



Modes de subsistance des réfugiés en milieu urbain

*Etude de cas Kaboul
Afghanistan*

Unité chargée de l'évaluation et de l'analyse de la politique générale

L'Unité chargée de l'évaluation et de l'analyse de la politique générale du HCR est chargée de l'examen et de l'évaluation systématiques des politiques, programmes, projets et pratiques du HCR. Cette unité encourage également une recherche rigoureuse sur les questions liées aux activités du HCR ainsi qu'un échange de vues et d'informations dynamique entre les personnels humanitaires, les décideurs politiques et les chercheurs. Toutes ces activités sont conduites en vue de renforcer l'efficacité opérationnelle du HCR en dotant l'organisation des capacités nécessaires pour s'acquitter de son mandat en faveur des réfugiés et des autres personnes déplacées. Le travail de cette unité est guidé par les principes de transparence, d'indépendance, de consultations, de pertinence et d'intégrité.

Unité chargée de l'évaluation et de l'analyse de la politique générale
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
Case postale 2500
1211 Genève 2
Suisse

Tél.: +(41) 22 739 8249
Télécopie : + (41) 22 739 7344

Courriel : hqep00@unhcr.org

Internet : www.unhcr.org/epau

Tous les rapports d'évaluation de l'unité sont du domaine public. Les versions électroniques sont placées sur le site du HCR et les copies papier peuvent être obtenues sur demande. Ils peuvent être cités et reproduits, à condition d'en mentionner la source. Les vues exprimées dans les publications de cette unité ne sont pas nécessairement celles du HCR. La terminologie et les cartes utilisées n'impliquent en aucune façon une quelconque prise de position ou reconnaissance du HCR quant au statut juridique d'un territoire ou de ses autorités.

Partie 1 : Présentation de l'étude et du contexte

Méthodologie

1. Les recherches effectuées pour cette étude ont été réalisées à Kaboul entre 2002 et 2003.
2. Un travail de recherche bibliographique a été réalisé, associé aux informations et à l'étude de quartiers urbains initiées par différents groupes de recherche, ainsi que le HCR. Ce travail a permis de compléter et d'actualiser certaines données collectées à Kaboul.

Contexte

3. Kaboul, durant la guerre froide, a reçu des investissements de la part des deux blocs. Ils ont permis de financer quasiment tous les projets à grande échelle de reconstruction et d'infrastructure. La capitale afghane a bénéficié, entre 1956 et 1975, d'un processus de modernisation subventionné au travers de la Banque mondiale à hauteur de plus de 230 millions de dollars¹. C'est une nouvelle ère pour cette capitale qui a vu apparaître dans son paysage universités, hôpitaux, infrastructures routières reliant la ville aux autres grands centres urbains du pays. Ainsi Kaboul est devenu « le centre économique de l'Afghanistan, comprenant plus de 66% des industries et 69% de la force de travail »².
4. Kaboul a pris un visage de ville des pays du Nord. Toutefois, ce modernisme n'a dominé qu'en centre ville, les zones périphériques et les flancs des montagnes se sont progressivement vues occupées par des habitations en brique de terre, marque de l'exode rural qui connaissait une croissance notable à partir des années 1960. Cette volonté marquée de remodeler Kaboul s'est faite de manière planifiée. En effet, en 1962, le premier Master Plan (Schéma directeur d'aménagement de la ville) avait été proposé par des experts afghans soutenus par des conseillers soviétiques afin d'entreprendre une gestion raisonnée du développement de la ville. Une nouvelle version fut établie en 1978 ayant pour but l'organisation des extensions urbaines et l'établissement d'un zonage.
5. L'entrée en conflit des Soviétiques contre les moudjahidin a été lourde de conséquences pour la ville de Kaboul. La capitale afghane était aux mains de la puissance occupante qui l'a transformée en base militaire. L'impact de cette stratégie a laissé des marques sur l'armature urbaine. Ainsi, les Soviétiques ont fait avancer les choses avec des projets d'habitat de grande ampleur. Des blocs d'immeubles en préfabriqué de style *Plattenbau* est-allemand ont été construits près de l'aéroport afin de loger les troupes de l'armée. Les zones qui entouraient ces installations ont connu

¹ Ajmal MAIWANDI, *Re-doing Kabul*, Afghan Reality/reconstruction of Kabul website, 30/07/2002.

² B. KAZIMEE, *Urban/Rural dwelling environment*, Kabul, Afghanistan, MIT/Cambridge, 1977.

une expansion et de profonds changements : les coutumes et les styles de vie soviétiques ont été projetés sur la ville et absorbés par cette dernière.

6. Du côté des combattants du Djihad, une autre stratégie a été adoptée. En effet, la résistance a utilisé les déplacements des populations réduites à l'exil qui fuyaient les zones de combat. Ces déplacés ont trouvé refuge dans les centres urbains et bon nombre ont afflué vers la capitale qui était épargnée par les bombardements³. Kaboul est passée de 750 000 habitants avant la guerre à près de 2 millions en 1985. La forte croissance urbaine a été l'une des principales conséquences de cette phase du conflit. La résistance, postée dans les zones rurales, a fait "de l'urbanisation forcée une technique de contre guérilla"⁴. Ces afflux massifs de populations démunies au cours des années 1980 ont contribué au développement des zones de squats et de constructions illégales. Deux processus concomitants se sont alors produits : paupérisation et ruralisation de Kaboul due à l'arrivée en nombre de déplacés aux origines rurales. Ces populations rurales qui fuyaient l'insécurité des zones de conflit ont reproduit et reconstruit l'environnement traditionnel et familial de leur village. Kaboul n'a donc pas été très endommagée par les attaques militaires mais s'est façonnée un nouveau visage principalement en raison d'un afflux massif de population dont elle a eu du mal à gérer l'installation.

7. La guerre civile qui a suivi a entraîné la division de la ville en de nombreux champs de bataille. Diverses lignes de front marquées par les principales artères routières ou la ligne de la rivière sont apparues. Cela a conduit à de multiples déplacements de population, à la fois à l'intérieur et hors de la ville. Certains habitants ont quitté leurs quartiers pour fuir les combats et les ont réintégré une fois la situation stabilisée. Mais bon nombre de zones d'habitation ont été désertées et détruites. Les Kaboulis ont alors quitté la capitale. L'exode massif de cette période a vidé la ville de ses citoyens qui n'étaient plus alors qu'un demi million.

8. Le départ des déplacés fuyant les destructions et l'insécurité forme un flux *ex urbi*, c'est-à-dire en direction des camps de réfugiés et autres provinces du pays ainsi qu'un flux *intra urbi*, à savoir trouver refuge dans un autre district de Kaboul, plus épargné par les tirs des lances roquettes. Parallèlement, les parties relativement épargnées par les combats connaissent un large afflux de populations extérieures. La rumeur attribuant la stabilité de certains quartiers, la perspective de trouver un petit emploi journalier et celle d'obtenir une aide humanitaire amènent ces déplacés à rejoindre la capitale. Cela aboutit à un va-et-vient permanent selon l'intensité du conflit.

9. Les populations apprennent à vivre dans un contexte de ville en guerre et adoptent des stratégies leur permettant de survivre. Les déplacés internes de Kaboul occupent des terrains et bâtiments publics plus ou moins en état et les transforment en espaces habitables. Suite aux destructions de leur logement, les Kaboulis font face en récupérant des matériaux laissés sur le champ de bataille et en les recyclant.

³ La résistance mène des actions, des roquettes sont lancées à plus ou moins longue distance, des attentats à la bombe sont perpétrés contre les symboles du pouvoir, ministères et autres institutions, mais les impacts restent minimes.

⁴ Olivier ROY, *Kaboul, la sinistrée*, Villes en guerre, Editions Autrement, p.70.

Kaboul découvre la culture du recyclage qui se propage à grande vitesse. "La boue et les restes des constructions détruites étaient immédiatement utilisés dans la construction et la réparation d'autres structures. C'est cette constante reconstruction informelle, les déplacements et le recyclage qui permirent d'éviter de voir des parties de Kaboul complètement disparaître"⁵.

10. Le déplacement devient la stratégie de survie principale des populations aussi bien qu'une stratégie de guerre⁶ opérée par les Talibans qui apparaissent sur la scène afghane véritablement à partir de 1994 mais surtout 1996 lorsque Kaboul tombe dans leurs mains.

11. Selon les Taliban, "Kaboul est la Babylone dépravée qu'il faut purifier"⁷. La ville est plongée dans une atmosphère de retour aux sources, abandonnée à son sort.

12. En octobre 2001, les troupes de l'Alliance du Nord entrent dans une ville désertée par les Taliban. C'est une capitale épuisée par neuf années de conflit et de destructions massives qui se présente à eux.

13. Dès lors, une dynamique de retour vers les villes va surprendre par son ampleur les acteurs de la reconstruction. Au total, ce sont plus de 600 000 personnes qui se sont installées à Kaboul. Une très grande majorité d'entre elles déclare être originaire de Kaboul (près de 90%). Au regard de la multitude de flux entrants et sortants de populations qui ont agité la métropole depuis quatre décennies, il n'est guère étonnant que les nouveaux arrivants se déclarent être « originaires de Kaboul ».

14. L'une des conséquences des 23 années de guerre qui viennent de s'écouler est que, au fil des multiples migrations, le peuple afghan a vécu l'expérience de la vie en milieu urbain, que ce soit dans les villes iraniennes ou pakistanaises, ou dans les camps. Par ailleurs, il ne faut négliger le fait que l'Afghanistan ne s'est pas fondé sur l'antagonisme entre les villes et les campagnes; au contraire, les mondes urbains et ruraux sont intimement liés. Il existe des réseaux d'interactions entre ces deux types d'espace. D'abord, les bazars et les réseaux d'échanges traditionnels qu'ils développent et où se mêlent producteurs, commerçants et consommateurs issus d'horizons divers. Ensuite, la migration vers les villes est phénomène ancré dans les modes de vie, la ville étant un espace où chercher de l'emploi lors des saisons hivernales.

⁵ Ajmal MAIWANDI, op.cit.

⁶ Il s'agit là de migrations forcées.

⁷ G. DÜTREIX et P. SALIGNON, *L'humanitaire pris au piège ?*, Les Nouvelles d'Afghanistan, n°88.

Partie 2 : Les résultats de l'étude

Présentation de la ville de Kaboul

15. La métropole de Kaboul est composée de trois zones :

- La zone nord, qui regroupe 7 districts (D 2, 4, 9, 10, 11, 15), bénéficie d'infrastructures telles que l'aéroport international de Kaboul, la plupart des bureaux du gouvernement et des organisations internationales, la mairie et un centre commercial. En outre, cette zone est relativement bien desservie en services de base : électricité, eau et quelques lignes de téléphones. Les districts 11 et 15 ont une densité de population très élevée et s'étendent chaque jour un peu plus vers les collines, sous la forme de camps ou de bidonvilles. Dans le district 2 se trouve aussi le deuxième centre commercial de la ville.
- La zone sud-ouest, qui regroupe 4 districts (D3,5,6,7). Cette zone compte notamment l'université de Kaboul, l'école militaire, l'institut polytechnique de Kaboul et de nombreux lycées. Un hôpital financé par les Japonais est en cours de reconstruction. Cette zone est majoritairement en ruine aujourd'hui. De nombreuses familles ont choisi de s'y installer malgré les conditions très précaires, cette zone étant privée de toutes infrastructures de base (ni eau, ni électricité, ni téléphone). Le district 3 a été le plus touché avec plus de 50% des logements totalement détruits.
- La zone sud-est, qui regroupe 4 districts (D1, 8, 12, 16). Une partie des districts 1 et 16 sont des quartiers « résidentiels » urbanisés avec une haute densité de population. Par contre les districts 8 et 12 sont l'exemples typiques de nouveaux quartiers d'habitation précaire développés de façon anarchiques, pratiquement dans ce qu'on appelle la banlieue de Kaboul, notamment dû à une certaine proximité avec les terres agricoles. Le district 1 est celui qui regroupe la majorité des activités économiques.

16. Plus globalement on remarque que la population se répartit comme ceci :

- Le nord de la ville est la zone la plus densément peuplée, notamment aux pieds des collines, voire de plus en plus sur les collines (densité de plus de 200 personnes par hectare). Cette zone doit supporter une très grande partie de l'augmentation de la population (retour des réfugiés et déplacés).
- Dans la partie sud la densité de population est moins forte, sauf sur les zones bâties sur les flancs de collines (zones informelles). En raison de la pression foncière importante dans le nord de la ville, cette zone se voit peu à peu réinvestie par les réfugiés de retour, alors même que cette zone est dépourvue de logements décents.

Les vulnérabilités urbaines et les stratégies de survie mises en place en fonction des groupes de population et des zones urbaines

17. Deux niveaux de vulnérabilité coexistent à Kaboul:

- D'une part, les vulnérabilités exogènes qui s'expriment par rapport aux carences qui touchent une partie du territoire urbain.
- D'autre part, les vulnérabilités liées à l'individu, aux caractéristiques socio-économiques du ménage auquel il appartient.

Les difficultés et vulnérabilités exogènes structurelles

18. A Kaboul, la composition de l'espace urbain (sa forme, son site, son mode d'occupation, etc.) exerce un déterminisme fort sur les modes de subsistance des populations. Certaines vulnérabilités couvrent des parties spécifiques de l'espace urbain. Ce sont des territoires qui cumulent un certain nombre de carences ou de dysfonctionnements (accès aux infrastructures et services, topologie du site, modes de gestion urbaine, etc.).

19. Ces handicaps obèrent fortement la capacités des ménages à améliorer leurs conditions de vie. Les zones les plus vulnérables peuvent être définies géographiquement :

- Les zones périurbaines non aménagées (incluses ou non dans les documents de planification urbaine) : districts 7, 8, 9, 16 et la partie Nord du district 10.
- Le centre (bazar central) et ses quartiers périphériques.
- Les zones urbanisées sur les flancs de montagne qui se caractérisent notamment par une forte exposition aux risques naturels.

20. La vulnérabilité par rapport à la politique urbaine menée par les autorités apparaît déterminante. Le niveau de vulnérabilité d'une zone dépend de son intégration ou non au Plan urbain de Kaboul défini dans les années 1970. En effet, ce dernier détermine un niveau moyen de qualité des routes, d'assainissement, d'accès à l'eau potable, qualité des logements. Ce plan apparaît aujourd'hui dépassé. Il avait été établi sur une estimation de la population à 1,5 millions d'habitants pour l'année 2000. Les populations réfugiées aujourd'hui de retour, et celles ayant vu leurs logements détruits par la guerre n'ont eu d'autres choix que de s'installer sur des zones périphériques et non comprises dans le Master plan de 1979. Ces zones périphériques sont excentrées par rapport au faible réseau d'infrastructures urbaines déjà existant ou restant, et sont celles qui nécessitent le plus la construction d'infrastructures afin de permettre aux populations d'avoir accès à des conditions de vie décentes. Depuis, un grand nombre de ménages s'est réfugié lors de la guerre et de l'après-guerre dans les zones en dehors de la ville « formelle ». L'actuelle occupation du sol en dehors du plan urbain empêche pour l'instant toute action d'aménagement (lotissement, implémentation de services et infrastructures) et de légalisation des habitations construites par leurs occupants. A l'heure actuelle, la municipalité se refuse à légaliser ces zones afin de peur à ce que ce soit perçu comme une incitation à l'occupation spontanée de zones urbaines. C'est pour la même raison

que la municipalité ne voit pas toujours favorablement les projets de réhabilitation dans ces zones - à l'exception notable des projets d'accès à l'eau potable. Le manque de perspectives et de garanties sur le devenir de ces territoires informels paralyse l'aide internationale et décourage l'investissement privé.

21. Les vulnérabilités par rapport à l'accès au marché foncier et immobilier relèvent de la conjonction de plusieurs facteurs :

- L'arrivée importante de populations rapatriées et le squat de terrains et de bâtiments abandonnés ou détruits.
- La destruction/perte des titres de propriété et documents cadastraux pendant les deux décennies du conflit.
- La multiplicité des droits fonciers : Etatique, *Waqfi*, *Rahn*, *Ejara*, etc.
- L'absence ou la carence des systèmes de régulation et de contrôle (juridique, cadastral, répressif, etc.).
- Le recyclage des économies illicites (drogues, etc.) dans l'immobilier tend à entraîner le marché dans un cycle spéculatif.
- Les modes d'occupation du sol peu flexibles.

22. La très grande majorité de la population de Kaboul n'a pas accès à des services de santé décentes et efficaces. Les populations n'ont d'autre choix que de recourir au secteur privé, mais celui-ci est le plus souvent inabordable pour les populations démunies. Les causes principales qui empêchent un accès décent au système de santé à Kaboul sont les suivantes :

- Une trop faible régulation et contrôle du système public allié à un trop faible niveau de rémunération.
- Une couverture géographique insuffisante en terme d'infrastructures de santé en particulier dans les zones urbaines les plus reculées, et cela devient d'autant plus problématique lors de la période hivernale lorsque les routes deviennent difficilement praticables.
- Un volume de personnel médical qualifié trop faible en particulier pour le personnel médical féminin.
- Manque de programmes médicaux spécifiques aux femmes enceintes.

23. A Kaboul, le système d'approvisionnement en eau potable est hétérogène, et varie en fonction des zones.

- Seul un quart de la population a accès à l'eau courante, le réseau fonctionne 8 heures par jour afin d'économiser l'électricité, mais 60% de l'eau se perd en route en raison de fuites dans les canalisations ou d'une consommation illégale.
- Entre 60 à 70% de la population de Kaboul dépend de sources d'eau alternative telles que les pompes à eau manuelles. La contamination des

puits est due à l'infiltration des excréments depuis les égouts jusque dans les nappes. Les puits les plus touchés sont les puits peu profonds, puisant dans une source d'eau proche de la surface et donc facilement contaminée. D'après l'UNICEF 70% des puits peu profonds sont contaminés à Kaboul.

- L'éloignement des habitations des points d'eau pose un réel problème dans les zones les plus reculées. L'accès à un point d'eau potable le plus proche possible des logements apparaît d'autant plus crucial que la durée du temps de transport de l'eau augmente les risques de contamination.
- Ces problèmes d'eau se traduisent par des problèmes de santé importants : 7800 cas de diarrhée étaient constatés chaque semaine à Kaboul en août 2003. Par ailleurs, de nombreuses maladies comme le choléra apparaissent.

24. Le manque d'accès aux services d'assainissement dans certaines zones a un effet désastreux sur les conditions sanitaires (latrines non vidées, présence de déchets et d'excréments) et posent de graves problèmes de santé publique. Néanmoins on trouve des exceptions à de telles situations, notamment dans les districts 9 et 16 où les eaux usées sont collectées et traitées. En effet, ces deux districts (100 000 personnes y résident) bénéficient de la mise en place d'un programme de traitement des eaux.

- Le ramassage régulier et quotidien d'ordures nocturnes n'a pas résisté aux 23 années de guerre. La municipalité de Kaboul n'a pas les moyens de mettre en place un système de vidange des latrines et refuse la collecte des poubelles. En outre il n'existe qu'une seule décharge pour toute la ville de Kaboul qui se situe à 35 km de la ville. Le faible nombre d'éboueurs qui vidaient les latrines et ramassaient les poubelles s'est révélé totalement dépassé par l'augmentation soudaine de la population. Alors que l'ensemble de la ville est sous-équipé, des zones entières de la ville nécessitent prioritairement de recevoir des infrastructures d'autant que la densité de population dans ces zones continue d'y croître. Il faut ajouter le cas des quartiers situés en bordure de colline où la topographie du site rend les opérations d'assainissement très complexes.

25. Enfin, il existe des vulnérabilités liées au manque d'accès aux infrastructures de transport et aux bassins d'emplois. Les populations installées dans les zones périurbaines souffrent de l'absence de moyens de transports (publics ou privés).

Les vulnérabilités liées aux caractéristiques des ménages

26. L'analyse croisée de plusieurs enquêtes a montré que la situation des réfugiés rapatriés à Kaboul n'est pas plus mauvaise que celle des autres populations. Une partie des Afghans de retour du Pakistan et d'Iran reviennent avec leurs biens, ils ont déjà un réseau relationnel à Kaboul et réintègrent le plus souvent leur ancienne habitation. Ces populations sont cependant confrontées au problème de l'accès à l'emploi.

27. La capacité de survie des populations dans un milieu urbain tel que celui de Kaboul dépend fortement de la capacité à accéder à des revenus en numéraires. A l'heure actuelle, peu de personnes ont des emplois fixes. Les vulnérabilités par

rapport à l'irrégularité des revenus se sont accrues avec le retour des personnes exilées vers Kaboul et la pression croissante sur le marché du travail qui l'a accompagné.

28. Pour les populations non-qualifiées, seul le secteur informel de l'économie peut leur permettre de générer des revenus. Plus de 30% des ouvriers non qualifiés dépendent de travaux payés à la journée et dont la régularité est extrêmement variable. Les hommes partent à recherche au jour le jour d'emplois (maçonnerie, travail sur les marchés, déchargement de camions) qu'ils cumulent.

29. Même les populations dites qualifiées tel que les fonctionnaires souffrent d'un manque de revenus stables. Ces derniers ne sont parfois pas payés pendant plusieurs mois.

30. L'accès à la propriété est devenu le premier souhait de nombre de famille, avant même l'accès à la nourriture et aux soins de santé. Face aux dysfonctionnements du marché foncier et immobilier, la vulnérabilité par rapport au mode d'occupation du sol et du logement des ménages se manifeste des façons suivantes :

- Environ un tiers de la population interrogée de Kaboul loue un logement. Ce chiffre passe à 50% dans les zones structurellement les plus vulnérables⁸.
- L'occupation dans les zones « informelles » dépourvues d'infrastructures, l'installation dans des logements détruits afin de ne pas avoir à payer un loyer qui ampute toutes leurs ressources. Cela concerne 50% des habitants de Kaboul. Ainsi les zones les plus vulnérables structurellement voient leur densité s'accroître - parfois considérablement - d'une population essentiellement composée de locataires/squatters ayant de très faible niveau de revenu.
- Une sur occupation des logements ainsi que des problèmes liés à la promiscuité. De nombreuses familles partagent une même et seule maison. Chaque famille dispose généralement d'une seule pièce.

31. L'absence de réseau social solide associé à la pauvreté aboutit à exclusion sociale d'une partie de la population. Les liens de solidarité à Kaboul, s'ils sont bien plus ténus que dans d'autres contextes, sont mis à mal par la pauvreté et la décapitalisation. Les difficultés matérielles (sur occupation du logement, manque de nourriture, etc.) tendent à dissoudre les mécanismes de solidarité intra-familiales et conduisent à des formes d'exclusion. L'exclusion est risque majeur car le « noyautage » de certains quartiers par des groupes criminels est déjà effectif. L'absence totale de services et des autorités dans certaines zones de Kaboul pourrait avoir de lourdes conséquences et entraver le processus de reconstruction.

32. Les vulnérabilités par rapport au genre et l'âge sont spécifiques. La moitié de la population de Kaboul à moins de 18 ans. Les enfants, en particulier, souffrent du

⁸ La hausse des loyers dans la ville de Kaboul entre 2001 et 2003 s'élève à 280%. Ce loyer souvent hors de prix mobilise une part importante, jusqu'à la moitié du revenu de ces familles. Cette inflation affecte aujourd'hui grandement la capacité des familles à avoir les moyens financiers nécessaires à leurs besoins de base.

chaos de la ville (déchets, circulation anarchique, animaux errants, etc.) Ils se retrouvent très jeunes avec de nombreuses responsabilités (collecte de bois de chauffe et d'eau, vente ambulante, mendicité) pour assister leurs parents. Le système scolaire afghan a été très affaibli et doit faire face au fait que le travail des enfants est devenu une nécessité pour la majorité des ménages. Même si l'illettrisme est en baisse constante depuis plusieurs générations, les filles restent celles qui en souffrent le plus, ayant un très faible accès au système scolaire.

33. Le pourcentage de femmes qui meurent pendant leur grossesse dû à des complications est extrêmement important. En effet à Kaboul seulement 50% des femmes ont accès à des soins prénataux. Cette situation préoccupe énormément les femmes afghanes qui vont jusqu'à considérer aujourd'hui leur grossesse comme une maladie tant elle est devenue risquée. L'absence de personnel féminin dans les centres de santé réduit fortement les possibilités d'accès des femmes à ce service. Par ailleurs, de nombreuses études ont mis en avant l'important niveau de stress, anxiété, et d'état d'esprit dépressif éprouvé par la population. Les femmes souffrent de stress et d'anxiété liés à leurs problèmes économiques (difficulté d'accéder au marché de l'emploi) et d'une hausse constatée des violences intra-familiales.

Les stratégies d'amélioration des moyens de subsistance

Les stratégies mises en place

34. La génération de revenus réguliers en numéraire est indispensable à la survie au quotidien dans une métropole telle que Kaboul. Face au manque ou à l'absence de revenus, les stratégies de survie procèdent de l'utilisation de mécanismes rémunérateurs ou, à défaut, à la décapitalisation. Les principales stratégies « rémunératrices⁹ » sont :

- Le recours à un réseau de solidarité et d'entraide (familial, religieux, ethnique). Cela se traduit notamment dans le partage du logement, la location d'une pièce de sa maison à un tiers.
- La quête d'un travail journalier : l'accès aux marchés (bazars) est fondamental puisque c'est l'endroit privilégié pour s'enquérir des opportunités d'emploi. Cependant, l'irrégularité de ces emplois permet difficilement d'assurer la survie des ménages (salaires journaliers d'environ 2 US\$). Les hommes sont obligés de compléter ces revenus par la vente au détail ambulante.
- Les femmes de leurs cotés font généralement part de leur intérêt pour développer des activités génératrices de revenus depuis leur domicile. Elles déplorent cependant de ne pas avoir les moyens d'acheter des matières premières pour commencer leurs activités (tissus, etc.)
- L'implication des enfants dans les stratégies d'amélioration des moyens de subsistance est indispensable pour beaucoup de ménages. Dans les rues de la capitale, ils cumulent de petits emplois informels (revente d'eau, de nourriture, réparation de bicyclettes, etc.) avec la pratique de la mendicité.

⁹ A savoir, qu'elles relèvent de l'exploitation d'un capital humain, financier ou social.

- Le recours aux organisations de solidarité afin d'obtenir une aide matérielle ou de diversifier les sources de revenus. Certains projets de formation professionnelle et d'activités génératrices de revenus permettent aux femmes d'accéder au marché de l'emploi. Cela offre l'opportunité aux ménages de diversifier les sources de revenus mais aussi de contribuer à l'émancipation des femmes, même si cela ne se fait généralement pas sans tensions intra-familiales.
- Le trafic illégal, la délinquance

35. Le processus de décapitalisation, quant à lui passe par la revente de biens matériels et l'endettement. Le recours au crédit est très développé. Le surendettement des ménages constitue aujourd'hui un véritable problème dans la mesure où 75% des ménages qui ont contracté des prêts affirment être dans l'incapacité de rembourser leurs dettes. Les principaux postes touchés sont l'alimentation et la santé. L'alimentation est le poste de dépenses qui est principalement touché lorsque la capacité de générer des revenus au niveau familial décroît. Ce phénomène a des conséquences d'autant plus importantes à Kaboul que :

- Les échanges y sont fortement monétarisés, notamment dans les quartiers les plus urbanisés.
- Il n'y a pas de fortes interactions entre les zones agricoles situées dans l'hinterland de la ville (la majorité des produits alimentaires sont importés).
- Les possibilités de recours à une petite agriculture domestique (potager, petit élevage) sont restreintes dans beaucoup de quartiers (densité de l'habitat élevée).

36. Dans un premier temps, les populations ayant des difficultés pour se nourrir optent pour un régime alimentaire basé sur la consommation de biens alimentaires bon marché et riches en hydrates de carbone (riz, pain, etc.). Ceci ne permet pas à la population d'avoir accès à un régime d'alimentation varié et riche en vitamines essentielles. Si depuis les trois dernières années, la situation alimentaire à Kaboul s'est améliorée (malgré l'arrivée des rapatriés), il apparaît que les régimes alimentaires sont souvent déséquilibrés.

37. Au delà, la dégradation de la situation alimentaire se traduit par la restriction du nombre de repas de certaines personnes dans le ménage, souvent au détriment des femmes et des enfants.

38. Face aux conditions désastreuses d'accès aux services de santé (accès financier, taux de desserte, qualité des services, égalité de services par rapport à la population), les stratégies employées sont les suivantes :

- Le recours au crédit : le financement de soins est la seconde raison qui sous-tend la contraction de prêts.
- La réduction des activités au sein d'un ménage afin d'assurer les soins aux membres de la famille.

39. La pauvreté conduit les populations à élaborer des stratégies qui ont des conséquences négatives sur les relations internes aux ménages. Elles touchent principalement les femmes et les enfants.

40. L'implication des enfants dans la survie au quotidien a pour conséquence une importante baisse du niveau d'éducation et hypothèque l'avenir des populations, d'autant que l'économie urbaine exige un niveau de qualification minimum afin d'accroître la possibilité de se spécialiser dans une pratique professionnelle et de multiplier les emplois. S'il arrive que les garçons parviennent à combiner travail et scolarité, ce n'est généralement pas le cas pour les filles, pour qui l'éducation n'est pas perçue comme indispensable.

Les principaux facteurs contribuant au succès ou à l'échec des différentes stratégies d'amélioration des moyens de subsistance.

41. La régularité des revenus est un facteur privilégié par les ménages. Ces derniers sont même nombreux à préférer des revenus moins importants mais plus réguliers. Il faut en moyenne des revenus fixes pendant près d'un an pour qu'un ménage en difficulté parvienne à se stabiliser sur le plan social et économique.

42. La famille est le principal réseau d'entraide pour les populations de Kaboul. Cependant, les réseaux de sécurité et de réciprocité sont variés et dépassent parfois la sphère familiale (voisins, commerçants) dans la mesure où le partage ne pèse pas substantiellement sur les moyens de survie. Ces réseaux se basent notamment sur la reconstruction des liens créés lors de situations d'exil (retrouvailles de proches). Le type d'appui est varié, allant de l'attribution de prêts, de partage de nourriture à l'hébergement.

43. Beaucoup de ménages font appel à l'emprunt auprès de proches ou de commerçants pour palier aux difficultés matérielles, aux besoins de santé. Cependant, cette pratique n'est pas encadrée et les cas de surendettement sont très nombreux. A contrario, de nombreuses familles, n'ont pas accès aux crédits. L'accès à des produits financiers sécurisés, adaptés aux ressources des ménages et à faible taux d'intérêts est donc un enjeu et un facteur d'amélioration des conditions de vie. Ces dispositifs doivent non seulement prendre les besoins productifs (l'activité professionnelle) mais aussi les besoins prévisibles (naissances, éducation, logement, etc.) et imprévus.

44. L'accès sécurisé au logement apporte une contribution significative à la réduction de la pauvreté. Que ce soit pour l'accès au logement locatif ou à la propriété, la nécessité à la sécurité foncière est indispensable pour pouvoir créer les conditions préalables à l'insertion urbaine et au développement. Les familles ont besoin d'être assurées qu'elles ne seront pas déçues de leurs droits et expulsées par un propriétaire qui use des hausses arbitraires de loyers.

Les relations avec les autorités

Les interactions entre les populations locales et les personnes rapatriées

45. Au sein des communautés urbaines, les hiérarchies de pouvoir (« Wasita ») héritées des relations de lignage, de tribus, de familles se reproduisent en ville. Ces formes de réseaux sont très importantes et respectées même si cela implique aussi passe-droits (notamment pour accéder à l'aide), corruption, pressions diverses et népotisme. Cependant, il semble que le milieu urbain soit propice à la remise en question de ce type de relations de pouvoir.

Le rôle des autorités locales et nationales

46. Le Ministère du développement urbain et du logement (MUDH) a produit en août 2004 un programme urbain national dans lequel il attire l'attention, notamment des ONG occidentales, sur le risque latent de vouloir répondre précipitamment aux besoins urgents des populations et de ce fait créer des situations, des conditions qui appelleront à long terme des programmes qui entraîneront des coûts encore plus importants (distribution de terres à un prix en dessous du marché, diffusion de réponses techniques non adaptées telles que la prolifération de pompes à eau manuelles, de latrines creusées à même le sol, etc.). Loin de remettre en cause la nécessité de trouver des solutions rapides pour répondre aux besoins des populations, le Ministère cherche à mettre en garde contre le développement anarchique de différents programmes sans concertation, sans vision d'ensemble et surtout sans vision à long terme.

47. Dans son Plan National Urbain, le Ministère de développement urbain et de l'habitat reconnaît que le secteur urbain en Afghanistan pâtit d'un réseau institutionnel confus dans lequel une multiplicité d'acteurs (Ministères, municipalités, secteur privé, ONG) agissent sans coordination.

Le HCR et les autres acteurs

48. Un grand projet de reconstruction de la ville de Kaboul sera lancé en 2005 pour une durée de deux années : le KURP (Kabul Urban Reconstruction Project). Celui-ci est en très grande partie financé par la Banque mondiale. Cinq composantes le constituent :

- Amélioration des services et infrastructures (eau, assainissement, accès, drainage, etc.)
- Régulation foncière.
- Assistance à la maîtrise d'ouvrage pour la Municipalité de Kaboul.
- Renforcement des capacités de la Municipalité.
- Préparation à l'élaboration du futur plan urbain.
- Reconstruction et gestion des grandes infrastructures (routes, drainage, etc.).

49. Ce projet vise à répondre aux besoins structurels de ville. Par ailleurs, il repose sur l'identification des besoins et la délégation de la gestion des services urbains vers les CBO (Community Based Organization) de chaque quartier (*guzar*). Les agences de régulation des services, telles que l'Agence nationale chargée de la régulation et de la distribution de l'eau (CAWSS¹⁰) seront remplacées par un système où la gestion sera déléguée aux CBO et où la municipalité de Kaboul et le gouvernement auraient le rôle de « facilitateur ». Au regard d'expériences similaires, plusieurs facteurs sont à prendre en compte :

- Le risque d'« archipellisation » de la métropole et au creusement de la ségrégation sociale et spatiale à Kaboul liées à la multiplicité des modes de gestion urbaine. En effet, il est peu probable que des entreprises privées fourniront des services dans les quartiers les plus pauvres qui vont se créer ces prochaines années, jugées « non rentables ».
- La représentativité de certains CBO et leur capacité à assurer la gestion des services. Les assemblées communautaires kabouliennes souffrent encore d'un déficit démocratique. Les décisions prises par les CBO étant encore largement orientées dans l'intérêt de minorités, généralement plus aisées que la majorité des habitants.
- La volonté et la capacité financière de certaines communautés pour accéder à des services de meilleure qualité.

50. Face au défi de la reconstruction de l'Afghanistan « post-2001 », le HCR s'est trouvé confronté à deux contraintes majeures :

- Palier aux carences, voire l'absence d'autorités ayant les capacités de face à la sortie de conflit et d'un secteur privé capable de participer au processus de reconstruction. A l'instar de nombreuses organisations internationales, le HCR s'est donc vu confier des tâches (comme la reconstruction de l'habitat, etc.) qui n'appartiennent à son domaine de compétence premier.
- Faire face à la volonté politique de l'administration intérimaire de conserver l'équilibre démographique entre les villes et les campagnes qui prévalaient en Afghanistan avant la guerre. Ceci est apparu comme une contrainte pour le HCR qui n'a pas pu intervenir en milieu urbain à hauteur des besoins qui y avaient été observés.

51. L'aide apportée par les agences d'aide aux populations vulnérables des villes reste très limitée. Une forte frustration, un sentiment d'abandon (voire de colère) envers le gouvernement et les ONG est particulièrement prégnant dans les quartiers les plus pauvres.

52. Face à la crise du logement, quelques bailleurs multilatéraux ont financé des projets de reconstruction de l'habitat. Cependant, les ONG chargées de mettre en oeuvre ces projets de reconstruction/réhabilitation ont eu des difficultés à cibler les personnes les plus vulnérables liées à l'insécurité foncière. De fait, les ONG ne peuvent s'adresser qu'aux seules familles propriétaires de leurs parcelles. Ainsi, ces

¹⁰ Central Authority for Water Supply and Sewerage.

projets n'arrivent pas à cibler directement les personnes les plus vulnérables par rapport au logement.

53. Pour répondre aux problèmes d'eau et d'assainissement, plusieurs initiatives ont vu le jour, pourtant sans réelle coordination. Parmi elles :

- La Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) approvisionne en pompes et générateurs et réhabilite des canalisations et réservoirs.
- ACF a également fourni des pompes et a réhabilité des canalisations.
- L'UNICEF a entamé une campagne de chloration de 17500 puits peu profonds et 20 réservoirs d'eau.

54. Un système plutôt aléatoire et irrégulier d'approvisionnement en eau potable des puits par camions a été mis en place par la municipalité de Kaboul. 24 camions d'eau ont été offerts par le gouvernement du Japon à la municipalité de Kaboul.

55. De nombreuses agences internationales et nationales supportent financièrement et techniquement les cliniques et hôpitaux afghans. En réalité, l'absence de financement régulier ces 20 dernières années du système de santé afghan a rendu celui-ci totalement non-opérationnel. Le système public de santé souffre d'un manque de personnel qualifié. En outre, de nombreuses ONG internationales emploient le personnel médical afghan le mieux formé, rendant ce personnel indisponible pour le service public. Les populations n'ont d'autre choix que de recourir au secteur privé, mais celui-ci est le plus souvent inabordable pour les populations démunies. L'autre facteur aggravant jouant en défaveur du système de santé est la démotivation qui habite le personnel médical afghan, notamment dû au très faible niveau de salaire offert par le service public à la différence du secteur privé qui en pleine explosion actuellement offre des salaires autrement plus avantageux. Le coût d'une consultation est équivalent à une journée de travail pour un ouvrier non-qualifié. Enfin, l'absence de contrôle et de régulation quant aux statut officiel permettant de pratiquer la médecine, ouvrant la porte à toute dérive.

56. Parmi les projets les plus ambitieux pour réduire les vulnérabilités à Kaboul, l'assistance apportée pour aider les familles pour lutter contre les risques liées à l'hiver (exposition aux faibles températures, absence de revenus liés aux activités agricoles, etc.) s'est concrétisée sous la forme de projets dits de « winterisation ».

- Les projets de « cash for work » ont fait partie du dispositif visant à répondre aux vulnérabilités liées aux conditions hivernales. Toutefois, cette aide, trop restreinte (contrat trop court et niveaux de rémunération trop faibles¹¹) n'a pas permis de sortir des populations du cycle de la pauvreté et de la précarité.
- L'un des principaux problèmes inhérents à ce type de projets est que les niveaux de rémunération proposés ne sont pas adaptés au marché urbain d'une ville comme Kaboul. L'impact de ces programmes dépend aussi du niveau d'endettement des ménages. Ainsi, les revenus procurés par ces

¹¹ Il a été observé que les niveaux de rémunération des projets de CFW sont bien en deçà du marché, tendent à niveler « par le bas » les salaires dans du secteur privé, voire à concurrencer déloyalement les entreprises.

projets peuvent être utilisés soit pour s'acquitter de dettes, soit pour améliorer leur situation alimentaire (notamment dans les foyers qui accueillent un grand nombre de familles) ou acheter des biens matériels pour se protéger de l'hiver.

Leçons apprises et recommandations

Conclusions

57. Les qualificatifs utilisés pour décrire la situation face à laquelle la ville de Kaboul est confrontée (explosion urbaine, etc.) laissent penser que la métropole voit sa situation empirer dramatiquement en raison des populations qu'elle accueille. Or, au regard d'un certain nombre d'éléments, la croissance démographique est à relativiser :

- L'ensemble des principaux centres urbains d'Afghanistan se peuplent au même rythme (environ 40% de la population exilée pendant la guerre désire s'installer en ville)
- Kaboul retrouve aujourd'hui son poids démographique du milieu de la décennie 80 (près de 3 millions d'habitants).
- Au regard du caractère global et exponentiel de l'urbanisation, Kaboul reste une métropole relativement peu importante par sa taille par rapport aux autres grands centres urbains de la région.
- La politique à visant à assister prioritairement les populations désirant s'installer en zones rurales n'a pas empêché l'inexorable croissance des villes afghanes.

58. Les nombreux problèmes qui touchent Kaboul (problème foncier, manque d'eau potable, coût élevé de l'alimentation) ne sont pas considérés comme des contraintes majeures au regard de l'attractivité dont jouit la capitale (opportunités d'emploi, sécurité, relative tolérance vis à vis des « traditions »). Face aux flux réguliers de retournés, le fait d'avoir tardé à mettre en place des projets d'assistance et de reconstruction n'a fait qu'empirer une situation déjà très précaire. Les populations en situation d'exclusion sont aujourd'hui les proies des milieux criminels qui se sont développés dans les zones urbaines marginalisées.

Recommandations

59. Les acteurs humanitaires dans une métropole telle que Kaboul doivent s'adapter au niveau d'urbanisation de la ville :

- dépendance des populations aux infrastructures,
- part importante des échanges monétaires dans l'économie locale,
- faible possibilité de survivre par l'agriculture domestique,

- rareté des ressources matérielles naturelles pour l'auto construction des logements, problèmes de planification et de foncier, etc.

60. Les organisations de solidarité doivent, lorsque ce n'est pas déjà le cas, se doter de nouvelles compétences et de les spécifier dans leurs mandats afin de se substituer provisoirement aux carences du pays et aux spécificités de l'urbanisation post-conflit. Ainsi, par exemple, le fait que les problématiques de reconstruction de l'habitat ne soit pas clairement inscrit dans le mandat de la plupart des organisations a conduit à la mise en œuvre de solutions souvent uniquement basées sur l'urgence (tentes, etc.) ou par un manque de savoir-faire pour des solutions durables.

61. Plus que jamais, la coordination des actions va être importante. Face aux deux grands types de vulnérabilités (structurelles et internes), divers acteurs aujourd'hui se positionnent pour apporter des réponses durables. La Municipalité, au travers de la Banque mondiale va tenter de répondre aux besoins structurels alors que les organisations de solidarité internationale continueront à apporter davantage des réponses aux vulnérabilités internes. L'articulation entre les deux niveaux d'intervention devra être prise en compte.

62. Face aux vulnérabilités internes, introduire dans les évaluations des besoins une analyse croisée de plusieurs facteurs de vulnérabilités (absence de réseau social, insécurité foncière, genre, etc.). Ceci est l'unique moyen afin de définir quelles sont les populations les « plus vulnérables ». L'approche généralement retenue par les acteurs de l'assistance s'attache à segmenter la population en catégories pré définies (ex : femmes seules, orphelins, etc.) et à retenir l'appartenance à une de ces catégories comme critère prioritaire d'éligibilité à l'aide. La vulnérabilité, telle qu'elle se révèle à Kaboul, montre que c'est phénomène complexe et dynamique, dont la capacité d'évolution dans le temps est considérable. Il n'existe pas de catégorie « type » de personnes vulnérables. Il n'y a clairement pas non plus de corrélation directe entre certains groupes de populations (ex : les réfugiés) et certaines formes de vulnérabilités.

63. Le nombre de ménages cumulant plusieurs facteurs de vulnérabilités reste limité¹². Idéalement, il faudrait fournir ces familles une aide ciblée, si possible intégrale (insertion économique, sécurisation du foncier, aide psychosociale, etc.) et continue (pendant au minimum un an) afin que celle-ci provoque un réel « effet-levier ».

64. Pour les ménages qui sont assujetties à un nombre plus restreint de facteurs de vulnérabilité, d'autres modalités d'assistance peuvent être envisagées. Un appui spécifique destiné à palier à un facteur de vulnérabilité précis (exemples : amélioration de l'habitat pour faciliter le regroupement et améliorer la solidarité intra-familiale, légalisation foncière, formation professionnelle, micro-crédit, etc.). Ce type d'approche relève davantage des pratiques du développement (projets mis en œuvre sur le moyen terme, participation accrue des populations voire recouvrement des coûts) et permet de capitaliser les expériences afin de contribuer à l'élaboration de politiques publiques.

65. L'appui à la construction et à l'amélioration de l'habitat apparaît plus que jamais comme un secteur d'intervention prioritaire. Ce type d'action permettrait de

¹² Groupe URD/ACTED, enquête réalisée auprès de 200 ménages dans les districts 3 et 7, Avril 2003.

réduire le considérable déficit existant en terme de logements tout en agissant sur d'autres types de vulnérabilités : par rapport à la santé, au renforcement des solidarités intra-familiales, à l'amélioration des revenus (activité, location)/réduction des dépenses, etc. (cf. Annexe 2).

66. Stimuler l'économie locale avec les projets de reconstruction : Kaboul a aujourd'hui dispose aujourd'hui à nouveaux d'un secteur privé capable de répondre à la demande. La contractualisation des agences d'aide avec les acteurs économiques locaux (travailleurs) et l'achat de matériaux locaux permettent une réhabilitation économique et sociale sur le court terme (Gilbert, R, 2001, *Doing more for those made homeless by natural disasters*, World Bank). L'«effet levier » généré par les programmes d'habitat se répercute sur la création d'emplois pour beaucoup de secteurs (amélioration du logement, production de meubles et d'équipement, production de matériaux de construction, transports, services, construction etc.). Selon une estimation, « pour chaque emploi à plein temps pour la construction, de 2 à 5 emplois sont créés pour production et la fourniture de services » (Skotte, 2003, *NGOs Rebuild Bosnia without planning*).

67. La réduction des vulnérabilités structurelles doit passer par la mise en œuvre de projets « territoriaux » qui prennent compte l'ensemble des carences dont souffrent ces quartiers. Ces projets doivent reposer sur un certain nombre de pré-requis, tels que :

- des diagnostics de quartiers vulnérables cohérents (cf. Annexe 1)
- des enquêtes de volonté de payer pour accéder à des services de base améliorés,
- des choix de technologies adaptées afin de connaître au mieux la capacité des habitants à participer et éviter de demander de contre-partie aux populations bénéficiaires (, système de recouvrement des coûts inadaptés, etc.).

68. Ainsi, l'appui aux ménages les plus vulnérables (par la mise en oeuvre de projets destinés à résorber les vulnérabilités internes) s'avèrera indispensable afin de ne pas vulnérabiliser les ménages qui pourraient avoir des difficultés pour participer à l'implémentation des projets d'amélioration des infrastructures et services (mise en place de systèmes de recouvrement des coûts, surcharge de travail liée à la mise en œuvre des projets, etc.).

ANNEXE 1

Caractéristiques des différentes zones de Kaboul

code	Location de la zone	Caractéristiques
A	Central Bazaar District 1	Exclu du Master plan Bonne qualité des transports Importante activité commerciale Possibilités d'emplois Niveau très élevé de maisons détruites Très mauvaises conditions sanitaires Accès à des centres de santé Densité de population extrêmement forte Pas d'électricité
B	Niveau élevé de services et d'habitation Districts 2, 4, 10	Inclus dans le Master plan Bon état des voiries et bonne qualité des transports Présence des bureaux des ambassades et des organisations internationales Niveau de loyer très élevé Bon état du réseau électrique, hydrographique Bonnes conditions sanitaires Bon accès aux centres de santé
C	Niveau moyen de services et d'habitation Districts 11, 15 ; l'ouest du 10	Inclus dans le Master plan Bon état des voiries et bonne qualité des transports Habitation en bon état Bon fonctionnement du système d'épuration et du réseau hydrographique bon accès aux centres de santé électricité
D	Est - faible niveau de services Parties intérieures des districts 9 et 16	Exclus du Master plan Faible qualité des voiries et moyens de transports Habitation en mauvais état Conditions sanitaires mauvaises Eau disponible à partir de pompe à eau manuelle et de puits de surface Faible accès aux centres de santé Pas d'électricité
E	Sud- faible niveau de services Sud et sud-est des districts 7 et 8	Exclus du Master plan Faible qualité des voiries et moyens de transports Peu de possibilité d'emplois Mauvaise qualité du réseau hydro- graphique et des conditions sanitaires

		<p>Niveau élevé de destruction</p> <p>Très faible accès aux centres de santé</p> <p>Pas d'électricité</p>
F	<p>Services détruits</p> <p>Zone sud-ouest ; Districts 2, 3 et 5</p>	<p>Inclus dans le Master plan</p> <p>Bonne qualité des routes, transports</p> <p>Proximité des possibilités d'emplois</p> <p>Très haut degré de destruction</p> <p>Très peu de services : pas d'électricité, très peu d'eau</p> <p>Fort potentiel de développement des infrastructures¹³</p>
G	<p>Zones périphériques avec un niveau moyen de revenus</p> <p>Zone sud-ouest ; district 6</p>	<p>Exclus du Master plan</p> <p>Faible qualité des voiries</p> <p>Niveau moyens de transports et d'accès</p> <p>Possibilités d'emplois</p> <p>qualité moyenne des habitations</p> <p>manque de centres de santé</p> <p>mauvaises conditions sanitaires</p> <p>faible réseau hydrographique</p> <p>pas d'électricité</p>
H	<p>Zone nord</p> <p>Centre du district 10</p>	<p>Exclu du Master plan</p> <p>Faible revenu</p> <p>Faible qualité des voiries</p> <p>Qualité très moyenne des habitations</p> <p>mauvaises conditions sanitaires</p> <p>faible réseau hydrographique</p> <p>niveau moyen d'accès aux centres de santé</p> <p>électricité</p>
I	<p>Zones péri -urbaines</p> <p>Extrémités des districts 5, 6, 7, 8, 9, 10, 12, 16</p>	<p>Exclus du Master plan</p> <p>Très mauvaises état des voiries, moyens de transports</p> <p>Eloigné des commerces et des possibilités d'emplois</p> <p>Conditions sanitaires moyennes</p> <p>Eau disponible à partir de pompe à eau manuelle et de puits de surface</p> <p>Manque important de centres de santé</p> <p>Pas d'électricité</p>

ANNEXE 2

La mise en place d'un projet de d'amélioration de l'habitat à Kaboul, Eric Levron, janvier 2003

Les systèmes de financement de l'habitat en Afghanistan sont quasi-inexistants. Ils se résument à des emprunts contractés entre personnes physiques (de marchands de matériaux à ménages) ou à des subventions sous forme de dons de matériaux voire d'une assistance technique portée par des ONG. Dans toute les zones du globe, cela fait depuis les années 90 que les systèmes classiques de financement (privés et publics) de l'habitat sont en crise (contraintes budgétaires et processus de dérégulation, volatilité des financements, etc.). Ils ne répondent plus aux besoins des populations les plus démunies : exigence croissante des opérateurs (banques, bailleurs sociaux, collectivités locales, etc.), biens aidés inadaptés et trop chers pour les populations pauvres, formes diverses de détournements.

Les pouvoirs publics afghans ne disposent pas encore d'une capacité financière et opérationnelle et souffrent aussi de ne pas disposer de suffisamment de données sur la ville et ne peuvent commencer à bâtir une politique du logement car peu d'initiatives populaires sont promues par les ONG. En effet, la politique du logement pour Kaboul, pour les centres urbains de l'Afghanistan ne pourra se bâtir sur la base d'une capitalisation des initiatives populaires (cf. infra). Un nombre limité d'ONG fournissent une réponse aux problèmes de l'habitat (logement, eau et assainissement) mais ces projets ne sont pas diffusables ou répliquables dans les quartiers car ils sont fondés principalement sur le don. Ces projets ne comportent pas non plus de composantes favorisant l'organisation et l'*empowerment* des quartiers.

Face aux contraintes qui pèsent sur les pouvoirs publics et aux moyens limités de l'aide internationale, l'initiative peut venir des demandeurs de logement eux-même, approche désignée sous le terme de *Community Based Development* (CBD). Par ailleurs, cette approche est cohérente avec les objectifs de développement d'une « bonne gouvernance » urbaine à Kaboul.

Pour cela, plusieurs types d'accompagnements semblent nécessaires :

- Technique et juridique (collecte d'épargne, gestion et distribution des nouveaux actifs)
- Institutionnel pour relayer l'épargne mobilisée par l'aide et les prêts
- Economie et emploi pour une mobilisation optimale des facteurs de production locaux
- Educative et civique pour former les groupes et personnes aux procédures de gestion et au contrôle de gestion

Il n'existe pas à l'heure actuelle de politique du logement, tant au niveau national qu'au niveau de Kaboul. Même s'il est encore prématuré pour définir une politique, ces orientations stratégiques ne pourront être fondées que sur un aller-retour entre action et réflexion entre les pouvoirs publics, les communautés et les opérateurs. Il importe maintenant de substituer aux projets standard éculés la mise en œuvre de projets pilotes qui peuvent être élargis. Alors que l'ensemble des acteurs s'accorde à

dire que la reconstruction et la planification urbaine ne se feront qu'avec la participation des communautés, c'est certainement par cette approche nouvelle que les humanitaires pourront contribuer au début de la création d'une politique du logement à Kaboul.

Divers enjeux apparaissent :

a) Mettre en œuvre des mécanismes incitatifs pour densifier l'habitat. Cela peut prendre diverses formes comme l'appui aux propriétaires lorsqu'ils acceptent d'accueillir durablement des membres de leur famille (amélioration de l'équipement en services de base pour la maison, accès à un micro-crédit ou à une subvention, etc.). Cette densification permettra de répondre à plusieurs problématiques : D'une part, sur le plan urbain, une extension spatiale de la ville ne ferait que rendre encore plus difficile et coûteux la desserte des quartiers par réseaux et les équipements de base. D'autre part, le regroupement familial doit être facilité en proposant de nouvelles pièces à l'intérieur des maisons. Ce regroupement est aussi nécessaire afin d'éviter la dissolution des liens de solidarité intra familiale, garants de la sécurité alimentaire des plus vulnérables. Enfin, cette densification est un moyen d'améliorer l'offre du secteur locatif et de limiter la multiplication des zones construites illégalement.

b) Favoriser l'accès aux financements pour l'amélioration progressive de l'habitat. L'emprunt en Afghanistan est un phénomène courant. Des systèmes de micro-crédit appuyés par les ONG existent aussi à Kaboul. Différents systèmes traditionnels existent (*Qarz-e-Hasana, Qarz-e-Soud*, etc.). L'une des principales cautions est la confiance entre personnes. Pour cela, les membres des communautés doivent se connaître et entretenir des relations de confiance pour qu'il y ait des prêts d'argent ou de matériaux. Spontanément, beaucoup de retournés ont souscrit des emprunts sous forme de matériaux (poutres, fenêtres, portes) auprès des marchands. Cependant, dans un contexte instable où les populations vulnérables sont très mobiles, où les flux de nouveaux arrivants sont irréguliers et massifs, il sera très difficile pour les membres des voisinages d'entretenir des relations de confiance, voire de se connaître. Le caractère évolutif de l'habitat et les besoins en réhabilitation permettent aux populations de souscrire des crédits sur le très court terme (à savoir, dans un premier temps, les matériaux pour consolider la fonction d'abri de la maison, puis les matériaux nécessaires pour l'amélioration de l'habitat) . Un appui des ONG en terme de médiation pour répondre aux besoins des populations est donc envisageable (prise en charge de l'organisation de la collecte d'un fonds de garantie mutualisé par exemple, cf. supra CBD). Le financement des travaux peut être partagé entre l'épargne préalable des familles, une subvention (d'une ONG par exemple) et un prêt (fonds d'amélioration). L'épargne préalable peut être à la hauteur de deux mensualités de crédit et passer d'un prêt communautaire à un prêt individualisé. Pour les plus pauvres, il est possible de proposer aux bénéficiaires un remboursement en matériaux (briques de terre séchées par exemple) qui alimenterait une banque de matériaux.

c) Privilégier les réhabilitations de maisons dans les quartiers défavorisés (quartiers à flanc de colline, quartiers périphériques), où l'assiette foncière est la plus faible. Au regard de la grande taille des parcelles et du prix du foncier élevé dans certains quartiers centraux qui ne sont pas en flanc de colline (district 3 par exemple), il ne semble pas prioritaire d'aider ces bénéficiaires potentiels. Les moyens propres qui

ont déjà été déployés pour la reconstruction des maisons dans certains quartiers réguliers permettent d'espérer que ces quartiers se reconstruiront spontanément, sans aucun système d'aide.

d) Développer les projets destinés à améliorer la génération de revenus afin d'éviter l'insécurité alimentaire, la décapitalisation des moyens de production et faciliter l'accès à de petits emprunts pour améliorer l'habitat.

e) Améliorer l'accès à l'eau et l'assainissement des quartiers. La mise en réseau et l'entretien des équipements (réseau d'évacuation des eaux usées, entretien des caniveaux, gestion des déchets, entretiens et surveillance des points d'eau pour éviter les gaspillages).

f) Proposer une assistance aux populations qui soit compatible avec la constance des flux des retournés. Un système de collecte fermé (fonds rotatif) ou ouvert (proche du système bancaire) peut répondre à la croissance démographique constante de la population kaboulie, au caractère évolutif de l'habitat et aux besoins spécifiques en terme de réhabilitation/reconstruction.

g) Améliorer l'équipement des quartiers illégaux déjà existants. Des solutions allant dans ce sens ont déjà été testé à Kaboul, notamment dans le quartier de Share Kunar. L'une des modalités de ce type d'opération est d'organiser le financement de l'amélioration des quartiers autour de programmes d'investissement collectifs . En contre partie de leur participation à la réhabilitation, les habitants reçoivent l'assurance d'obtenir le droit d'occupation du sol pendant 20 à 30 ans.

h) Potentialiser la capacité d'auto production de l'habitat.

i) Répondre à une demande importante (60% du parc de logement) en évitant tout effet d' « appel d'air » d'un nombre trop important de migrants, provoqué par des projets basés sur le don.

Références bibliographiques

AREU, One hundred households in Kabul, Août 2003

AREU, Some notes on the Livelihood of the urban poor in Kabul, 2004

AREU, Addressing Livelihoods in Afghanistan, Septembre 2002

Erinn Grindell, Heloise Troc, *Kabul Vulnerability Mapping*, ACF, 2004

Groupe URD. The Afghanistan case, Global study on participation, ALNAP, ODI, 2003

Groupe URD. Mission Reports, Quality Projects, July 2002, January 2003, August 2003.

Magnaldi Stephane, Patera Jessica, *De la destruction à la reconstruction, Villes en guerre et guerres en ville*, Karthala, 2004

Mumtaz Babar, Development of Kabul, 2004

UN Habitat, *People's Rebuilding and Housing Development Strategy*, 2002

UN Habitat, Preliminary Study of Land Tenure Related to Urban Issues, 2002.