promotion immobilière pour répondre à la demande croissante dans ce domaine et plus particulièrement aux besoins des ménages à faible revenu »*[87].

[87] *Selon le communiqué du Conseil des ministres du 1er avril 2010 approuvant les statuts de la société.*

# Vers une politique d'habitat social : Défis et contraintes d'une démarche ambitieuse

Certaines évolutions politiques et institutionnelles enregistrées pour la plupart après la fin du programme conduisent à penser que des éléments d'une politique publique d'habitat social sont aujourd'hui en cours de construction. Ils ne sont pas tous stabilisés, loin de là, s'agissant bien sûr des ressources, mais aussi des compétences et des rôles respectifs des acteurs partie prenante, et des stratégies opérationnelles d'intervention. Ces premiers éléments s'appuient à n'en pas douter sur l'expérience et les acquis du programme. Mais ils ne constituent pas à proprement parler, on l'a dit, des résultats atteints dans le cadre et dans le temps du programme. Peut-être ne pouvait-il en être autrement, voire devait-il en être ainsi : la politique est l'affaire de l'État mauritanien. Le mandat d'un opérateur comme le Gret peut-il, doit-il être autre chose que de tester des méthodes et des démarches d'action dans lesquelles les pouvoirs publics sont ensuite appelés à puiser pour bâtir leur propre politique ? Nous laisserons pour l'instant cette question ouverte et y reviendrons. Le Gret, quoi qu'il en soit, avait une autre ambition dans ce programme : non seulement inspirer la réflexion publique mais bien, dans le temps de son action, poser les jalons d'une politique et en asseoir les bases institutionnelles. Pourquoi n'y est-il pas parvenu ? Peut-on rétrospectivement rendre compte des défis d'une telle démarche et des contraintes auxquelles elle a été confrontée ? Sans prétendre à l'exhaustivité, tentons d'apporter quelques points d'éclairage à l'analyse.

- **Combiner l'atteinte de résultats ambitieux et le travail institutionnel : une gageure ?**

Une toute première question touche à la faisabilité même de la démarche qu'entendait développer le Gret. Au-delà de l'intention affichée, était-il tout simplement réaliste, dans les faits, de prétendre agir sur les deux fronts dans le même temps ?

Dans le cadre de la convention tripartite avec le PDU et le CDHLCPI, l'engagement contractuel du Gret était de produire un nombre considérable de modules, dans des délais très courts. Le dispositif opérationnel qu'il a dû mettre en place pour atteindre ces objectifs était d'une grande complexité (cf. chapitres 3 et 4). Il a, en soi, posé des problèmes de différentes natures qui ont nécessité un investissement sans relâche, en termes de mobilisation et d'organisation des ressources. Le métier d'opérateur, à cette échelle d'intervention, est un métier lourd et à temps plein, difficilement conciliable avec d'autres activités.

Si l'on se situe par ailleurs sur le plan institutionnel, Isabelle de Boismenu montre bien, dans son analyse de ce qu'elle nomme « la chaîne de production de l'habitat »[88], combien l'action nécessaire est elle aussi très complexe. Elle renvoie en effet à plusieurs échelles d'intervention interdépendantes où sont posées des questions de natures diverses (politiques, stratégiques, réglementaires, opérationnelles, etc.), impliquant des acteurs différents et imposant à la fois une vision d'ensemble et des dispositions et mesures spécifiques :

- au niveau national, la définition, par l'État et les ministères compétents, d'orientations politiques et de règles d'intervention en matière de politiques urbaines et de politique de l'habitat (stratégie, cadres législatif et juridique, règles de financement, réglementation des cadres professionnels) ;

[88] *Cf. I. de Boismenu, 2008, « Programme Twize – Mauritanie, Faisabilité d'une institutionnalisation de la fonction "Promotion de l'habitat social" », Rapport de mission, AUDIAR.*

- au niveau de la ville, une déclinaison locale des politiques nationales et la mise en œuvre d'une planification urbaine effective, passant par l'indispensable implication des collectivités territoriales ;
- au niveau des quartiers et des lotissements, la définition de stratégies et d'outils d'aménagement adaptés, et la stabilisation d'opérateurs ;
- au niveau du lot enfin, la maîtrise des filières de promotion immobilière qui tout à la fois répondent à la demande, soient efficaces et adaptées aux types de population ciblée.

Le Gret avait l'intuition implicite de la nécessité d'agir à ces différentes échelles. Il a, au fil des opportunités et des sollicitations qui lui ont été faites, accompagné l'avancée de la réflexion sur certaines, sur la base des références construites à partir de son action. Mais, sur aucune de ces dimensions, il n'a à vrai dire jamais construit ni une stratégie d'action ni un plan de travail visant à atteindre des objectifs spécifiques. C'eût été un autre champ d'action à part entière.

Il faut dire enfin que la démarche, de ce point de vue, aurait nécessité des compétences et des savoir-faire pour une grande part différents de ceux que le Gret a été appelé à mobiliser pour la mise en œuvre du programme. Conduire un programme de terrain comme le programme Twize d'un côté, construire des institutions de l'autre ne sont pas le même métier. Rassembler des références pour l'action est insuffisant pour que celles-ci soient institutionnellement appropriées par les acteurs en présence et composent les éléments d'une politique publique. Il y faut en effet un réel pouvoir d'influence s'appuyant en particulier sur un travail organisé de plaidoyer politique, de production juridique, d'ingénierie des financements publics et de renforcement des capacités des maîtrises d'ouvrage. Autant de volets absents de ce programme[89].

- **Le CDHLCPI, une maîtrise d'ouvrage nationale éphémère**

À la suite de l'expérimentation conduite dans le quartier de Dar el-Beïda, c'est vers le CDHLCPI que le Gret s'est tourné pour développer la phase pilote du programme. Le représentant du Gret en Mauritanie y a en effet trouvé un interlocuteur en la personne du directeur de la pauvreté avec lequel il avait noué des liens professionnels et des relations de confiance dans le cadre de la conduite de projets de développement antérieurs, au moment où ce dernier était directeur national de l'hydraulique. Le CDHLCPI a représenté la maîtrise d'ouvrage nationale du programme quasiment jusqu'à son terme.

Le CDHLCPI est un acteur public particulier dans le sens où il constitue une administration de mission, c'est-à-dire une administration transversale *ad hoc*, directement rattachée au Premier ministre, dédiée comme son nom l'indique aux droits de l'homme, à la lutte contre la pauvreté et à l'insertion (cf. chapitre 1).

Défini comme un programme de lutte contre la pauvreté et mis en œuvre dans le cadre de cette administration, le programme a sans aucun doute tiré de nombreux avantages de ce positionnement. Celui-ci lui a donné une visibilité certaine et lui a permis d'avoir accès à des moyens financiers importants, en particulier de la coopération internationale qui soutenait fortement cette administration, autant d'éléments qui ont été des conditions clés de son développement. Il lui a également permis d'avoir une grande souplesse et une capacité d'innovation qu'il n'aurait sans doute pas eues s'il avait été rattaché à un ministère sectoriel. Le caractère multidimensionnel de la « lutte contre la pauvreté » autorisait en effet par exemple à agir dans le même temps sur les quatre composantes de l'habitat, le soutien aux activités économiques à travers la microfinance, la formation et l'appui aux activités communautaires. Enfin, les relations

[89] *De façon plus large, si le Gret a commencé ces dernières années à investir le champ de l'appui aux politiques publiques et du développement institutionnel, il parvient encore difficilement à mobiliser les compétences spécifiques à ce type d'activités dans le cadre de ses projets et programmes de terrain.*

de confiance entre le Gret et le CDHLCPI ont, à l'évidence, joué un rôle déterminant dans le succès de la mise en œuvre du programme[90].

En contrepartie néanmoins, cette attache politico-institutionnelle s'est également révélée être un frein à l'institutionnalisation de ses acquis. Pour des raisons qui tiennent pour une large part au souci de visibilité politique de son action, le CDHLCPI n'a pas su (ni voulu) se départir de son rôle d'incubateur et préparer l'insertion des différentes composantes de l'action dans les administrations sectorielles compétentes. Il n'était ni dans son mandat ni dans sa vision de contribuer à la construction d'une politique urbaine ou d'une politique d'habitat social. L'objectif de lutte contre la pauvreté qu'il visait dans le cadre du programme[91] l'a ainsi conduit à refuser d'accompagner la consolidation de l'habitat dans les quartiers : il n'a jamais donné suite aux propositions du Gret qui souhaitait offrir un nouveau crédit-habitat aux familles qui s'étaient acquittées de leur premier prêt, mécanisme à travers lequel aurait pu être testé un système de financement progressif de production d'habitat social et engagé un véritable processus d'urbanisation des quartiers. De la même façon, il n'a à aucun moment cherché à associer les ministères sectoriels concernés, au premier rang desquels le ministère de l'Équipement, aux orientations et au suivi du programme.

La disparition du CDHLCPI en 2007 a laissé le programme orphelin de sa maîtrise d'ouvrage. Aucun autre ministère n'avait participé à son pilotage et n'était donc alors en mesure ni n'avait la volonté d'en assurer le relais.

- **Construire sur un sol instable…**

Nous l'avons déjà souligné à différentes reprises, l'architecture politique et institutionnelle dans le cadre de laquelle le programme a été amené à fonctionner était particulièrement instable. Qu'il s'agisse du ministère de l'Équipement et de sa direction de l'habitat qui est longtemps restée une « coquille vide », qu'il s'agisse par ailleurs du CDHLCPI, à la tête duquel se sont accélérés les changements de commissaire dès les années 2004-2005. C'est dans ce contexte, où l'on peut supposer que les tensions étaient vives au sein de l'appareil politique national, que le Gret a dû évoluer : un contexte où la construction de l'architecture est en chantier au moment où l'on veut contribuer à la construire.

Une telle situation ouvrait bien sûr, en théorie, le champ des possibles pour le Gret. Rien n'était fixé et cela lui offrait *a priori* des marges de manœuvre importantes et des possibilités d'influence sur les évolutions institutionnelles qu'il pouvait souhaiter promouvoir. Mais dans le même temps, il ne pouvait à l'inverse disposer d'aucune véritable accroche dans le dispositif, d'aucun interlocuteur stable avec lequel travailler à ces évolutions. Plus encore, il se trouvait de fait confronté à des enjeux et des jeux politiques et institutionnels sur lesquels, dans sa position d'opérateur du programme, il lui était extrêmement difficile voire impossible d'avoir prise.

D'un autre côté, sur le registre opérationnel, il a dû faire face à une situation comparable d'instabilité. De la même façon qu'il ne pouvait véritablement s'appuyer sur aucun acteur public, le Gret n'a jamais pu prendre appui sur un opérateur professionnel préalablement existant, de promotion urbaine ou d'habitat social et d'intermédiation, en mesure d'être associé à la mise en œuvre des actions et de se préparer à en prendre la relève.

---

[90] *Confiance qui, comme le souligne Pierre Rosanvallon, constitue une « institution invisible ». Elle permet à la relation de s'établir solidement et est une condition clé de l'efficacité de l'action collective. Cf. Pierre Rosanvallon, 2008,* La légitimité démocratique*, Paris, Éditions du Seuil.*

[91] *Celle-ci étant entendue non pas comme une stratégie d'accompagnement des familles dans le moyen terme sur leur trajectoire de sortie de la pauvreté mais comme un appui spécifique, un « coup de pouce » initial, destiné à les extraire de leur situation par une première dotation en « patrimoine » (un module habitat, une formation, un microcrédit). À charge pour elles ensuite de poursuivre, par elles-mêmes, sur cette voie…*

- **Un positionnement indécis du Gret**

La question du rôle du Gret dans l'action de construction institutionnelle est assurément une question clé. Sans vouloir ici ouvrir le débat sur la légitimité de cet objectif – il correspond à une posture et à un choix de l'association –, la question se pose néanmoins de son positionnement dans cette perspective.

Trois options étaient possibles. La première était de jouer un rôle d'impulsion du processus, c'est-à-dire de bâtir un ensemble de références pour l'action, de faire valoir des résultats et de proposer des produits qui donnent aux acteurs publics les bases d'une réflexion pour élaborer des politiques. Une deuxième option consistait à se positionner dans un rôle de facilitation des transformations institutionnelles à opérer, c'est-à-dire de participer à leur élaboration et à leur mise en œuvre. Une troisième option enfin était de jouer un rôle plus affirmé de pilotage de ces transformations, concrètement d'en prendre en charge l'insertion et la stabilisation institutionnelles.

S'agissant de la construction d'une politique d'habitat social, le Gret ne s'est jamais positionné en tant que pilote du processus[92]. Cela aurait nécessité la mise en œuvre de ressources (de compétences, d'outils et de moyens humains et financiers) spécifiques qui n'étaient pas à son cahier des charges d'opérateur du programme et qu'il n'a pas cherché à mobiliser. Il a d'emblée souhaité adopter une posture de facilitation, plus conforme à ses compétences et à ses propres orientations politiques[93], plus réaliste aussi au regard de la complexité de la tâche et du contexte politico-institutionnel instable dans lequel il évoluait. Il aura au final joué un rôle d'impulsion.

Cela met en question rétrospectivement le sens de la démarche qu'il voulait suivre. Dans le continuum « projet-programme-politique » qui constituait le fondement de cette démarche, il a réussi à opérer le passage de la phase « projet » à une phase « programme ». Mais la posture de facilitateur qu'il a choisi d'adopter ne lui a pas permis d'avoir le même succès dans la transition de la phase "programme" à une phase "politique". Peut-on n'être que le facilitateur de la construction d'une politique ? Ne doit-on pas y jouer un rôle plus volontariste ? Ou bien se résoudre à n'en être que l'inspirateur ?

- **Agir sans références…**

Parmi les ressources qu'il aurait été nécessaire de mobiliser pour agir, il en est une indispensable : la connaissance de ce sur quoi l'on prétend agir, à tout le moins la maîtrise d'un socle d'expérience sur le sujet. Peut-on construire des institutions sans disposer de références propres dans le domaine ?

Le Gret, on l'a dit, ne s'est pas spécifiquement organisé pour remplir cet objectif qu'il se fixait. Mais surtout, il n'avait pas ou n'avait que très peu de référentiel propre sur ce qu'est et ce que peut être une politique d'habitat social. Un référentiel n'est évidemment pas un modèle unique qu'il se serait agi de transférer clés en main mais un ensemble de possibles pouvant constituer des repères pour l'action. Le Gret ne disposait pas de ces repères. Il ne pouvait donc pas suivre une ligne de conduite opératoire, avec des visées claires. Au-delà de l'intention qu'il se donnait, il ne savait pas où il voulait aller ni vers où il était possible d'aller.

À défaut de disposer de ces compétences, il a opté pour ouvrir ses partenaires institutionnels à d'autres références, à travers la réalisation de missions courtes : des missions de visites de terrain de ces partenaires dans d'autres pays d'une part, des missions d'appui d'experts spécialisés sur certains sujets d'autre part. Ces missions ont constitué des moments d'apprentissage pour le Gret autant que pour ses partenaires. Faute d'un référentiel stabilisé à nouveau, elles ne consistaient pas à tester la faisabilité d'options spécifiques mais à identifier des options. Elles se sont révélées, dans ce sens, très insuffisantes pour accompagner les évolutions institutionnelles attendues.

[92] *À la différence du positionnement qu'il a adopté, on l'a vu, sur le volet Microfinance.*
[93] *Accompagner les acteurs locaux plutôt que de s'y substituer.*

# Quels enseignements tirer de l'expérience ?

Vouloir façonner des institutions dans le temps d'une action par projet est une chose, le pouvoir en est une autre. Si l'on s'accorde à penser que l'ambition est légitime et que le Gret peut (et doit) progresser pour y parvenir, l'expérience du programme Twize est riche d'un certain nombre d'enseignements.

Le programme a, pour une large part, inspiré plusieurs mesures de nature politique et institutionnelle prises par les autorités publiques depuis sa clôture. L'on pourrait, à bon droit, se satisfaire de ces dénouements et par conséquent de la méthode suivie. Ce qui nous importera ici néanmoins, c'est de revenir, à la lumière de l'expérience, sur les conditions d'une démarche consistant à faire évoluer les institutions dans le temps du programme.

- **Partir d'un diagnostic, définir une stratégie**

Traiter véritablement la question institutionnelle, c'est la considérer comme un enjeu à part entière du programme d'action et donc se préparer à y travailler. L'élaboration d'un projet quel qu'il soit s'appuie sur une analyse de la situation existante, la définition d'objectifs à atteindre qui visent à la modifier et la structuration d'un ensemble d'actions et de moyens pour y concourir dans un calendrier donné. Il doit en aller de même de l'action institutionnelle.

Prétendre y travailler exige d'établir un diagnostic spécifique de la situation institutionnelle de départ : quels sont les acteurs en présence ? Quels sont leur mandat, leurs compétences et leurs moyens respectifs ? Les initiatives prises et les expériences développées par chacun ? Leurs avancées et leurs limites ? Quels sont les éléments clés du corpus législatif et réglementaire en vigueur ? Leurs instruments de mise en œuvre et de contrôle ? Etc.

Sur ces bases peut alors être définie une visée, c'est-à-dire un cadre d'orientations pour l'action et un ensemble d'objectifs à poursuivre. Puis élaborée une stratégie pour l'atteindre.

À défaut de l'organisation d'un cahier des charges de cette nature fondé sur une analyse précise de l'existant, il est à craindre que les objectifs de développement institutionnel ne restent que des intentions.

- **S'emparer de la question**

Établir un diagnostic, définir une stratégie sont une première étape indispensable mais évidemment insuffisante. Prétendre à des évolutions institutionnelles exige également de s'emparer pleinement de la question et de ses enjeux, d'agir *sur* l'institutionnel et non pas simplement *dans* le cadre institutionnel existant.

Les objectifs de construction institutionnelle ne peuvent être des objectifs de second rang, des objectifs secondaires ou des objectifs implicites d'une action dédiée à des réalisations physiques (qu'il s'agisse de logements, d'équipements, de cycles de formation, etc.). Ils doivent être des objectifs à part entière de l'action si l'on veut que celle-ci porte des résultats de ce point de vue.

Les déterminer comme des objectifs explicites signifie aussi concevoir et développer des activités qui s'y rapportent spécifiquement, et mettre en place les moyens nécessaires à leur réalisation : mobiliser les compétences adéquates, y dédier des ressources humaines et des ressources financières. Bref, organiser un plan d'action et fixer les moyens nécessaires à sa mise en œuvre, ainsi qu'au suivi et à l'évaluation des résultats attendus.

- **Construire des acteurs**

Le programme Twize, on l'a dit, a produit des résultats extrêmement significatifs, dans un temps bref. Il a donné lieu à la mise en place de démarches opérationnelles particulièrement efficaces. La qualité des résultats et l'efficacité des méthodes de travail sont des conditions clés de la reconnaissance de pratiques comme des références pour l'action. Dans un contexte où il n'existe pas, la construction d'un tel référentiel est à l'évidence indispensable pour donner des bases à l'appropriation et au déploiement de l'action par les acteurs nationaux. Encore faut-il néanmoins que ces acteurs existent, des acteurs qui soient en capacité de prendre en charge et de mettre en œuvre ces méthodes.

Travailler à la construction de politiques et des institutions nécessaires à leur mise en œuvre suppose qu'existent des maîtrises d'ouvrage solides, aux différentes échelles d'intervention, à la fois nationale et locale. Il faut également qu'existent des opérateurs qui puissent se charger de la mise en œuvre de ces politiques. Dans un contexte où ces acteurs sont faibles ou inexistants, cela signifie donc que le Gret ne peut se satisfaire de développer et d'éprouver des méthodes d'action. Il doit aussi s'attacher à construire ces acteurs. Traduit dans le langage du développement institutionnel, cela signifie qu'il doit accorder une toute première importance à la construction d'organisations, aux deux niveaux de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre, et non seulement à l'établissement de modes de faire, de normes et de règles.

- **La nécessité d'orientations politiques**

Une dernière exigence enfin renvoie au champ des politiques proprement dites. L'action sur les institutions est une dimension clé mais n'est pas suffisante pour avancer dans la mise en place de politiques publiques. Les institutions (les cadres, les normes, les organisations) ne peuvent être efficaces qu'à la condition de s'inscrire dans des orientations politiques.

Dans ce sens, travailler à l'institutionnalisation des acquis d'un projet ou d'un programme, ce doit donc être pour le Gret agir aussi à cette échelle politique. Il ne peut être en mesure de le faire qu'à la condition de disposer de références sur les politiques publiques qu'il entend contribuer à construire, des références qui puissent constituer des repères pour l'action. Y travailler exige aussi qu'il sache se positionner en appui direct aux acteurs compétents pour les accompagner dans la définition de ces orientations politiques.

# Pour ne pas conclure...

Ces quatre principaux enseignements ne sont certainement pas les seuls qu'il est possible de tirer de cette longue et complexe expérience qu'a constituée le programme Twize. Ils apparaissent néanmoins, à la lumière de l'analyse rétrospective du programme que nous avons tentée, comme les points majeurs sur lesquels a pour une large part achoppé l'ambition de construction institutionnelle que le Gret s'y était donnée.

Pris par les contraintes opératoires du programme, par l'atteinte des objectifs assignés à son contrat d'opérateur, le Gret a agi pour tenir ses objectifs avant que de se préoccuper de la stabilisation des acquis de ce qu'il mettait en œuvre. Il a certes cherché à structurer des méthodes d'action qui soient efficaces mais a peu œuvré à ce qu'elles fassent sens dans le dispositif institutionnel existant. Faute d'acteurs en capacité de les prendre en charge, il a agi pour l'essentiel en substitution. Il n'a pas non plus cherché à construire, à tout le moins aidé à la construction, de tels acteurs.

Il a considéré la question institutionnelle non pas comme une dimension à part entière de l'action qui lui incombait mais comme un sous-produit de celle-ci, sans s'organiser spécifiquement pour y travailler.

Il a bien sûr souffert d'un contexte politique et institutionnel instable, en proie à des conflits internes et pour une bonne part en phase de construction et d'apprentissage. Mais, faute de références, il n'a pas su non plus proposer des orientations politiques claires pouvant alimenter la réflexion des acteurs publics dans l'élaboration de politiques renouvelées.

Loin de nous la prétention de refaire l'histoire. Mais cette histoire est bien entendu courante. Ces éléments récurrents. Le Gret, comme bien d'autres opérateurs de développement, continue d'être confronté à des situations de nature comparable. Ces quelques leçons tirées de l'analyse du programme Twize n'ont pour modeste ambition que d'alimenter le débat et éclairer l'action à venir.

# Chapitre 7

# La fabrique de la ville : dynamiques urbaines et sociales

Armelle Choplin

# Enjeux et problématique

Le chapitre 7 se propose de réfléchir à la manière dont le programme Twize a pu influencer le processus de fabrique urbaine en Mauritanie. La notion de « fabrique urbaine » peut être entendue selon deux axes différents : d'une part, elle concerne les évolutions morphologiques et les transformations physiques que ce programme d'habitat a pu entraîner ; d'autre part, elle porte sur les mutations sociales qui se sont opérées simultanément à sa mise en place, relevant davantage du ressenti et du vécu des habitants.

L'entrée « quartier », qui a été privilégiée par le Gret, est ici reprise pour envisager ces deux perspectives de la fabrique urbaine. En nous appuyant sur les résultats de l'étude d'impact que nous avons conduite entre septembre 2008 et janvier 2009[94], nous nous demanderons de quelle manière ce programme a transformé pendant près de dix ans la morphologie des périphéries pauvres de Nouakchott. Il s'agira également de voir comment ce programme a eu des répercussions qui dépassaient la seule réalisation de centaines de modules. Dans ce nouveau contexte urbain, le programme Twize a-t-il insufflé des changements sociopolitiques notables ? Cette question se pose avec acuité pour la population mauritanienne qui était jusqu'aux années 1970 à dominante nomade et pastorale. Quels rapports les néo-urbains entretiennent-ils avec leur espace de vie ? Le programme a-t-il influencé la production de la ville et si oui, à quelle échelle ?

Dans un premier temps, nous proposons de revenir sur les effets matériels, visibles dans la morphologie même de la ville. Pour cela, nous analyserons les changements repérables au niveau du tissu urbain. Nous élargirons progressivement la focale pour envisager l'impact des modules Twize au niveau des parcelles, puis du quartier, et enfin à l'échelle de l'agglomération. Cette approche multiscalaire permettra d'aborder les questions qui ont trait au foncier, à la spéculation et à la mobilité intra-urbaine. Dans un second temps, nous verrons si le programme a participé à l'émergence de la figure du citadin-citoyen. Quelles réactions sociopolitiques ont-elles pu être suscitées par la mise en place d'un tel projet ? L'approche retenue permettra de mettre au jour les enjeux politiques qui sous-tendaient le programme Twize.

# Construire de l'habitat et transformer matériellement la ville

- **Des quartiers en voie de « durcification »[95]**

À la fin des années 1990, lorsque débute le programme Twize, près d'un Nouakchottois sur deux vit dans un quartier précaire. Cette situation s'explique par une croissance urbaine exponentielle. Depuis les années 1970, suite à une période de sécheresse qui a entraîné un fort exode rural, la ville de Nouakchott a vu son nombre d'habitants et sa superficie croître de façon brutale (cf. chapitre 1 Genèse). Dans ce contexte, le programme Twize a accompagné la structuration des quartiers précaires : il a permis de dynamiser la construction, de densifier et de « durcir » à la fois la parcelle, le quartier et par extension la capitale. À l'issue du programme en juin 2008, il nous a été demandé

[94] *Dans ce cadre, 440 questionnaires ont été remplis par des bénéficiaires et non-bénéficiaires. Pour plus d'informations, se référer à l'étude d'impact : http://www.gret.org/ressource/pdf/09122.pdf*

[95] *Ce néologisme, utilisé entre autres par Philippe Lavigne Delville, désigne un processus de transformation d'un habitat majoritairement précaire à un habitat en dur.*

de mesurer l'impact du programme sur le bâti et ce à différentes échelles, du quartier à la ville[96]. L'opération n'était guère aisée dans la mesure où les mises à jour faisaient défaut concernant la couverture cartographique de Nouakchott. Pour tenter de mesurer concrètement cet impact, nous avons utilisé la technique de la prise de vue aérienne sous cerf-volant (Bosselut, Broquière, Choplin, Nancy, 2009). Un travail photographique a permis de rendre compte de l'impact direct (construction des 5900 modules) mais également de son possible effet boule de neige dans les quartiers (construction d'habitat ressemblant à celui du programme).

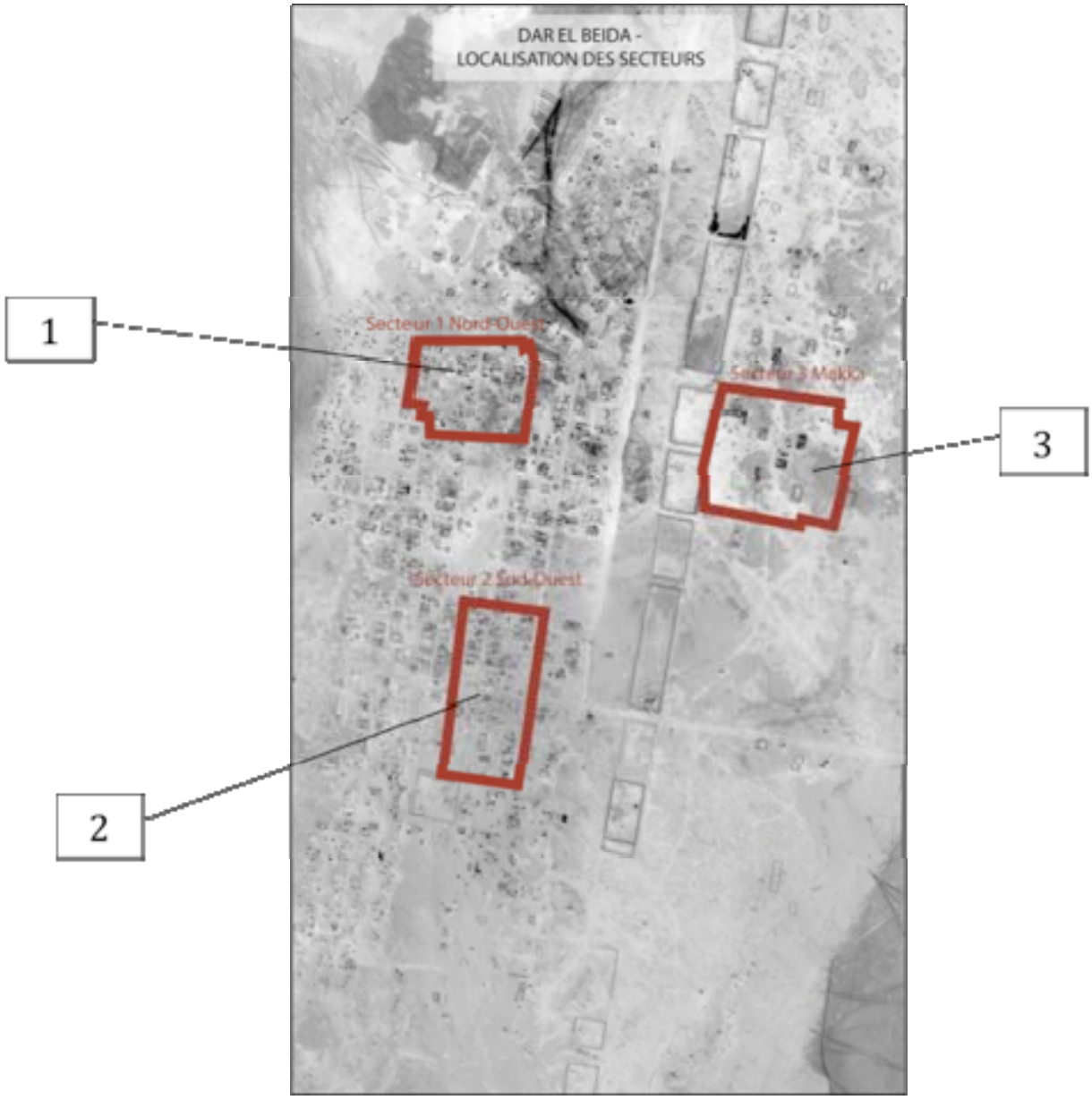
Pour la présente démonstration, nous avons retenu trois secteurs à Dar el-Beïda, premier quartier d'intervention du Gret en 1998[97]. À cette époque, cet espace excentré n'était que temporairement occupé par des populations qui opéraient des allers-retours avec leur région d'origine où elles pratiquaient agriculture, pastoralisme et élevage. L'ancienneté du Gret dans la zone met en évidence des impacts différents sur la structuration et la densification du tissu urbain : impact faible dans l'ancien secteur d'intervention (cas du secteur 1) ou à l'inverse fort dans les récents (secteur 3).

La couverture aérienne de 2000 montre que le tissu urbain initial était lâche et caractérisé par un habitat dispersé (cf. photo page suivante). Les premières constructions en dur ont servi de modèle au programme Twize. Quelque dix ans après, ces quartiers ont revêtu un caractère davantage urbain. Le changement s'est parfois produit en l'espace de quelques mois pour les derniers quartiers d'intervention. À Mekka, le taux d'occupation au sol s'est densifié en six mois et près d'une construction sur deux relève du programme. Ainsi, à Dar el-Beïda, le programme Twize a participé de l'identité du quartier car il est intervenu simultanément à sa création. Cette densification du tissu et l'identité renouvelée seraient des « effets dérivés » du programme, lequel a accompagné pendant près de dix ans l'extension du quartier. Certains vont jusqu'à dire que le nom même de « Dar el-Beïda » (littéralement « maison blanche ») vient de la couleur blanche des premières constructions Twize.

[96] *Cf. termes de références de l'étude d'impact du programme Twize, composantes habitat et microfinance. Voir Choplin, 2009,* Répondre au défi de l'habitat social dans les villes du Sud, L'exemple du programme Twize en Mauritanie, *Études et travaux en ligne n°23, Nogent-sur-Marne : Gret, 121 p.*

[97] *Dans le cadre de l'étude d'impact, nous avons également travaillé sur les secteurs de Kouva, Basra et Saada où les effets de Twize sont plus diffus (parce qu'anciens et peu concentrés). Pour plus de détails sur ces quartiers et la méthodologie employée, voir l'étude d'impact (Choplin, 2009) et Bosselut B., Broquere M., Choplin A., Nancy S., 2009, « La ville du Sud en temps réel, de l'utilité de la photographie aérienne sous cerf-volant dans les études urbaines »,* EchoGéo*, Numéro 9, http ://echogeo.revues.org/index11305.html*

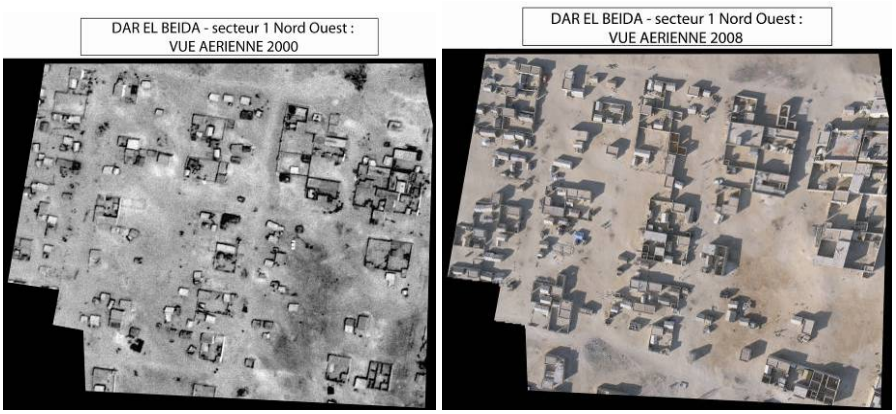
***Figure 12 : Photographie aérienne de 2000***



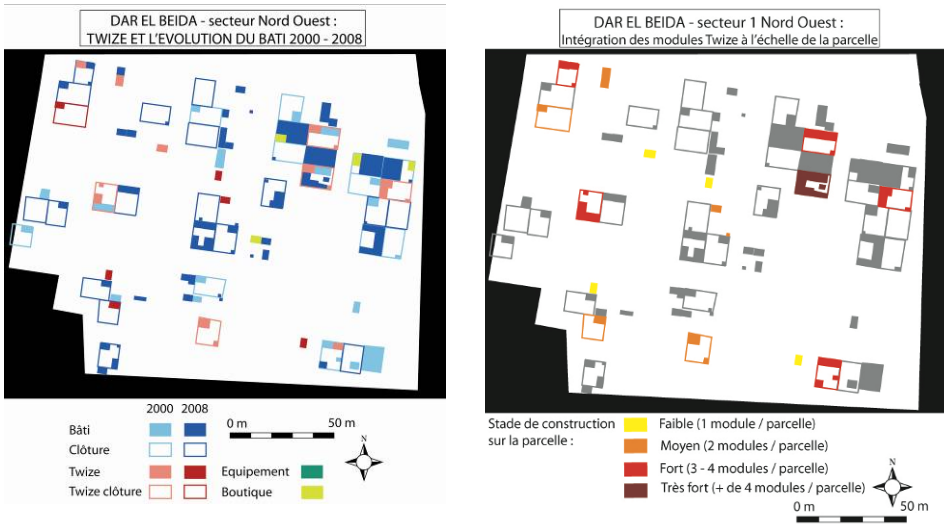

Source : UMR Prodig 8586.

*En procédant par carottage, nous avons compté le nombre de modules chambres, clôtures et latrines par parcelle. Nous avons considéré qu'une chambre = 1, une clôture = 0,5, une cuisine = 0,5. Nous avons calculé l'évolution en comparant les constructions en 2000 et 2008 (respectivement dates de la couverture aérienne et du survol en cerf-volant). Nous avons fait ressortir en rouge toutes les constructions relevant du programme Twize. Le dernier schéma renseigne sur le stade de la construction. Lorsqu'il n'y a que le module Twize initial sur la parcelle, nous parlons d'intégration faible. Lorsqu'il y en a deux, nous parlons d'intégration moyenne. Lorsque la parcelle a beaucoup évolué, nous parlons d'intégration forte ou très forte suivant le nombre de modules supplémentaires qui ont été construits. Dans un dernier temps nous nous sommes rendus sur le terrain pour savoir quels étaient les bénéficiaires des Twize et si les individus étaient propriétaires ou locataires.*

***Figure 13 : Impact faible sur le secteur 1 de Dar el-Beïda, vieux quartier d'intervention du Gret***



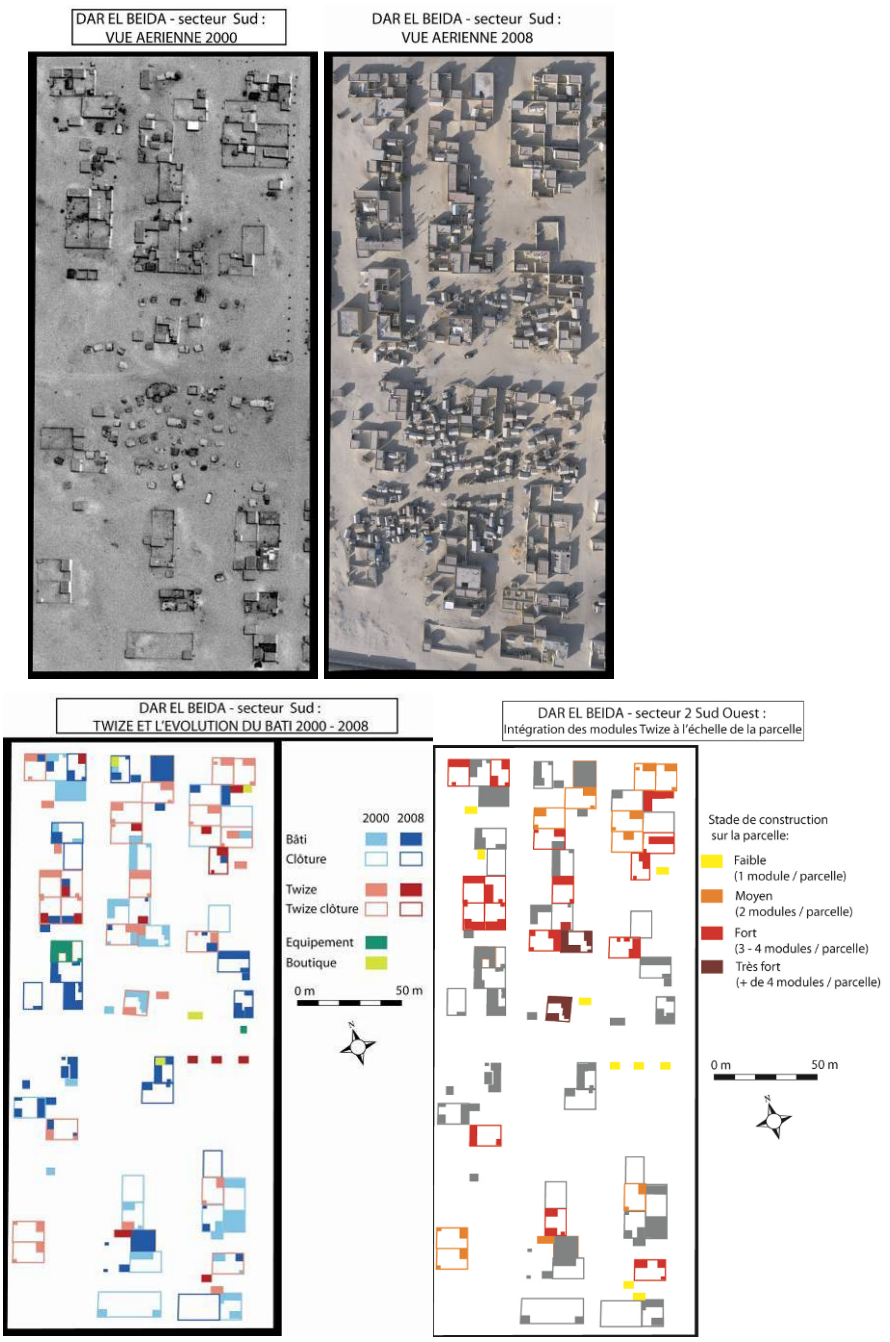

Sources : UMR PRODIG CNRS 8586 et Collectif « En Haut ! », tous droits réservés.




Conception et cartographie : Benjamin Bosselut, janvier 2009.

**TOTAL**
- Nombre de constructions multiplié par trois
- 70 % des parcelles sont bâties en 2008 contre 42 % en 2000
- 17 % des constructions relèvent du programme Twize
- 15 des 59 parcelles construites relèvent du programme Twize, soit 25 %

***Figure 14 : Impact moyen sur le secteur 2 de Dar el-Beïda (zone de gazra)***



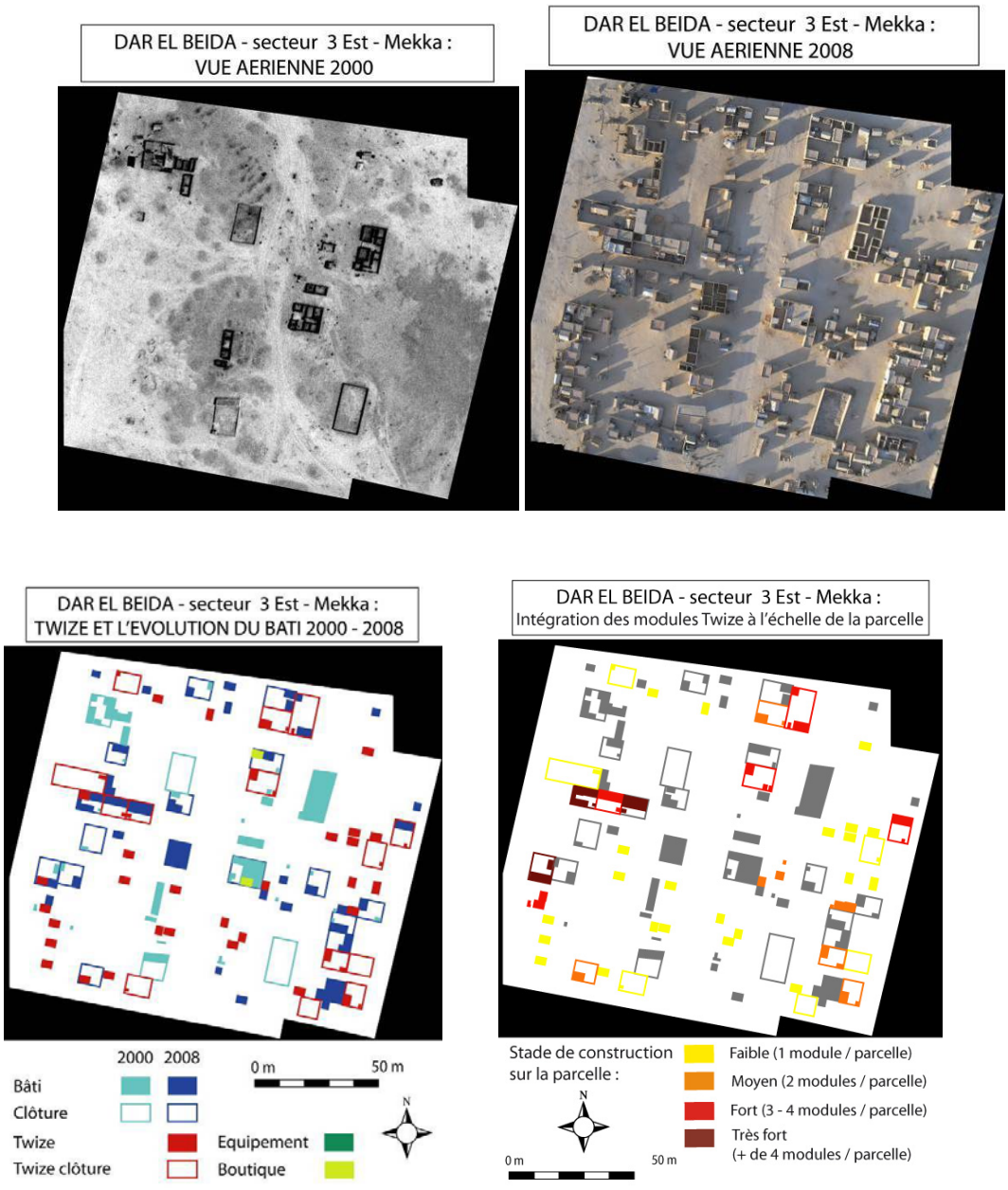

**TOTAL**

• Nombre de constructions multiplié par deux (s'explique par le fait qu'une partie de la zone est squattée et qu'il est donc impossible d'y mettre en place le programme Twize)

• 32 % des constructions relèvent du programme Twize

• 38 des 80 parcelles construites dans le quartier relèvent du programme, soit 48 %

***Figure 15 : Impact fort sur Mekka, secteur 3 de Dar el-Beïda, quartier d'installation récente***




**TOTAL**

- Le nombre de constructions a presque été multiplié par 5
- 71 % des parcelles sont bâties en 2008 contre 60 % en 2000
- 30 % des constructions relèvent du programme Twize dans le quartier
- 42 des 74 parcelles construites dans le quartier relèvent du programme, soit 58 %
- Les bénéficiaires ont surtout construit un seul module (souvent une chambre)

Les quartiers ne sauraient pour autant être uniformes et constitués exclusivement de constructions Twize. Dans les autres zones d'intervention, les retombées sont plus diffuses : à Kouva, dans le nord-est de la ville, les modules Twize ne représentent que 5 % des constructions. Certains détracteurs du programme ne manquent pourtant pas de qualifier les « quartiers Twize » de « poulaillers » ou de « corons ». Or, si les modules sont dans certains cas visibles, c'est parce qu'ils constituent l'unique construction des parcelles. Les années passant, les habitants s'approprient les Twize, les transforment, au point qu'elles se fondent dans le paysage et qu'il devient aujourd'hui malaisé de les reconnaître (cas du secteur 1 de Dar el-Beïda). La surreprésentation initiale des modules Twize est vouée à s'estomper (sur la transformation des modules par les habitants, cf. chapitre 3).

Par ailleurs, il ne faudrait surestimer l'impact physique du programme : sans celui-ci, les constructions des quartiers périphériques ressembleraient très certainement à celles d'aujourd'hui. L'impact n'est donc pas tant sur le plan esthétique ou architectural que sur l'effet déclencheur/entraînant qu'a pu avoir le programme. Si ce dernier est loin d'être à l'origine de tous les changements, il semble qu'il ait accéléré la construction en dur.

- **Impacts sur le foncier urbain**

*Émergence d'un marché immobilier et dynamiques d'achat/revente*

Nouakchott est marquée par une forte spéculation foncière qui fait reculer toujours plus loin les marges de la ville (Choplin, 2006 ; 2009). L'investissement dans la terre et la pierre était jusqu'aux années 1970 peu pratiqué par les populations mauritaniennes anciennement nomades. Mais, en l'absence de couverture sociale et face à la fragilité du secteur bancaire, la propriété foncière apparaît comme une forme moderne de thésaurisation. Aussi, la spéculation de même que l'occupation illégale de terrain (appelée localement *gazra*) sont pratiquées dans toutes les zones de la ville et à tous les échelons de la société. Le phénomène de *gazra* a lui-même été entretenu par l'État qui a régulièrement procédé à des distributions de terrains.

Tout l'enjeu du programme Twize était de ne pas stimuler ni accentuer cette spéculation foncière et en particulier les transactions des plus pauvres, souvent contraints de revendre leur terrain sous la pression du marché. Pour éviter au maximum les dérives, et notamment ces reventes, le programme Twize était réservé aux individus déjà propriétaires d'un titre foncier et avait pour ambition de les fixer définitivement sur une parcelle. *A priori*, les résultats de l'enquête menée pour l'étude d'impact sont plutôt encourageants puisque les habitants disent être moins sollicités après avoir construit. Ils donnent pour explication que le modèle Twize n'intéresse guère les spéculateurs qui préfèrent les terrains nus. La présence du module diminuerait l'intérêt pour le terrain tout en faisant augmenter le prix de ce dernier désormais valorisé. Les propriétaires d'un module Twize ont bien conscience que leur parcelle a de la valeur et juge qu'elle « *vaut plus avec une chambre Twize dessus* ». Ils donnent pour explication que les chambres sont bien construites, souvent mieux que les autres. Le modèle, aussi banal soit-il, présenterait une valeur ajoutée, sécurisant et garantissant un terrain vierge. 90 % des personnes interrogées refusent catégoriquement de vendre, et ce, pour deux raisons principales :

- elles ont désormais un titre de propriété avec une maison construite. Par conséquent, le terrain est garanti : elles ne risquent plus d'être délogées et n'ont plus envie de déménager ;
- la deuxième raison est liée à l'évolution urbaine de la capitale. Les habitants ont désormais conscience que les distributions de lots seront à l'avenir moins nombreuses que par le passé. Aussi, s'ils continuent pour certains à squatter des terrains ailleurs, espérant une régularisation future, l'attitude est plutôt à conserver ce qui a déjà été obtenu.

**Le cas de la *kebbe* d'El Mina : programme qui intervient dans la régularisation foncière.**

Le programme Twize est toujours intervenu auprès d'individus déjà propriétaires, sauf dans le cas de la *kebbe* d'El Mina, dernier grand bidonville de Nouakchott. Avec ses 51 000 habitants et 14 300 ménages (Urbaplan, 2001), la restructuration de la *kebbe* se situait au premier rang des priorités politiques. Comme l'expliquent V. Rachmuhl et A. Mansion (2009), pour empêcher la spéculation et sécuriser les droits, les populations ne reçurent un permis d'occuper définitif qu'au bout de trois ans. Le programme Twize a accompagné la restructuration du quartier. Les nouveaux bénéficiaires des parcelles se voyaient octroyer une indemnité pour le recasement. La somme correspondait à l'apport initial permettant de contracter le microcrédit habitat. L'attribution d'une parcelle s'est donc généralement accompagnée de la construction d'une chambre Twize.

Les premiers bénéficiaires ont été recasés dans le prolongement de la *kebbe*. Ce nouveau quartier, dénommé Nezaha (de Nejaha, en arabe : paradis) traduit le succès et l'engouement pour le projet. Près de 300 modules ont été réalisés en l'espace de quelques mois.

L'opération, très visible à El Mina, a cependant ses limites : 5 000 ménages ont par la suite été déplacés dans des zones très excentrées. Certains se sont retrouvés au sud de Dar el-Beïda, soit à plus de 10 km du centre-ville (dans le quartier de Mekka, par exemple, cf. fig. 16). Ces déplacements ont pour certains eu lieu après l'arrêt du programme Twize, empêchant les populations de construire un module. Déplacées dans des zones mal viabilisées, ces populations se sont retrouvées en possession d'un titre foncier mais dans une situation plus précaire que dans le bidonville.

On peut enfin s'interroger avec V. Rachmuhl et A. Mansion (2009) sur la reproductibilité d'une telle opération. En effet, si le coût des indemnisations versées aux populations déplacées et celui de l'aménagement et de l'équipement des zones de recasement ont été pris en charge en grande partie par l'État et les bailleurs de fonds, qu'en sera-t-il lorsque le coût financier de ces opérations devra être supporté entièrement par l'État ?

En créant des logements, le programme Twize est indirectement à l'origine d'un nouveau marché immobilier. Si la vente des modules est interdite le temps du remboursement, les terrains, désormais construits, ont pris de la valeur. Par conséquent, certains individus ont cherché à bénéficier plusieurs fois du programme. Lors des recasements, des familles se sont scindées afin d'obtenir plusieurs parcelles et par conséquent plusieurs modules. En essayant de profiter de la plus-value que le programme offre, elles ne font que reproduire les comportements des classes plus aisées qui spéculent sur le foncier. Mais, si l'on reprend la distinction de M. de Certeau (1993), notons que pour les premiers, il s'agit de simples « tactiques » de survie tandis que les classes nanties déploient de véritables « stratégies » d'accumulation. Pour nos interlocuteurs, en grande majorité indigents et qui ont subi des déplacements forcés, cumuler plusieurs terrains est une tactique comme une autre pour essayer de sortir de la pauvreté.

Quelques dérives et abus ont néanmoins pu être observés dans le secteur de Kouva. Grâce à un topographe prompt à montrer des emplacements intéressants, de riches Soninké[98] sont parvenus à acheter quelques parcelles à proximité du cordon littoral. Bien que n'habitant pas le quartier, ils ont profité de l'assouplissement des règles en 2006 pour bénéficier de la construction d'un module. « *Ils ont construit pour habiller leurs terrains. Maintenant qu'il y a une Twize, ils peuvent rester deux mois sans revenir car personne ne va construire dessus. Avant, ils devaient vérifier toutes les semaines. Une Twize, ça garantit la propriété* » confie un voisin, lui-même propriétaire d'une grande villa à étage. Rappelons toutefois avec Ch. Bolay et J. Chenal (EPFL, 2006) que les sommes en jeu sont faibles comparées à celles consacrées à d'autres quartiers et d'autres types d'habitat. Les Twize peuvent faire l'objet d'une

[98] *Ayant émigré à l'étranger dès la fin du XIXe siècle, cette communauté a très tôt réinvesti dans le foncier urbain au point d'acquérir un savoir-faire important, d'occuper des postes clés et de détenir un quasi-monopole dans certains quartiers (en particulier Sebkha et El Mina) (Choplin, 2009).*

stratégie de survie, mais non d'un enrichissement massif. Le montage de projet, contraignant, a dissuadé les grands promoteurs de profiter du programme.

Le programme n'a dans l'ensemble pas alimenté la spéculation. Les couches les plus aisées en ont rarement profité. Deux raisons à cela : la lourdeur du montage microcrédit solidaire qui dissuadait les plus riches, le type même du module chambre, jugé trop « basique ». Les dérives se sont donc produites sur la fin, lorsque les clauses de crédit se sont assouplies (notamment avec la possibilité de contracter un crédit individuel). Il est alors arrivé que des personnes aient bénéficié du programme Twize, non par nécessité, mais pour garantir leur terrain en attendant d'y déménager ou pour « l'habiller » et ainsi éviter qu'il ne soit squatté. Mais ce phénomène fut assez limité dans le temps et dans l'espace.

*Construction d'un parc locatif à loyer modéré*

L'un des impacts les plus inattendus et spectaculaires du programme est certainement la création d'un parc locatif pour des ménages à faibles revenus. De nombreuses chambres Twize se sont révélées être louées, ce qui n'était pas du tout prévu dans les objectifs initiaux. L'émergence de ce nouveau marché profite tant au propriétaire (pour qui le loyer constitue un petit complément de revenus), qu'au locataire (qui peut accéder à un habitat décent pour une somme modérée).

Après enquêtes sur le terrain, il s'avère que les modules Twize sont pour un tiers loués, soit une moyenne supérieure aux autres logements (environ 12 %). Ils se louent suivant les quartiers entre 2 000 et 5 000 UM (entre 6 et 15 €), mais la majorité des loyers tourne autour de 3 000 UM (10 €), soit un peu moins du prix du remboursement mensuel[99]. Les parcelles Twize louées sont généralement occupées moins densément que celles habitées par la famille propriétaire qui, au fil des années, a ajouté des modules (clôture, cuisine, latrine) et gardé plusieurs baraques.

Bien que nous n'ayons guère d'informations concernant ces propriétaires (absents lors des enquêtes), trois grands profils semblent émerger :

- le propriétaire a construit un module Twize pour garantir son terrain et il le met en location pour le valoriser. Dans ce cas, le locataire est généralement un jeune travailleur célibataire car la parcelle n'est pas équipée pour une famille (absence de latrines, de cuisine, etc.) ;
- il dispose de plusieurs constructions Twize et parcelles grâce aux distributions étatiques. La Twize louée peut être au nom de la fille alors qu'elle vit dans la Twize familiale ;
- il vit au centre-ville et parfois y loue un logement. En attendant que le quartier change et soit mieux équipé, il met en location la Twize.

Si l'on s'en tient aux locataires, là encore quelques profils se dégagent :

- le locataire n'a pas les moyens d'acheter une baraque ou de faire construire en dur ;
- suite à un divorce, la personne s'est retrouvée chassée de sa parcelle initiale et se retrouve contrainte de louer ;
- le locataire est un jeune travailleur ou un jeune ménage qui cherche un logement peu onéreux et n'a pas besoin d'une grande surface fermée pour vivre ;
- Le terrain appartient à un membre de la famille qui a construit sur un autre terrain et lui loue la Twize à un prix raisonnable.

Le fait d'avoir créé indirectement des produits locatifs est un résultat inattendu mais particulièrement bénéfique pour cette ville qui manque cruellement de logements locatifs sociaux. Cela a contribué à entretenir et/ou renforcer la mixité des quartiers d'intervention. Propriétaires et locataires, riches et pauvres, bénéficiaires de Twize ou non, modules, baraques, tentes…, les habitants de ces quartiers présentent en effet des profils sociaux très contrastés. Le programme n'a donc pas créé des « ghettos de pauvres », comme cela a pu lui être reproché. En revanche, il est certain que les plus pauvres, qui n'ont pu bénéficier du programme, faute de solvabilité, se sont sentis davantage stigmatisés qu'ils ne l'étaient auparavant. Ils ressentent un fort sentiment d'exclusion, entourés qu'ils sont désormais d'individus ayant un toit en dur.

[99] *Pour une chambre de 20 m² dans le 5e ou le 6e, quartiers populaires de Nouakchott, il faut désormais compter entre 5 000 et 6 000 UM.*

# Dynamiques sociales et politiques : quelle contribution à l'émergence de la figure du citadin-citoyen ?

Sans conteste, le programme Twize a permis de transformer les quartiers périphériques et de changer leur statut de vagues zones peu peuplées et lointaines à celles d'entités sociospatiales faisant partie intégrante de la ville. Les habitants sont dès lors devenus plus visibles. C'est là un changement de taille pour ces néo-urbains, récemment sédentarisés et appartenant aux couches les plus démunies. Cela explique l'émergence de nouveaux rapports sociaux et politiques entre ces habitants et les pouvoirs publics.

- **Connexion des quartiers à la ville, inclusion des habitants à la cité ?**

*Équipements et services : une connexion tardive pour une reconnaissance de fait*

Il a été reproché au Gret de ne pas être directement intervenu sur les équipements. Les modules auraient en effet pu s'accompagner d'infrastructures en eau, assainissement, de type routières ou électriques, qui auraient facilité l'insertion des quartiers à la ville. Cela ne s'est produit que tardivement et pas directement en lien avec le programme Twize[100]. Cependant, l'intervention du Gret dans les quartiers excentrés et populaires fait que de gré ou de force, les autorités ne peuvent plus feindre d'ignorer ces quartiers. Cela est manifeste si l'on en juge par l'évolution du quartier de Dar el-Beïda. Jusqu'en janvier 2009, il n'était accessible que par une très mauvaise piste où de rares taxis osaient s'aventurer. La situation est bien différente aujourd'hui : devant l'importance prise par ce quartier qui rentre désormais dans les « normes », au sens où il ressemble à tous les autres quartiers populaires, Mohamed Ould Abdel Aziz, le président de la République, a décidé de faire construire une route goudronnée pour le relier au centre. Aux yeux des habitants, déplacés suite au recasement de la *kebbe* d'El Mina, ce goudron symbolise une première avancée. Ceux qui avaient été déplacés au prétexte qu'ils n'avaient pas les bons papiers, et s'étaient surnommés, non sans une certaine ironie tragique, les « *sans fiche sans photo* », se retrouvent inclus à la ville. C'est là tout un symbole pour ces gens qui n'avaient pu bénéficier du programme parce que déplacés trop tardivement. Ils s'étaient sentis particulièrement lésés et fragilisés par rapport à leurs voisins de Mekka, qui avaient pu bénéficier des subventions à la construction. Il est certain que pour ces derniers le programme a permis d'amoindrir la vulnérabilité qui accompagne tout déplacement de population (Couret, Metzgler, 2009 ; Dupont, 2010). Les « *sans fiche sans photo* » ont désormais l'impression d'exister aux yeux des autorités et parient que les réseaux d'eau et d'électricité vont suivre, comme dans le cas du quartier proche de Mekka désormais doté de lampadaires.

Cette question des équipements de proximité et de la connexion aux réseaux demeure cruciale et décisive dans l'élaboration de ce sentiment de citadinité et citoyenneté. Les habitants n'ont de cesse de dénoncer les manques, en particulier les problèmes d'accès à l'eau, à l'électricité conventionnelle, au dispensaire, au marché, aux écoles. Il a été reproché au projet Twize de négliger quelque peu cette entrée services et équipements. Mais force est d'admettre que la durcification des quartiers et leur visibilité obligent les pouvoirs publics à les équiper. À défaut d'avoir amené les infrastructures, le programme Twize aurait « anticipé » l'intégration à la ville. Nous avons en effet déjà mentionné que dans les périphéries les plus éloignées, certains modules demeurent vides. Aux dires des voisins, les propriétaires, par pragmatisme, louent des chambres au centre-ville en attendant que les infrastructures de base (eau, électricité, école, etc.) soient installées dans cette zone éloignée. Plus ou moins sciemment, ce quartier – où est intervenu le Gret – et ses habitants, par extension, finiront par être reconnus par les autorités.

[100] *Voir le programme Nour de boîtiers électriques prépayés, ou le Programme de gestion communale de l'eau, ou encore le Projet d'amélioration de l'accès à l'eau mis en œuvre par la CUN.*

*Ancrage dans le quartier et diminution de la mobilité intra-urbaine*

L'acte de construire, qui vient en complément du titre de propriété foncière, apparaît comme un facteur d'enracinement. Le projet aurait participé de la stabilisation des populations et d'un nouveau rapport au quartier. Selon les enquêtes réalisées pour l'étude d'impact, 98 % des individus déclarent aimer leur quartier et ont décidé d'y faire leur vie. Il n'est plus question de repartir en brousse, comme cela pouvait être le cas quelques années auparavant. Cette volonté de rester à Nouakchott, qui hier encore passait pour une ville nouvelle sans âme ni identité propre, est tout à fait nouvelle. Dans leur grande majorité, jeunes comme vieux sont devenus Nouakchottois et entendent bien le rester. Cet ancrage tient en premier lieu à de simples constats pragmatiques : « *Pourquoi partir puisque la famille est là ?* » ou encore « *J'ai mon terrain ici et ma famille est ici aujourd'hui, je n'ai pas les moyens de vivre toute l'année en brousse. On n'y a va que pour l'hivernage* » (femme de 60 ans, Dar el-Beïda).

À l'issue d'entretiens menés par l'École polytechnique fédérale de Lausanne qui a réalisé une évaluation externe (EPFL, 2008), il ressort très clairement que le projet a renforcé le sentiment d'ancrage spatial des bénéficiaires : les plus pauvres souhaitent construire en dur car être propriétaire d'un terrain bâti est gage de reconnaissance. Pour avoir à notre tour mené des enquêtes dans les quartiers d'intervention du programme à Basra, Saada, Dar el-Beïda et Kouva en septembre et novembre 2008, nous avons pu constater que les habitants portent un regard neuf sur la ville et leur quartier, auquel ils se sentent désormais attachés. Auparavant, ils n'envisageaient leur séjour dans la capitale que de façon transitoire, attendant de retourner définitivement à l'intérieur du pays. Le fait d'être propriétaire renforce le degré d'ancrage. « *Il faudrait être fou pour croire que je vais vendre ma parcelle maintenant que j'ai construit et réuni ma famille dessus* » confiait un habitant de Saada. L'insécurité, la promiscuité et la pauvreté qui régnaient alors dans le quartier cèdent la place à un sentiment de confiance et de bien-être chez soi. Par conséquent, les individus ne se considèrent plus comme des broussards peu éduqués mais bien comme des citadins qui ont désormais droit à la sécurité urbaine et se sentent faire partie intégrante de la ville. Ils sont en passe de devenir des citadins au sens plein du terme, et par là même des citoyens.

Aussi, loin des visions essentialistes et culturalistes que l'on mobilise souvent (à tort) pour évoquer les Mauritaniens et les néo-urbains, les Nouakchottois ne sont plus ces nomades qui souhaitent se déplacer en permanence et qui se moquent de changer de lieu de vie. Ils aspirent désormais à se stabiliser en un lieu, à scolariser leurs enfants, à développer des activités économiques et à tisser des liens de voisinage durables. Ils rompent avec l'image du nomade, du « broussard » qui vit au jour le jour. Ils développent des visions à long terme dans lesquelles la logique de patrimonialisation a toute sa place. Afin de profiter de l'augmentation des prix du foncier et de céder un bien à leur descendance, les habitants les plus modestes copient les couches plus aisées et développent à leur tour des stratégies de patrimonialisation classiques, reposant sur l'accumulation foncière. Le cas de figure mauritanien va donc à contre-sens de l'image du « nomade urbain » qui se multiplie dans beaucoup de villes du Sud, conséquence des politiques d'éradication de ladite pauvreté. Les plus indigents, exclus des politiques de recasement, se retrouvent chassés et condamnés à errer, d'où la métaphore des « nomades urbains », ces « transitoires dans un état perpétuel de relocation » (Davis, 2006 : 98 ; Dupont, 2010 : 27). Le phénomène inverse semble s'observer dans les quartiers de Nouakchott où les anciens nomades, qui ont subi nombres de transferts et expulsions, parfois *manu militari,* ne sont plus seulement en voie de sédentarisation mais bien de fixation sur une parcelle attribuée. Lors d'une interview en septembre 2008 à Kouva, une jeune femme d'une vingtaine d'années résumait joliment cette idée en s'exclamant : « *Pourquoi quitter mon quartier ? Ici, c'est l'Espagne !* », sous-entendant à travers cette comparaison que Nouakchott correspondait à la vision qu'elle se faisait de l'*Eldorado*…

- **Vers l'acquisition de (quelques) « compétences citadines »**

*L'expérience « Activités et actions communautaires » : des résultats mitigés…*

L'exemple de l'opération de recasement de la *kebbe* d'El Mina et plus généralement de la mise en place du programme Twize a mis en évidence une forte participation, surprenante pour ces quartiers encore peu politisés. Certes, les habitants n'ont pas attendu le Gret pour se regrouper. Selon nos enquêtes, un habitant sur deux dit être membre d'une association, localisée pour 80 % d'entre eux dans le quartier. Ce chiffre laisse entendre que les réseaux de solidarité sont denses à l'échelon local et

sollicités à la moindre occasion. Il est malaisé *a posteriori* de savoir dans quelle mesure le volet AAC[101] a réellement accompagné le développement du quartier et aidé les habitants à devenir les propres initiateurs de ce développement. Si les résultats ont été tangibles quelques mois, il ne reste malheureusement pas grand chose de toutes les actions mises en place durant le projet. À l'évocation de AAC, les habitants disent qu'il ne reste rien : « *Ils ont fait des matchs de foot et puis ils sont partis* » dixit un jeune qui avait créé en 2001 une association. Un autre, non sans une certaine rancœur, explique : « *Twize est là pour faire la photo des gens, les mettre dans leur magazine, avec leur activité. La propagande, c'est tout. Aujourd'hui, il ne reste que Beït el-Mal, la finance. C'est bien que c'était pour faire de l'argent* ». Aujourd'hui, aucun projet ni association financés à l'époque ne subsistent. Si dynamique de quartier il y a (encore), ou si elle est en train de se créer, elle ne peut être attribuée à Twize. Elle est davantage à relier aux services, boutiques, infrastructures publiques qui sont installés et surtout aux formes d'organisation endogènes existantes (associations de jeunes, coopératives de femmes, leaders...). Renforcés pour certains durant le projet, ces regroupements préalables ont perduré et se sont recomposés par la suite sous d'autres formes. Pourtant, l'expression « *Twize m'a éclairé* » est revenue fréquemment chez nos interlocuteurs. C'est, semble-t-il, dans les interactions animateurs-habitants qu'il y a eu le plus d'échanges et d'apport de connaissances. Ainsi, contrairement à ce que l'on pourrait penser, ce ne sont pas tant les projets du volet activités et actions communautaires que le côtoiement au quotidien des salariés de l'ONG qui ont aidé l'acquisition de savoir-faire et la formulation de revendications.

*...mais des revendications croissantes au niveau local*

L'opération Twize a contribué à la mobilisation de cette frange de la population jusqu'alors peu concernée par le devenir de sa ville et de son quartier. En fréquentant les opérateurs du développement tels que le Gret ou les représentants locaux de la Banque mondiale, les habitants ont intégré la rhétorique de ces acteurs extérieurs qui prônent l'engagement des individus au niveau local. Certains ont su développer des modalités pour se faire entendre, notamment en apprenant les procédures d'accès aux réseaux du pouvoir local. Alors que les individus avaient autrefois peur des forces de l'ordre, ils observent une attitude bien différente aujourd'hui, au point de réclamer certains droits. Ils n'hésitent pas à user activement d'outils de négociation, en recherchant des contacts directs avec les décisionnaires : durant la phase de recasement du bidonville d'El Mina, ils ont envahi le bureau du *hakem* (préfet), interpellé le maire de la commune qu'ils connaissaient, sollicité des relais susceptibles d'influer sur les règles étatiques (leaders politiques locaux, femmes présidentes d'associations, jeunes diplômés). Le représentant de la Banque mondiale a même été chahuté lors de sa visite en janvier 2008[102]. On constate de surcroît que les habitants des quartiers périphériques ne sont nullement coupés de ceux qui détiennent une certaine forme de pouvoir et/ou d'autorité. Ils ont à leur disposition des canaux d'expression, aussi bien au niveau des forces de l'ordre que de la municipalité ou des leaders plus traditionnels (chefs tribaux ou religieux). En cas de problème, les habitants déclarent volontiers se tourner vers la police (pour 55 %), le préfet (27 %), le *qadi* –ou juge – (3 %) et le maire (3 %). Ils n'hésitent plus à se réapproprier ces espaces, à formuler des ébauches de critique politique, à résister aux autorités, à réclamer eau, école, électricité. Peu sollicités jusqu'alors, ils développent des « compétences citadines » en ce sens où ils ne sont « *plus seulement des récepteurs de la ville mais également des producteurs, émetteurs et utilisateurs, fabricants de référents et de modèles urbains et sociaux* » (Berry-Chikhaoui, Deboulet, 2000). Le développement de ces compétences, des types de mobilisation et le degré de politisation qu'ils initient sont fortement liés à la durée d'installation. Progressivement, les habitants sont mieux informés de leurs droits et de ce qu'ils sont susceptibles d'attendre de la part des pouvoirs. Au final, une nouvelle hiérarchie sociale se serait mise en place à travers Twize entre les habitants qui ont pris connaissance des rouages du système et appris à faire entendre leur voix, et les autres qui sont restés en marge du processus. Le programme

[101] *Pour plus de détails sur le volet Activités et Actions communautaires, nous renvoyons au chapitre 2, ainsi qu'au mémoire d' Émilie Barrau (2005) et à l'Études et travaux de Laëtitia Morlat et Moussa Abdoulaye (2007)*

[102] *Le représentant de la Banque mondiale a effectué une visite pour « admirer » les transformations de la* kebbe *d'El Mina. Les habitants mécontents, en particulier ceux qui ont été déplacés de force, ont manifesté et molesté la délégation en signe de protestation.*

aurait ainsi renforcé l'ancienne hiérarchie des quartiers en s'appuyant sur les leaders préexistants tout en favorisant l'émergence de nouvelles figures (chefs de *twize* par exemple).

*Du quartier à la ville ; du citadin au citoyen ?*

Dans cette enveloppe spatiale qu'est le quartier, nous avons vu que les habitants tendent à se muer en acteurs et revendiquent sinon un « droit à la ville » au sens où l'entendait H. Lefebvre (1968), du moins le droit de pouvoir vivre et bénéficier des mêmes avantages que les autres habitants de la capitale. Ils refusent de se laisser écarter de la réalité urbaine par un processus discriminatoire. On peut se demander si cette volonté d'intervenir sur l'avenir de leur quartier trouve son prolongement dans un engagement accru à l'échelon supérieur.

Quelques éléments de contexte méritent ici d'être rappelés : la population mauritanienne est à ce jour faiblement politisée. Les révoltes demeurent sporadiques, très souvent en réaction à un problème immédiat ou à une injustice criante. Destruction d'un quartier, déplacement forcé, manque d'eau, prix du pain… telles sont les raisons qui poussent les habitants à venir manifester dans les rues du centre-ville ou devant la présidence. Cela est à l'évidence sans lien avec Twize. Il est donc à ce stade difficile d'évaluer les impacts du programme en dehors du quartier. Cependant, il est possible de croire que l'accès à un minimum de sécurité, notamment foncière, puisse conduire à un plus grand investissement non seulement au niveau local, mais aussi national. Parce que ce programme repose sur un modèle d'ingénierie et de maîtrise d'ouvrage sociale, dans lequel l'habitant est invité à exprimer (quelques) desiderata, il est susceptible d'aider à l'élaboration et à la formulation de revendications plus profondes. En ce sens, le programme pourrait avoir des impacts importants sur l'élaboration d'une « identité urbaine » et plus encore citoyenne. À travers les programmes de ce type, les habitants-bénéficiaires prennent la mesure de l'enjeu qu'ils représentent, en termes de poids à la fois démographique et électoral.

Un bref retour en 2003, au début de la mise en place du programme Twize dans la *kebbe* d'El Mina, rappelle les enjeux politiques de cette opération de restructuration. Les objectifs des dirigeants d'alors n'étaient guère dissimulés : donner un toit en dur faisait taire les revendications et assurait une certaine forme de contrôle social en fixant ces anciens nomades. En outre, déplacer une partie de ces populations pauvres en lointaine périphérie, en leur promettant l'accès à la propriété, permettait de casser les solidarités existantes. Enfin, offrir un terrain et/ou aider à la construction d'un logement en dur via des subventions étatiques revenait à s'attirer les bonnes grâces des habitants. Une catégorie était principalement visée : celle des anciens esclaves maures, également appelés *Haratin*. Ces *Haratin* constituent la frange la plus pauvre de la population mauritanienne. Leur indigence est généralement présentée comme le produit d'une fatalité plutôt que d'une histoire sociale. Il est ainsi rarement dit qu'ils sont pauvres parce qu'ils sont d'anciens esclaves (les séquelles de l'esclavage demeurent politiquement sensibles) (Choplin, Ciavolella, 2008). On préférera dire qu'ils ont été victimes de sécheresses, raison qui expliquerait leur présence majoritaire dans les quartiers précaires. Par conséquent, permettre l'accès à la propriété sous la forme d'aide n'est pas anodin. En retour, les habitants ne sont pas dupes. Nombre d'entre eux ont depuis bien longtemps saisi les tactiques politiques qui se cachent derrière les visites inopinées et/ou hautement médiatisées des chefs d'États successifs dans les quartiers d'intervention. Twize a même pu être instrumentalisé comme cela s'est produit au début du programme : le président de la République, Maouiya Ould Sid'Ahmed Taya, s'était déplacé à la veille des élections de novembre 2003 dans cette périphérie pour présenter le programme à ses citoyens – et potentiels électeurs. La restructuration de la *kebbe* a été présentée comme une réalisation personnelle du président. Un temps, la *kebbe* fut même renommée « la ville de Maouiya ».

Au-delà de cet épisode, force est de constater que l'instrumentalisation étatique a été relativement limitée. Pour preuve, si 60 % des participants au programme disent savoir qu'ils ont été aidés pour construire leur module, seuls 20 % d'entre eux identifient clairement l'État comme étant à l'origine de la subvention. 23 % ne parviennent pas à identifier la provenance de l'aide ou ne sont pas informés, 6 % ont dit qu'elle venait du Gret et 6 % pensaient qu'elle venait des étrangers. *In fine*, ce sont plus de 56 % des personnes qui sont incapables de dire d'où vient l'aide ou qui n'ont pas conscience d'avoir été aidées. Le peu de « publicité » faite autour de cette distribution d'argent sous forme de subvention laisse à penser que l'État ne s'est guère mis en scène. Peu d'individus se sentent réellement redevables. Le programme Twize n'a donc pas servi de faire-valoir ni à renforcer les liens de dépendance envers les pouvoirs publics.

Si, comme le constatait l'EPFL (Bolay, Chenal, 2008), le programme Twize a permis aux habitants-propriétaires d'avoir une meilleure image d'eux-mêmes, nombre d'entre eux demeurent conscients d'être et de rester des marginaux. Un module de 20 m² ne saurait faire oublier le fort sentiment d'exclusion et de non-participation à la redistribution des richesses publiques. La situation est pire encore pour ceux qui n'ont pu bénéficier du programme et ressentent davantage encore cette marginalisation et stigmatisation. Mais, dans une certaine mesure, le modèle associatif et solidaire, sur lequel reposait le montage microcrédit de Twize, a permis de reconstituer un filet de sécurité et de renouer certains liens de solidarité qui avaient pu s'étioler avec les déplacements.

À l'évidence, si le programme est une réussite en termes de construction et d'amélioration des conditions de vie au quotidien, les résultats sont davantage nuancés sur les plans politique et social. À l'instar de nombre d'autres programmes d'ingénierie sociale, comme ceux mis en place au Maroc dans le cadre du programme Villes sans bidonvilles (Navez-Bouchanine, 2002 ; Le Tellier, Iraki, 2010), Twize montre ses limites en termes de démocratie participative[103]. Les habitants sont au mieux invités à donner leur avis sur leur parcelle, à dire où ils souhaitent voir installer la chambre. La participation pour beaucoup s'est limitée à amener de l'eau aux maçons. Les enjeux et leurs prises de paroles demeurent limités, au mieux à l'échelon local. Il ne faudrait surestimer la faculté qu'ont pu développer les familles à se prendre en main et à s'autonomiser dans leurs prises de décisions. Elles ont acquis certaines compétences locales sans pour autant avoir eu l'impression d'accéder au régime de citoyenneté. Beaucoup restent cantonnées à un statut social de seconde zone, celui d'ancien esclave. Le programme Twize n'en reste pas moins l'une des premières étapes sur les très longs « chemins tortueux de l'expérience démocratique », pour reprendre ici l'expression de Françoise Navez-Bouchanine (2003).

# Conclusion

L'entrée par le quartier ici retenue a permis de mettre en évidence les transformations physiques induites par le programme Twize. Nouakchott s'est construite au jour le jour, au gré de ces quelque 5 500 modules érigés en quelques années et des quartiers bâtis pour certains en quelques mois. Mais les changements n'ont pas été que matériels : c'est la fabrique urbaine dans une dimension également politique et sociale qui a pu se trouver influencée par le programme. Les impacts méritaient d'être analysés selon des temporalités et échelles différentes. Nous avons tenté de montrer combien l'ancrage au niveau local s'était renforcé. Les habitants développent des territorialités originales, rompant avec la forte mobilité intra-urbaine qui caractérisait les Nouakchottois jusqu'alors.

Dans cette fabrique urbaine, le programme a également montré ses limites. On ne peut passer sous silence certaines formes d'instrumentalisation politique et d'injustices qui accompagnent toujours ce type de projet, notamment entre ceux qui en ont bénéficié et les autres. Il n'en demeure pas moins que lors de nos enquêtes dans les quartiers, nombre de non-bénéficiaires s'enquéraient de savoir si le programme Twize allait reprendre et quelles étaient les démarches à suivre pour obtenir une chambre. Les bénéficiaires demandaient quant à eux comment faire construire un second module. En dépit des problèmes de dégradation des modules avec le temps, 84 % des bénéficiaires ont dit être satisfaits du module. La moitié se disaient même prêts à recommencer selon le modèle proposé.

Enfin, s'il est vrai que le programme d'actions et activités communautaires ne peut être présenté comme une grande réussite, alors même que de nombreux moyens avaient été mis à disposition, il est paradoxal de noter que les bénéficiaires de Twize ont le sentiment d'appartenir à un groupe. Il est vrai qu'au lendemain des restructurations, attributions et recasement, une identité Twize est partagée. Cette identité Twize tend à disparaître avec les années : les modules se fondent dans le paysage. Il y a lieu d'espérer que ces habitants deviendront à leur tour des citadins comme les autres.

[103] *J. Le Tellier et A. Iraki montrent bien comment, dans le programme marocain « Villes sans bidonvilles », la question de l'ingénierie et de la maîtrise d'ouvrage sociale, souvent mises en avant par les bailleurs, permettent avant tout de mieux faire accepter aux populations des déplacements injustes et contributions financières importantes. Cf. Le Tellier, Iraki, 2009,* Habitat social au Maghreb et au Sénégal, gouvernance urbaine et participation en questions, *Paris : L'Harmattan, 288 p.*

# Conclusion générale

1. Au moment où se clôt le Programme de développement urbain 1 et alors que l'État mauritanien met en place les institutions et des éléments de stratégie et de politique en matière d'habitat social, que peut-on retenir du programme Twize afin d'alimenter cette réflexion ?

Twize a marqué l'histoire du Gret pendant dix ans. Il s'est inspiré de projets antérieurs, à Fortaleza au Brésil, au Cameroun (Fourmi) ou de l'expérience acquise au sein du Programme solidarité habitat. Le Gret poursuit son action dans les quartiers populaires des villes du Grand Sud, à Port-au-Prince, en Haïti, dans plusieurs villes du Maroc, en Guyane française et ailleurs. Quelles leçons tirer de cette expérience qui soient utiles à l'action future du Gret ? À celle d'autres opérateurs qui travaillent dans ce domaine ?

Cette conclusion synthétise les principales analyses et les enseignements présentés dans les sept articles qui composent cet ouvrage. Elle aborde les incidences du partenariat avec le CDHLCPI et de l'inscription de Twize dans un programme de lutte contre la pauvreté, les choix stratégiques ou méthodologiques qui ont été faits, leur pertinence et leurs conséquences sur le processus d'institutionnalisation, les résultats du programme et son impact sur les dynamiques urbaines à Nouakchott, où 90 % des modules ont été construits.

2. Le programme Twize a existé grâce au partenariat avec le CDHLCPI. Le Gret avait établi des relations de confiance avec le directeur de l'hydraulique lors de projets antérieurs dans le domaine de l'accès à l'eau potable. Lorsqu'il a été nommé directeur de la lutte contre la pauvreté, des réflexions conjointes sur la mise en place d'une offre d'habitat accessible aux ménages modestes étaient en cours. Avec la Région Île-de-France et la Commune de Nouakchott il a soutenu financièrement la mise en œuvre d'une première expérimentation. Son appui ne s'est jamais démenti, tout au long du programme.

L'inscription du programme au sein du CDHLCPI a eu des conséquences importantes. Sur le plan institutionnel, le CDHLCPI était une administration de mission placée sous l'autorité directe du Premier ministre, dotée de moyens financiers importants, jalouse de ses prérogatives. Twize est resté le programme du CDHLCPI, sans pouvoir s'ouvrir et se raccrocher aux instances en charge de l'habitat et de l'aménagement urbain qui ont été créées progressivement. Cela a constitué, par certains côtés, un atout : accès aux financements, espace de dialogue et de coconstruction, réactivité et capacité d'action, confiance placée dans le Gret. Cela a définitivement constitué un frein à l'institutionnalisation, notamment lorsque le CDHLCPI a été dissous, en 2007. Aucune administration n'ayant été impliquée dans le pilotage du programme jusque là, aucune n'a souhaité reprendre la tutelle du programme, qui s'est trouvé « orphelin » avec peu de perspective et de temps pour définir des suites possibles.

3. Sur le plan conceptuel, le partenariat avec le CDHLCPI a également joué un rôle clé. Twize a adopté l'approche multidimensionnelle de la pauvreté. Celle-ci se situait en résonnance avec sa vision et son expérience – acquise largement en Amérique latine – en matière d'habitat et de développement urbain. Selon cette perspective, il ne s'agissait pas uniquement de produire du logement mais également de contribuer à une transformation sociale. L'habitat occupait une place centrale mais pas unique. Il devait constituer un levier, un moyen mais pas une fin.

Outre l'habitat, trois autres dimensions, intimement liées, étaient mises en avant : l'économique, le social et l'urbain. L'intégration économique se traduisait par le développement des opportunités d'emploi et d'activités économiques, la professionnalisation, l'amélioration des revenus pour les familles ciblées. Le projet entendait également créer des opportunités de marché pour les

entrepreneurs locaux et ainsi stimuler l'économie locale. Il s'agissait également de dépasser une approche individuelle et d'encourager la constitution de petits collectifs, la création et le renforcement d'acteurs sociaux à l'échelle des quartiers qui pourraient, progressivement, se consolider et se regrouper afin de peser sur les choix politiques. Enfin, la dimension urbaine était prise en charge à l'échelle des quartiers. Elle visait à impulser une dynamique de travail entre les communes et les acteurs sociaux – groupes solidaires constitués en *twize*, associations et organisations locales soutenues par le projet – autour d'un projet de territoire et de la mise en œuvre d'initiatives collectives.

L'ensemble faisait sens. Afin de rendre la démarche opérationnelle, le programme s'est organisé en quatre composantes : habitat, microfinance, formation professionnelle et appui aux activités communautaires. Dans les faits, seule la dimension habitat a vraiment été traitée ainsi que les activités des autres dimensions qui conditionnaient sa mise en œuvre : formation des professionnels du bâtiment, accompagnement social nécessaire à la production des modules, crédit habitat. La dimension technique a pris le pas sur la vision urbaine.

L'évolution de la composante microfinance est intéressante. Aux côtés de la composante habitat, elle constituait le second pilier du programme. Cependant, sa gestion a progressivement pris ses distances avec la vision fondatrice du programme, essentiellement politique et sociale, pour privilégier le développement de services financiers – microcrédit classique et crédit habitat. Ces services étaient destinés aux ménages modestes avec comme objectif central de créer et renforcer une institution mauritanienne de microfinance : Beït el-Mal.

4. Fallait-il embrasser une vision aussi large et se donner des objectifs aussi ambitieux ? Était-il possible de mener de front l'ensemble de ces chantiers, chacun étant particulièrement complexe ? L'organisation en quatre composantes était-elle de nature à faciliter les articulations nécessaires entre les différentes dimensions ? Malgré l'atteinte de résultats quantitatifs significatifs, la prise en charge des dimensions économique et sociale par le programme est relativement décevante. La production à l'échelle et au rythme voulu des modules – imposée par l'intégration au PDU – qui a mobilisé toutes les énergies constitue un premier facteur explicatif. Les fortes réticences politiques à soutenir des projets, des communes d'opposition et des organisations sociales potentiellement porteuses de revendications ont constitué un autre élément de blocage.

Au-delà, retenons trois enseignements majeurs. Une première limite a certainement consisté à vouloir tout mener de front sans s'en donner les moyens suffisants. Il aurait été préférable de définir des priorités et d'inscrire les objectifs dans le temps, en identifiant des étapes et des objectifs associés à des indicateurs intermédiaires. De fait, la mise en place du projet Cap insertion, projet issu directement de l'expérience de Twize et qui vise l'insertion professionnelle des jeunes des quartiers populaires, montre que des moyens techniques et financiers dédiés sont nécessaires pour travailler sur un sujet donné. Il montre également l'intérêt d'un phasage même si celui-ci peut faire débat.

L'insuffisante connaissance des dynamiques sociales et politiques a constitué une deuxième limite. En effet, les hypothèses sur les liens de solidarité ayant conduit à la création des groupes solidaires ou *twize* et leur potentiel à se transformer en acteurs sociaux dans les quartiers ne se sont pas vérifiées. Le poids des jeux politiques a certainement été sous-estimé par le Gret au démarrage du programme

Enfin, l'expérience de Twize met en question la compatibilité entre approche sectorielle et territoriale. L'une doit nécessairement primer sur l'autre. Si, comme l'a montré Twize et comme le montrent de nombreux projets du Gret, dans les secteurs des services urbains notamment (eau, assainissement, électricité), un projet sectoriel peut se décliner en priorités inscrites à l'échelle de territoires d'intervention suite à des exercices de planification, prioriser des groupes cibles et des partenariats stratégiques, ces démarches relèvent de logiques différentes de celles qui privilégient une entrée par le territoire. La particularité des démarches de développement local est leur caractère plurisectoriel. Elles agissent à l'échelle d'un territoire précisément délimité tout en prenant en compte les articulations avec les échelles supérieures ou inférieures. Elles reposent, enfin, sur des alliances locales où les autorités locales et les organisations de la société civile occupent une place centrale.

5. Twize a duré dix ans. Sur cette période, on peut distinguer deux grandes étapes : avant l'intégration au PDU et après[104]. De 1998 à mi-2003, le dispositif a été conçu, expérimenté et ajusté dans un dialogue très constructif entre le Gret et le CDHLCPI. Ce travail préalable a rendu possible le changement d'échelle requis par le PDU. Cependant, face à la pression pour atteindre les objectifs quantitatifs qui avaient été fixés, le Gret et le CDHLCPI ont eu moins de marges de manœuvre pour faire évoluer, qualitativement, le dispositif. Notamment, face à l'augmentation des prix des matériaux et de la main-d'œuvre qui a entraîné une très forte hausse du prix du module, la décision a été prise d'augmenter la part de la subvention. De 27 % du coût du module initialement, elle est passée à plus de 60 %, pour atteindre 67 % en fin de programme. L'objectif était de ne pas alourdir excessivement la part à charge des familles (sous forme d'épargne et de crédit) de manière à garantir que le dispositif resterait accessible aux groupes cibles, des ménages primo-accédants aux revenus situés entre 15 000 MRO et 50 000 MRO.

Les objectifs opérationnels l'ont emporté sur les objectifs institutionnels, dans le sens où le dispositif lui-même n'a pas été remis en question. Une telle part de subvention fragilisait sérieusement la viabilité du système, sur les plans politique et économique, en dehors du cadre exceptionnel lié aux financements du PDU. Pour absorber ces hausses, d'autres mesures auraient pu être envisagées : allonger la durée du crédit ou repenser le service offert (par exemple limiter le service apporté à la fourniture de matériaux à coût et qualité maîtrisés et encadrer l'autoconstruction). L'option retenue répondait avant tout aux exigences de gestion et de production.

La pertinence du système de financement pour l'accompagnement de l'autoconstruction mobilisant une part de subvention publique, d'épargne et de crédit a été vérifiée. En revanche, le programme n'est pas parvenu à stabiliser une proposition sur le niveau optimal de contribution de chaque composante rapportée au service fourni et viable à moyen terme. Une politique de financement de l'habitat destinée aux familles à revenus faibles repose nécessairement sur le crédit et une part de subvention. Cela suppose la mise en place de mécanismes de financement nationaux durables. Beït el-Mal constituait une proposition sur le volet crédit, qui n'a pas abouti. Twize n'a pas su, ou pas pu, travailler sur le volet subvention publique.

6. Le programme Twize a permis de tester et consolider les éléments d'un dispositif de production performant. Les dispositions adoptées visaient toutes les mêmes objectifs : produire rapidement, à coût maîtrisé et avec un niveau de qualité satisfaisant. De nombreux enseignements peuvent être tirés de l'expérience. Nous citerons cinq aspects qui nous semblent originaux ou stratégiques : l'élaboration de cahiers de prescriptions techniques établissant un bon équilibre entre adaptation des normes et garantie de qualité, l'organisation des chantiers en « générations » ou lots de 50 à 100 modules à la fois, établissant un compromis efficace entre production à trop petite ou trop grande échelle, la gestion des achats en gros et à l'avance pour maîtriser les prix et la création d'une commission d'achat dans ce sens, l'importance accordée à la fonction de contrôle de l'avancement des chantiers et, enfin, le rôle central de l'accompagnement social.

7. L'internalisation par le Gret de toutes les fonctions stratégiques du dispositif habitat était efficace pour répondre à l'objectif de production. Ce choix était en revanche très risqué si l'objectif était de pérenniser le système, notamment en l'absence d'une démarche volontariste de formation et d'implication du personnel des ministères compétents et d'une stratégie d'externalisation progressive et d'appui à la création d'opérateurs locaux. La mainmise du CDHLCPI et du PDU sur le pilotage

[104] *Deux millions d'euros environ ont été mobilisés avant juin 2003 dans le cadre de quatre contrats successifs de courte durée. 740 modules ont été construits. De mi-2003 à mi-2008, le budget est passé à 12 millions d'euros environ (15,3 millions de USD, le taux de change du dollar a beaucoup fluctué sur la période) et un peu moins de 5 150 modules ont été construits.*

rendait cette ouverture difficile. Cependant, on peut penser que si cela avait été considéré comme prioritaire, le Gret aurait trouvé les moyens de contourner cet obstacle.

Les propositions sur des options possibles de sortie, qui incluaient la création d'un groupement d'intérêt professionnel, sont arrivées tardivement et sont restées sans réponse de la part des autorités mauritaniennes. Ce modèle, qui pouvait s'appuyer sur l'expérience acquise, semblait le plus à même de pérenniser les acquis en termes de méthodes et de compétences. Avec le recul et au vu des mesures adoptées par le Gouvernement mauritanien depuis 2006-2007 pour poursuivre la dynamique et créer les bases d'une politique de l'habitat, cette option aurait pu être viable. Pour cela il aurait été nécessaire d'y travailler plus en amont et d'en faire un véritable objectif, à l'image de ce qu'a fait la composante microfinance pour Beït el-Mal.

L'expérience des composantes habitat et microfinance montre que dans le premier cas, les objectifs opérationnels ont primé sur l'objectif institutionnel alors que dans le second, l'institutionnalisation du dispositif a constitué un objectif central.

8. En dix années, entre 1998 et 2008, sur le plan quantitatif, 34 000 crédits ont été octroyés, 1 200 personnes formées, 95 microprojets réalisés et 5 900 modules construits. De manière très grossière, on peut estimer à environ 15 % – ce qui est loin d'être négligeable – le nombre des ménages des quartiers lotis sous-équipés ayant bénéficié du programme[105].

Le dispositif qui fonctionnait à la fin du programme permettait – lorsque le Gret ne subissait pas de rupture de trésorerie – d'atteindre une production de 200 modules par mois. Un bon équilibre avait été trouvé en termes de quantité et de qualité des constructions (rythme de production, coût des modules et qualité technique), ce qui était un objectif central. Le Gret a également démontré sa capacité à gérer correctement des montants financiers très importants (environ 14 millions d'euros au total) et à surmonter des tensions, des contraintes et certaines contradictions.

9. Au niveau qualitatif, le taux de satisfaction élevé des familles, de 84 %, confirme l'hypothèse initiale qui préconisait d'améliorer, rationnaliser et formaliser les pratiques et initiatives populaires existantes sans s'y substituer. Cependant, en confortant des modes de construction de faible hauteur et peu denses, le programme a contribué, par défaut, à l'étalement urbain qui est le mode dominant d'expansion de la ville. En refusant de valider la mise en place d'une offre progressive de crédits, qui aurait permis aux familles qui le souhaitaient et qui avaient remboursé le crédit précédent, de poursuivre l'amélioration de leur logement, le CDHLCPI a limité l'impact du programme en matière de logement, préférant toucher un plus grand nombre de familles.

Bien que l'on puisse remettre en cause la cible choisie, qui excluait, en particulier, les familles les plus pauvres incapables de rembourser un crédit, il est important de reconnaître que le programme a touché la cible qu'il s'était assignée. On n'a pas constaté de glissement ou de dérives notables, ce qui n'est pas toujours le cas, loin s'en faut, des programmes d'habitat destinés aux familles modestes.

10. Quel a été l'impact du programme sur la ville de Nouakchott et ses quartiers périphériques ? Twize a eu trois effets remarquables et pas nécessairement anticipés. D'abord, la constitution des groupes solidaires, les procédures d'éligibilité et la lourdeur du dispositif et du montage du microcrédit étaient peu attractifs pour les spéculateurs. Les parcelles construites en dur grâce à Twize avaient gagné de la valeur mais intéressaient peu les investisseurs qui leur préféraient des parcelles vierges de toute construction. Ainsi, on peut dire que le programme a été efficace dans sa lutte contre la spéculation foncière, qui est pourtant un phénomène particulièrement répandu à Nouakchott.

[105] *On obtient ce chiffre en faisant l'hypothèse de 250 000 habitants dans ces quartiers et de 7 personnes par ménage – conformément à l'étude d'impact (Choplin, 2009), ce qui donne un peu moins de 36 000 ménages.*

Ensuite, les animateurs ont souvent eu à accompagner des familles qui n'avaient pas finalisé les procédures d'obtention de leur permis d'occuper et de leur permis de construire. Cette aide administrative a contribué à la régularisation foncière des habitants. Ajouté à cela, obligation était faite aux familles de faire procéder au bornage de leur parcelle par un professionnel. Ces mesures couplées aux efforts demandés pour financer une chambre en dur ou une latrine et clôture et à l'importance symbolique du bâtiment en dur pour les familles, ont aidé à stabiliser les familles sur leur parcelle, à limiter la mobilité intra-urbaine et les formes de (re)ventes.

Dernier point notable : la constitution d'un parc locatif à prix modéré. Cela a permis d'offrir une réponse à des célibataires ou jeunes couples sans enfant, en début de parcours résidentiel. Cela confirme également l'hypothèse des usages mixtes faits du logement et de l'effet possible de l'amélioration du logement sur l'amélioration des revenus.

Un élément tempère ce bilan largement positif : la non-prise en compte des questions de mobilité et de services urbains alors que l'accès à l'eau potable, à l'assainissement et à l'électricité sont des enjeux majeurs à Nouakchott, et que l'habitat entendu au sens large intègre ces aspects. Le programme a cependant indirectement participé à faire reconnaître les quartiers d'intervention par les autorités publiques qui y ont réalisé par la suite certains investissements (voirie, écoles…).

L'hypothèse que le programme aurait conduit à un appauvrissement du paysage urbain par une excessive uniformisation du bâti ne s'est pas vérifiée. Les « Twize » s'intègrent bien aux quartiers et les habitants les transforment.

Twize a accéléré un processus de « durcification » de l'habitat dans les quartiers où il est intervenu. Il a contribué, de manière évidente dans certains quartiers ou de façon plus diffuse dans d'autres, à une dynamique d'intégration urbaine des quartiers périphériques.

11. Le bilan du programme Twize est nuancé. Des résultats positifs peuvent clairement être mis en évidence. Des éléments de méthode ont été expérimentés et pourront être utiles si des suites sont données par l'État mauritanien. Les échecs ont été analysés par le Gret et ont donné lieu à une réflexion collective. Twize est donc riche d'enseignements pour le Gret, la Mauritanie et plus généralement pour ceux qui s'intéressent aux politiques et aux actions de réduction de la pauvreté, d'habitat social et de développement urbain.

# Bibliographie


ADU, URBAPLAN, 2002, *Schéma Directeur d'Aménagement Urbain de Nouakchott*, Nouakchott, 102 p.

ALLOU S., 1999, *Associations et municipalités acteurs ou figurants du développement local urbain en Afrique ?,* Document de travail, Gret.

ALLOU S., BIREAUD J.-M., DURAND-LASSERVE A., MASSIAH G., NOWESTERN M., RACHMUHL V., 2002, *Mécanismes d'accès au logement pour les personnes à faibles revenus en Amérique latine. Le rôle de l'accès au crédit et de l'accès au foncier dans l'accès à l'habitat progressif pour les pauvres.* Enseignements tirés de 7 études de cas (au Chili, Pérou, Mexique, Colombie, Argentine, Inde, Afrique du Sud). Étude réalisée par ACT Consultants et le GRET pour la Banque Interaméricaine de Développement.

AMEXTIPE 1999, *Élaboration d'une stratégie et d'un programme d'amélioration des conditions de vie dans les quartiers spontanés de Nouakchott*, Nouakchott.

ARNAUD L., 2000, *Rapport final Programme Twize - Phase Pilote*.

BARRAU E., 2005, *Développement local, renforcement des acteurs locaux et décentralisation. Conception et mise en œuvre d'une démarche de développement local en Mauritanie : la composante « Animation, Activités Communautaires – Projets de quartier » du programme Twize*, Mém. DESS : Paris 8-Institut Français d'urbanisme, 95 p.

BERRY-CHIKHAOUI I., DEBOULET A. (dir.), 2000, *Les compétences des citadins dans le monde arabe : penser, faire et transformer la ville*, Paris : Karthala ; Tours : Urbama ; Tunis : IRMC. 406 p.

BOISMENU I. (de), 2008, *Rapport Programme Twize Mauritanie, Faisabilité d'une institutionnalisation de la fonction « promotion de l'habitat social »*, Rapport AUDIAR.

BOISMENU I. (de), 2008, *Note de cadrage – Les acquis du programme Twize et les grands enjeux de la poursuite du processus engagé*, AUDIAR.

BOSSELUT B., BROQUERE M., CHOPLIN A., NANCY S., 2009, « La ville du Sud en temps réel, de l'utilité de la photographie aérienne sous cerf-volant dans les études urbaines », *EchoGéo*, Numéro 9, http ://echogeo.revues.org/index11305.html

CARATINI S., 1989, *Les Rgaybat : 1610-1934. 2, Territoire et société*, Paris : L'Harmattan, 292 p.

CERTEAU M. (de), 1990, *L'invention du quotidien*, Paris : Gallimard, 350 p. T. 1 Arts de faire.

CHOPLIN A., 2001, « *Nomad's land* ou *no man's land?* L'empreinte du nomadisme sur les représentations et les territorialités urbaines à Nouakchott (Mauritanie) », *Géographies et cultures*, n° 39, pp. 37-52.

CHOPLIN A., 2006, « Le foncier urbain en Afrique : entre informel et rationnel, l'exemple de Nouakchott, Mauritanie », *Les Annales de géographie*, n° 647, pp. 69-91.

CHOPLIN A., 2009, *Répondre au défi de l'habitat social dans les villes du Sud, L'exemple du programme Twize en Mauritanie*, Études et travaux en ligne n°23, Nogent-sur-Marne : GRET, 121 p., http://www.gret.org/publication/repondre-au-defi-de-lhabitat-social-dans-les-villes-du-sud-lexemple-du-programme-twize-en-mauritanie/

CHOPLIN A., 2009, *Nouakchott au carrefour de la Mauritanie et du monde*, Karthala, 372 p.

CHOPLIN A., CIAVOLELLA R., 2008, « Marges de la ville en marge du politique ? Logiques d'exclusion, de dépendance et d'autonomie à Nouakchott (Mauritanie) », *Autrepart*, n°45, pp. 73-89.

COURET D., METZGER P., URBI, (2009), « Réduire les vulnérabilités plutôt qu'éradiquer la pauvreté : le modèle de développement néolibéral à l'épreuve de la ville des Pays du Sud ». *Espace Populations Sociétés*, 2009, (2), p. 263-277.

CREUSOT A.-C., 2002, « Financement de l'habitat social en Mauritanie : l'expérience du programme Twize », *Ville en développement*, n°56, 4 p.

CDHLCPI (non daté) *Présentation du Programme Twize (convention 2002-2003) Une approche de développement urbain intégré en Mauritanie.* Nouakchott, Commissariat aux droits de l'homme, à la lutte contre la pauvreté et à l'insertion.

DAVIS M., 2007, *Le pire des mondes possibles, de l'explosion urbaine au bidonville global*, Paris : La Découverte, 215 p.

DESTREMEAU B., TANGUY P., 2006, « Projet de régularisation et création d'un marché foncier à Nouakchott, Mauritanie : que sont les pauvres devenus ? », *Maghreb-Machrek*, n°149, pp. 111-124.

DHENAIN S., 2003, *Étude d'impact sur le volet microfinance/ Beït el-Mal* - Rapport de stage.

DURAND-LASSERVE A., 2004, *La question foncière dans les villes du Tiers-monde : un bilan*, vol. 38, nº 7, pp. 1183-1211.

DURAND-LASSERVE A., SERAGELDIN M., VIGIER F., 2000, *Rapport sur l'actualisation de la politique urbaine et la recommandation d'une stratégie de développement urbain*, Consultation pour l'étude de la politique, du cadre juridique et des outils de gestion de l'urbanisme et du foncier, Banque Mondiale, 47 p.

DUPONT V., 2010, « Création de nomades urbains et appauvrissement. Impact des politiques d'éradication des camps de squatters à Delhi », *Revue Tiers Monde* 1/2010 (n° 201), p. 25-45.

EPFL, 2006, *Mission 1 – Évaluation externe continue du programme Twize*, Rapport de mission.

EPFL, 2008, *Évaluation externe du programme Twize, Rapport final*, Lausanne, 48 p.

ETASCO-AMEXTIPE, 2000, *Stratégie de développement de la ville, phase 1 : diagnostic de la commune de Nouakchott*, Commune de Nouakchott, 163 p.

ETASCO-AMEXTIPE, 2001, *Stratégie de développement de la ville, phase 2,* Commune de Nouakchott, 46 p.

GRET, 2002, *Proposition Technique du Gret à l'AO pour le recrutement d'une ONG chargée de la mise en œuvre du programme de LCP par l'accès au logement et l'amélioration des quartiers précaires de Nouakchott et Nouadhibou.*

GRET, 2003, *Programme Twize, Manuel de procédures*, Nouakchott : RIM-CDHLCPI, 266 p.

GRET, 2003, *Procédures de la composante Habitat - Programme Twize.*

GRET, 2003, *Convention tripartite (MAED - CDHLCPI - Gret)- Programme Twize.*

GRET, 2004, *Évaluation participative du projet Twize,* Document interne programme Twize, CDHLCPI.

GRET, 2005, *Évaluation du programme Twize. Note au consultant*. Nouakchott, Gret.

GRET, 2007, *Avenant n°2 à la convention tripartite.*

GRET, 2007, *Note d'information et de propositions relative à la prolongation du programme urbain Twize jusqu'au 30 juin 2008.*

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

HENNART C., 2002, *Rapport d'activités annuel Twize.*

HENNART C., 2003-2008, *Rapports trimestriels d'activités.*

HENNART C., 2007, *Point de situation Twize au 19 octobre 2007 – Pôle ASE.*

INTERNATIONAL CRISIS GROUP, 2006. « La transition politique en Mauritanie : bilan et perspectives », *Rapport Moyen-Orient/Afrique du Nord*, n° 53, 31 p.

IFU, 2001, Le Projet Twize à Nouakchott, Mauritanie : premiers éléments d'évaluation. *Les acteurs et logiques opérationnelles du projet Twize dans le contexte mauritanien,* Rapport de stage IFU.

IFU, 2001, Le Projet Twize à Nouakchott, Mauritanie : premiers éléments d'évaluation. *Éléments d'évaluation de la satisfaction des habitants,* Rapport de stage IFU.

IFU, 2001, Le Projet Twize à Nouakchott, Mauritanie : premiers éléments d'évaluation. *Contexte urbain du projet Twize : quartiers de Dar el-Beïda, Kouva et Saada*. Rapport de stage.

IFU, 2001, Le Projet Twize à Nouakchott, Mauritanie : premiers éléments d'évaluation, *Synthèse*. Rapport de stage IFU.

JULIEN H., 2009, « Twize – Un programme d'habitat social innovant et multidimensionnel », *Document de vulgarisation du programme Twize*, non publié, 12 p.

LAVIGNE DELVILLE P., 2007, *Note sur le premier rapport de mission*. Paris, Gret.

LAVIGNE DELVILLE, P., HENNART C., 2008, *Évaluation externe de Twize, commentaires sur le* draft *de rapport d'évaluation sur la base des éléments recueillis des partenaires sur le terrain et de l'équipe Gret* RIM et base arrière France. Paris, Gret.

LEFEBVRE H., 1968, *Le droit à la ville*, Paris : Ed. Anthropos, 166 p.

LEROND Frédéric, 2000, *L'autre Abidjan, Étude de l'habitat d'un quartier précaire et propositions d'interventions.* Paris : L'Harmattan, 257 p.

LE TELLIER J., IRAKI A., 2009, *Habitat social au Maghreb et au Sénégal, gouvernance urbaine et participation en questions*, Paris : L'Harmattan, 288 p.

MANSION A., 2005, *L'approche concertée dans la restructuration de quartiers informels au Sud. Le cas du projet pilote de remembrement de la kebbe d'El Mina (Nouakchott, Mauritanie)*, Mém. DESS : Aménagement local et dynamiques territoriales dans les PED : IEDES-Univ. Paris 1, 123 p.

MANSION A., RACHMUHL V., 2009, « Nouakchott, le destin lié de la ville et des quartiers précaires », *Voyage en Afrique urbaine*, Paris : L'Harmattan.

MANSION A., RACHMUHL V., collab. KEITA PA., MICHELON B., TOUTAIN O., 2012, *Bâtir des villes pour tous en Afrique. Leçons de quatre expériences*, Études et travaux en ligne N° 31, GRET et GLTN/ONU-Habitat, 149 p.

MARTELLA A., 2001, *Programme d'amélioration des conditions de vie dans les quartiers périphériques et spontanés de Nouakchott. Étude d'impact social*, Amextipe, Nouakchott, 95 p.

MORLAT L., ABDOULAYE M., 2007, *L'animation dans un programme de développement urbain. Approche et expériences de la composante Appui aux activités communautaires du programme Twize en Mauritanie,* Études et travaux en ligne, n° 11, Paris : Gret, 80 p.

NAVEZ-BOUCHANINE F., 2002, *Les interventions dans les bidonvilles. Une évaluation sociale*, Rabat, Secrétariat d'État à l'Habitat, ANHI.

NAVEZ-BOUCHANINE F., 2003, « Les chemins tortueux de l'expérience démocratique marocaine à travers les bidonvilles », *Espaces et sociétés*, n°112 : ville et démocratie, pp. 59-81.

OULD SALECK E., 2003, *Les Haratins, le paysage politique mauritanien*, Paris : L'Harmattan, 154 p.

RACHMUHL V., CYR I.-M., 2008, *Développer une filière locale d'amélioration de l'habitat privé. Une stratégie d'action à Ziguinchor, Sénégal.* Traverses n°29, éditions du Groupe Initiatives, GRET http://www.groupe-initiatives.org/pdf/traverse_29.pdf

REGAZZONI O., VERCAUTEREN K., 2007, *L'habitat précaire dans les villes africaines : le cas de Nouakchott, Mauritanie*, énoncé théorique du projet de master architecture, EPFL : Lausanne, 300 p.

RIM (2001) *Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté*. Nouakchott, République Islamique de Mauritanie.

ROSANVALLON P., 2008, *La légitimité démocratique*, Paris, Éditions du Seuil.

SOCOGIM, 1975, *Le logement en Mauritanie, Besoins et ressources*, Nouakchott, 213 p.

SOTO H. (de), 2006, *Le mystère du capital : pourquoi le capitalisme triomphe en Occident et échoue partout ailleurs*, Paris : Flammarion, 302 p.

TANGUY P., 2007, « Pauvreté et cohésion sociale en Mauritanie. Construction sociale et fonction d'une catégorie stigmatisante : la pauvreté », *Maghreb-Machrek,* n°190, pp. 99-110.

URBANIS/MEC/SOFRECO, 2004, *Étude d'appui à la définition d'une stratégie de développement de l'habitat urbain en Mauritanie* – Rapport intermédiaire.

URBANIS, MEC, SOFRECO, 2005, *Réalisation d'une étude d'appui à la définition d'une stratégie de développement de l'habitat urbain en Mauritanie, rapport définitif*, ministère de l'Équipement et des Transports, direction de l'habitat et de l'urbanisme, 62 p.

URBANIS, GRET, 2008, *Étude pour la restructuration des quartiers précaires de Nouakchott, Étude d'impact social*, 120 p.

URBAPLAN, 2000, *Stratégie et programme d'amélioration des conditions de vie dans les quartiers précaires*, Nouakchott, Amextipe.

URBAPLAN, TASMIM, 2008, *Diagnostic technique urbain, Programme d'investissement communal de la Communauté Urbaine de Nouakchott*, Lausanne, 138 p.

WUST S., 2002, *Métropolisation, habitat précaire et relogement forcé : entre phénomènes d'exclusion et tactiques populaires d'intégration. Le cas du Canal Nhieu Loc-Thi Nghe à Ho Chi Minh-ville*, Vietnam. Thèse de doctorat, Lausanne : École Polytechnique Fédérale de Lausanne. 485 p.

### Rapports de mission

Rapport de mission d'appui au Programme Twize – Isabelle de Boismenu et Anne-Claude Creusot – Janvier 2001

Rapport de mission Sophie Cartoux Schmitt – Enjeux et perspectives d'un programme en extension – 2 au 18 mars 2003

Rapport de mission Sophie Cartoux Schmitt – Lancement du programme Twize- PDU – 14 au 27 juin 2003

Rapport de mission Sophie Cartoux Schmitt et José Da Costa – Les enjeux du démarrage de Twize – 03 au 14 octobre 2003

Rapport de mission José Da Costa – Mission d'appui au programme Twize – 30 mars au 14 avril 2004

Rapport de mission Philippe Lavigne Delville – Appui à la conception du SE du projet Twize – 30 mars au 6 avril 2004

Rapport de mission Serge Allou – 22 au 29 octobre 2004

Rapport de mission – Mise en place du système de suivi-évaluation – Jérôme Louvet, décembre 2005

Rapport de mission Anne-Claude Creusot – Huitième mission d'appui/supervision Beït el-Mal, avril 2006

Rapport de mission Isabelle de Boismenu – Faisabilité d'une institutionnalisation de la fonction « Promotion de l'Habitat Social » – 28 décembre 07 au 8 janvier 2008

Rapport de mission Armelle Choplin – Étude d'impact du programme Twize dans ses composantes Habitat et microcrédit – 16 septembre au 1er octobre 2008

Rapport de mission Armelle Choplin – Étude d'impact du programme Twize dans ses composantes Habitat et microcrédit 2e mission – 25 octobre au 11 novembre 2008

# Annexe 1. Sigles et acronymes

| | |
|---|---|
| AAC | Appui aux activités communautaires |
| ADU | Agence de développement urbain |
| AFD | Agence française de développement |
| ANAPEJ | Agence nationale de promotion de l'emploi des jeunes |
| ANAT | Agence nationale d'aménagement des terrains |
| ASE | Pôle Accès aux services essentiels au Gret |
| BEM | Beït el-Mal |
| BM | Banque mondiale |
| CDHLCPI | Commissariat aux droits de l'homme, à la lutte contre la pauvreté et à l'insertion |
| CPT | Cahier des prescriptions techniques |
| CSLP | Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté |
| CUN | Communauté urbaine de Nouakchott |
| DAT | Pôle Développement institutionnel, acteurs et territoires au Gret |
| DBHU | Direction des bâtiments, de l'habitat et de l'urbanisme |
| DDET | Direction des domaines et des titres |
| DEI | Département des équipements et des infrastructures |
| FMI | Fonds monétaire international |
| GRET | Groupe de recherche et d'échanges technologiques |
| IMF | Institution de microfinance |
| LCP | Lutte contre la pauvreté |
| MAED | Ministère des Affaires économiques et du Développement |
| MCC | Microcrédit classique |
| MET | Ministère de l'Équipement et des Travaux |
| MEUH | Ministère de l'Équipement, de l'Urbanisme et de l'Habitat |
| MOA | Maîtrise d'ouvrage |
| MOD | Maîtrise d'ouvrage déléguée |
| MOE | Maîtrise d'œuvre |
| MPE | Pôle Microfinance et petites entreprises au Gret |
| MRO | Ouguiya mauritanien |
| ONG | Organisation non gouvernementale |
| PDU | Programme de développement urbain |
| PMA | Pays les moins avancés |
| PPTE | Pays pauvre très endetté |
| PQ | Projet de quartier |
| RIF | Région Île-de-France |
| SAL | Service achat et logistique |
| SOCOGIM | Société de construction et de gestion immobilières de la Mauritanie |
| UM | Unité monétaire. Sigle utilisé pour désigner l'ouguiya, la monnaie locale |

# Annexe 2. Lexique hassaniyya-français

Ce glossaire compile les termes en *hassaniyya* (dialecte arabe parlé par les Maures) figurant en italique dans le texte. Pour une facilité de lecture, nous avons simplifié la transcription de l'arabe au français. Ainsi avons-nous choisi de supprimer les voyelles longues. Nous écrirons donc *Haratin* et non *Harâtîn*.

*asabiyya* : solidarité sociale agnatique et tribale

*badiyya* : campagne, brousse, ce qui n'est pas la ville

*beït* : chambre, maison

*Bidani*, (*Bidaniyya*) (*Bidan*) : Maures, Arabo-Berbères, littéralement : Blancs. Désigne soit l'ensemble des personnes qui parlent le *hassaniyya*, soit les seuls Maures blancs.

*dar* : maison, demeure

*demj* : insertion. Ancien nom donné au programme destiné à lutter contre la pauvreté en Mauritanie.

*gazra* : terme qui désigne l'occupation illégale du domaine public

*hakem* : préfet, représentant de l'État au niveau local

*Halpulaar* (*Halpulaar'en*) : ethnonyme qui regroupe tous ceux de langue *pulaar*, pulaarophones

*Haratin* (*Hartani*) (*Hartaniyya*) : esclave affranchi, terme utilisé pour désigner le Maure noir

*hassaniyya* : langue maure, dialecte arabe parlé par les *hassân*

*hay* : quartier

*kebbe* : dépotoir, poubelle, et par extension habitat spontané, bidonville

*khayma* : tente, famille par extension

*mughata'a* : département, arrondissement dans le cas de Nouakchott

*ouguiya* : monnaie mauritanienne

*qadi* : juge

*qabila* : tribu

*tarhil* : déplacement

*tieb-tieb* (ou *tcheb-tchib*) : *business*, faire des affaires, se débrouiller.

*twize* : association d'hommes ou de femmes pour une tâche précise et ponctuelle, travail collectif. Par extension, groupe solidaire.

*wali* : gouverneur d'une région

*wilaya* : région administrative

# Annexe 3. Cadre logique

**Figure 56 : Cadre logique : objectifs globaux**

| Objectifs généraux du programme | Objectifs principaux | Objectifs spécifiques | Résultats globaux attendus |
|---|---|---|---|
| I. Contribuer à la réduction de la pauvreté en milieu urbain, à Nouakchott et Nouadhibou, par l'amélioration des conditions de vie des populations des quartiers précaires<br><br>II. Contribuer à une politique de l'habitat social | 1. Mettre en œuvre un dispositif viable et durable d'accès à l'habitat social, répondant aux aspirations et capacités des populations pauvres des quartiers | 1.1. Définir et améliorer une gamme de « produits habitat » (logement, clôtures, etc.) correspondant aux aspirations et capacités des populations des quartiers | Un dispositif performant, couplant filière de construction et mécanisme de financement, est opérationnel.<br>3100 logements sont construits, selon cette démarche.<br>Les conditions de la pérennisation du dispositif sont en place. |
| | | 1.2.Mettre en œuvre un schéma cohérent de production des produits habitat, garantissant efficience de la filière et qualité des produits | |
| | | 1.3. Définir et mettre en œuvre des mécanismes de financement (subvention + crédit) de l'habitat adaptés aux populations des quartiers | |
| | 2. Renforcer durablement les capacités économiques et techniques des populations des quartiers, ainsi que leur maîtrise de leurs conditions de vie | 2.1. Favoriser durablement l'accès aux opportunités économiques | 10 000 micro-crédits sont distribués<br>Le dispositif de crédit est en voie de pérennisation (financière, juridique, institutionnelle). Sa gouvernance garantit le respect de sa mission. |
| | | 2.2. Améliorer les connaissances et les savoir-faire technico-économiques des petits opérateurs économiques des quartiers | Les artisans de la filière BTP des quartiers précaires ont renforcé leurs compétences et leur place dans le dispositif<br>Les artisans des autres secteurs ont bénéficié d'actions de formation et d'appui |
| | | 2.3. Développer la capacité des populations à contribuer aux choix les concernant | Les habitants choisissent les modules et en assurent la réception technique<br>Les projets d'équipements des quartiers sont définis et réalisés avec les populations<br>Les organisations locales produisant du bien public sont renforcées dans leurs capacités techniques et leur reconnaissance par les autorités communales |
| | 3. Favoriser la structuration des quartiers et leur intégration au schéma de développement de la ville | 3.1. Améliorer les conditions de vie et l'accès aux service de base/de proximité<br>3.3. Contribuer à intégrer les quartiers dans le cadre légal et réglementaire de l'urbanisme | 20 infrastructures/équipements prioritaires sont réalisés<br>Les services techniques communaux intègrent les quartiers précaires dans leurs stratégies |

**Figure 17 : Cadre logique : composante habitat**

| Objectif général du volet | Objectifs spécifiques du volet | Résultats attendus |
|---|---|---|
| Mettre en œuvre un dispositif viable et durable d'accès à l'habitat social, répondant aux aspirations et capacités des populations pauvres des quartiers (1) | Définir et améliorer une gamme de « modules habitat » (logement, clôtures, etc.) correspondant aux aspirations et capacités des populations des quartiers en habitat précaire (1.1) | Une gamme de « modules », correspondant aux aspirations et capacités des populations pauvres des quartiers, est définie avec elles, et adaptée aux spécificités des quartiers |
| | Mettre en œuvre un schéma cohérent de production des produits « habitat », garantissant efficience de la filière et qualité des produits (1.2) | - Un dispositif performant de construction est opérationnel.<br>- 3 100 modules sont construits, selon cette démarche, en faveur des populations à habitat précaire<br>- Les conditions de la pérennisation du dispositif sont en place |
| | Favoriser les retombées économiques de la filière dans les quartiers (2.1) | Une part significative de la valeur ajoutée de la filière reste dans les quartiers précaires |
| | Améliorer les connaissances et les savoir-faire technico-économiques des opérateurs impliqués dans la filière : bureaux d'études et petits opérateurs BTP des quartiers (2.2) | - Les compétences des différents opérateurs sont renforcées<br>- De nouveaux opérateurs répondant à des besoins non couverts émergent ou interviennent dans les quartiers |
| | Développer la capacité de maîtrise d'ouvrage des bénéficiaires (2.3) | Les bénéficiaires choisissent leur module, décident des ajustements, contribuent activement à la réception des modules |
| | Inscrire la construction de l'habitat social dans le cadre réglementaire de l'urbanisme et du foncier (3.2) | Les zones non régularisées des quartiers d'intervention sont régularisées préalablement à l'action « habitat » |
| | Contribuer à l'institutionnalisation de la politique de l'habitat | Une réflexion sur les conditions de pérennisation du dispositif et les modalités d'engagement de long terme de l'État est menée et partagée avec les autorités |

**Figure 18 : Cadre logique : composante microfinance**

| Objectif général du volet | Objectifs spécifiques du volet | Résultats attendus |
|---|---|---|
| Améliorer durablement l'environnement socio-économique des quartiers pauvres de NKT et NDB par l'offre de services financiers pérennes et adaptés (crédit habitat et micro-crédits) (1.3 ; 2.1) | Offrir un accès à du crédit économique et du crédit habitat, adaptés à la grande majorité de la population des quartiers (2.1) | Une gamme évolutive de produits financiers adaptés, satisfaisant les bénéficiaires, est conçue et proposée pour les activités économiques et l'habitat<br>L'ensemble de la population des quartiers est informée de l'offre et de ses modalités<br>65 0 crédits au total 00 sont délivrés, en priorité à des familles pauvres |
| | Contribuer à l'amélioration de l'habitat en gérant la politique de financement de l'habitat, dans le cadre du projet et plus largement de la politique de l'habitat social (1.3) | 3 100 crédits habitats sont délivrés à des familles pauvres, dans le cadre de la filière construction<br>Les relations entre Beït el-Mal et l'État, les modalités de contribution à la politique de l'habitat sont clarifiées<br>Beit el-Mal devient le partenaire de l'État dans la mise en œuvre de sa politique d'habitat social |
| | Créer les conditions de pérennisation de cette offre de crédits économique et habitat, en avançant dans la voie de l'institutionnalisation de Beit el-Mal, en concertation avec le CDHLCPI et le cadre légal bancaire mauritanien | Les crédits sont remboursés à 100 %<br>BEM s'approche de l'équilibre financier<br>Les ressources humaines gagnent en compétences<br>Les modes de gouvernance de la future institution sont clarifiés et validés par le comité de pilotage. Ils garantissent le respect de la mission au service de la LPI et de l'habitat social<br>Les solutions juridiques sont clarifiées. La démarche de reconnaissance légale est engagée |

**Figure 19 : Cadre logique : composante appui aux quartiers**

| Objectif général du volet | Objectifs spécifiques du volet | Résultats attendus |
|---|---|---|
| Favoriser la structuration des quartiers et leur intégration au schéma de développement de la ville (3) | Renforcer les capacités des habitants à définir les projets d'amélioration de leur quartier et à les mettre en œuvre, en concertation avec les autorités communales (2.3) | Des modalités de dialogue et débat sur la situation des quartiers sont mises en place<br>Chaque quartier dispose d'un plan de développement, élaboré de façon participative entre les acteurs sociaux et les autorités publiques locales<br>Les capacités des habitants et des associations locales sont renforcées en termes de diagnostic, identification de priorités, négociations avec les services techniques et les autorités communales, mise en œuvre de projets |
| | Améliorer les conditions de vie et l'accès aux service de base/de proximité dans les quartiers (3.1) | 20 infrastructures/équipements prioritaires/de proximité sont réalisés et sont gérés selon des modalités précises et négociées entre les acteurs |
| | Appuyer les initiatives des habitants en termes d'activités socioculturelles et socio-économiques (3.1) | 50 projets, portés par des groupes d'acteurs locaux, sont soutenus |
| | Contribuer à intégrer les quartiers dans le cadre légal et réglementaire de l'urbanisme (3.2) | Le statut juridique des équipements réalisés est clarifié<br>Les outils cartographiques issus du projet sont conçus pour être compatibles avec les documents des services de l'urbanisme, et sont transmis aux services techniques et aux mairies<br>Les services techniques communaux intègrent les quartiers précaires dans leurs stratégies<br>Les autorités communales appuient l'équipement des quartiers et les initiatives des habitants |

**Figure 20 : Cadre logique : Composante formation**

| Objectif général du volet | Objectifs spécifiques du volet | Résultats attendus |
|---|---|---|
| Améliorer les connaissances et les savoir-faire technico-économiques des petits opérateurs économiques des quartiers (2.2) | Définir une stratégie de formation, sur la durée du projet, pour appuyer les activités productives et associatives dans les quartiers, pour lesquelles la formation est identifiée comme un enjeu de développement ou de pérennisation<br><br>Mettre en œuvre, sur les thèmes identifiés, une série de formations apportant une réelle valeur ajoutée aux formés<br><br>Former le nombre d'ouvriers et de chefs de chantier jugé nécessaire par la composante habitat à l'atteinte de ses objectifs | Les besoins en formation des MPE, groupements productifs et associations sont identifiés<br>La stratégie de formation permet de répondre aux demandes pour lesquelles les besoins sont identifiés et sinon de diagnostiquer les besoins des activités pour lesquelles des demandes en formation sont exprimées<br>Des prestataires de formation sont identifiés et travaillent sous conditions concurrentielles avec le projet. Pour certaines formations techniques des artisans sont formés à devenir prestataires de formation<br>Les participants aux formations sont sélectionnés<br>900 MPE, groupements et associations sont formés en gestion ou techniquement<br>400 nouveaux professionnels du BTP sont formés<br>Les formations ont un impact significatif sur le niveau des formés |

## L'habitat, un levier de réduction de la pauvreté
## Analyse du programme Twize en Mauritanie

En Mauritanie, la croissance urbaine a été spectaculaire depuis l'Indépendance. La population de la capitale, Nouakchott, est passée en soixante ans de 500 à près d'un million d'habitants. Cette croissance s'est accompagnée du développement rapide de quartiers précaires et sous-équipés.

Dans ce contexte, de 1998 à 2008, le gouvernement mauritanien a confié au Gret la mise en œuvre d'un programme de développement social urbain, le programme Twize. L'objectif était de lutter contre la pauvreté et d'accompagner la structuration de ces quartiers en promouvant un dispositif d'accès à l'habitat en dur.

Démarré à petite échelle dans un quartier périphérique de Nouakchott, le programme a été élargi à d'autres quartiers de la capitale et de la seconde ville du pays, Nouadhibou.

En dix ans, 5 900 modules habitat ont été construits, plus de 30 000 microcrédits ont été délivrés, 1 200 professionnels ont été formés dans le secteur du bâtiment et plusieurs autres secteurs, 95 projets sociaux ont été réalisés.

Trois ans après son achèvement, il nous a semblé indispensable d'en tirer les enseignements. C'est l'objet de ce travail de capitalisation.

TWIZE

Twize est un programme du ministère de l'Équipement, de l'Urbanisme et de l'Habitat

PDU
Programme de développement urbain

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
E-mail : gret@gret.org - Site Web : www.gret.org

GRET
Professionnels du développement solidaire

Études et Travaux
en ligne n° 32

La collection *Études et Travaux en ligne* accueille des textes publiés sous forme électronique, téléchargeables gratuitement sur le site du Gret : *www.gret.org rubrique Ressources en ligne.*

Cette collection est dirigée par Christian Castellanet et Danièle Ribier.

ISBN : 978-2-86844-284-0
ISSN : 1775-741 X

9 782868 442840