



Etude urbaine de la ville,
Actualisation des connaissances sur le processus de reconstruction
Sur le secteur urbain en Afghanistan

Pour
Le Ministère des Affaires Etrangères Françaises
2008

Ville de Mazar-e Sharif
Capitale de la province nord ouest afghane de Balkh

Groupe URD

Béatrice Boyer, Architecte urbaniste

Avec la collaboration
de
Annette Courteix Géographe & Akbar Dawee Géographe

Acronymes

Table des matières

1. RESUME	5
2. INTRODUCTION	13
3. DESCRIPTION DE LA VILLE DE MAZAR-E.SHARIF	15
3.1 SITUATION DE LA VILLE ET ACCES	15
3.2 MAZAR-E SHARIF, UNE VILLE SYMBOLISEE PAR LE SHRINE.	16
3.3 LE BAZAR : UN « BUSINESS » ACTIF AUTOUR DU SHRINE	18
3.4 UN RESEAU DE VOIERIES A REHABILITER, EN COURS DE MODERNISATION.	20
3.5 EN CENTRE VILLE: UN TISSU URBAIN ANCIENNEMENT STRUCTURE, AUJOURD’ HUI DISPARATE	27
3.6 EN PERIPHERIES (20KM): OCCUPATION TOTALE DU FONCIER MAIS BATIS TRES DISPERSES	30
3.7 LES CARACTERISTIQUES DES CONTEXTES ENVIRONNANTS DE LA VILLE.....	34
3.8 L’ ASSAINISSEMENT ET LES PROBLEMES D’ ENVIRONNEMENT	37
3.9 UNE ENERGIE PRESENTE MAIS INSUFFISANTE.....	37
4. LES PROGRAMMES HUMANITAIRES DE L’AIDE, EN VILLE	38
4.1 DESCRIPTION ET ANALYSES DES PROGRAMMES D’URGENCE:	38
4.1.1 <i>Le cas des réfugiés et déplacés en général et le rôle du MoRR,</i>	38
4.1.2 <i>Commentaires et analyses</i>	40
4.2 DESCRIPTION DE L’EVOLUTION DES PROGRAMMES DE POST URGENCE.....	43
4.2.1 <i>Evolution de ces programmes: opération isolée, aide au fonctionnement urbain puis formation.</i> 43	
4.2.2 <i>Des programmes ponctuels efficaces mais terminés</i>	43
4.2.3 <i>Commentaires sur les évolutions de ces programmes:</i>	44
4.2.4 <i>Limites, difficultés et risques en cas d’arrêt des programmes d’aide de post urgence.</i>	47
4.2.5 <i>Leçons tirées de certains programmes ou processus d’actions en post urgence</i>	48
5. L’URBANISATION ET LA QUESTION DE LA PLANIFICATION URBAINE	50
5.1.1 <i>Historique du développement urbain de la ville et des cartes urbaines disponibles</i>	50
5.1.2 <i>Des limites administratives urbaines obsolètes, datant du MP de 1973.</i>	52
5.1.3 <i>Une réalité spatiale autre, que les limites en vigueur : une autre échelle</i>	53
5.1.4 <i>Une compréhension spatiale erronée par manque de représentation spatiale</i>	54
5.1.5 <i>Commentaires</i>	55
6. DES SECTEURS CLES D’INTERVENTION SUR LA VILLE	55
6.1 LE SECTEUR DE L’EAU.....	56
6.1.1 <i>Le rôle et les limites d’actions du CAWSS / AWSSC à Mazar-e.Sharif</i>	56
6.1.2 <i>Le CICR et le secteur de l’eau en général en Afghanistan</i>	56
6.1.3 <i>Le CICR et la ville de Mazar</i>	57
6.1.4 <i>Commentaires sur les très nombreux problèmes sur le secteur de l’eau</i>	57
6.2 LE PROBLEME DU FONCIER : QUESTION ADMINISTRATIVE OU GUERRE DU FONCIER	58
6.2.1 <i>L’urbanisation considérée illégale à 80%, entraîne une déresponsabilisation administrative</i>	59
6.2.2 <i>Le foncier, un secteur très compliqué : entre chaos juridique et « War land », guerre du foncier</i> 59	
6.2.3 <i>Processus de clarification des propriétés foncières privées</i>	60
6.2.4 <i>Problèmes, difficultés rencontrées limitant le programme initial LTERA</i>	60
6.2.5 <i>Leçons tirées des programmes précédents par EMG</i>	60
6.2.6 <i>Actions à Mazar</i>	61
6.3 LA QUESTION DE L’ENVIRONNEMENT ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE	61
6.3.1 <i>La question de l’environnement au niveau international</i>	61
6.3.2 <i>La question de l’Environnement en Afghanistan et à Mazar-e.Sharif</i>	61
6.3.3 <i>L’état de la pollution et de la gestion des déchets dans les villes afghanes</i>	62
6.3.4 <i>Sur la question de la préservation des espaces et espèces végétales</i>	62
6.3.5 <i>Un système organique traditionnel dépassé</i>	62
6.3.6 <i>Lien intéressant en Urgence et Développement sur la question des déchets par l’ONG HIA</i>	62
6.3.7 <i>Le «Waste management project », programme (ONG HIA) de gestion des ordures urbaines</i>	63
7. GOUVERNANCE & STRATEGIES D’ACTIONS	65

7.1	STRATEGIES DE DEVELOPPEMENT ET DE GOUVERNANCES AUX NIVEAUX PROVINCIAL.....	65
7.1.1	<i>PDC : le « Provincial Development Committee », Déconcentration institutionnelle et soutien international.</i>	66
7.1.2	<i>PPD : le Provincial Planning Development et son impact sur le secteur urbain</i>	67
7.1.3	<i>Stratégies d'action institutionnelles afghanes pour les besoins urbains.....</i>	67
7.2	LIMITES AU CONSEIL DE L' AIDE INTERNATIONALE SUR LES PROBLEMES DE GOUVERNANCE.....	68
7.2.1	<i>Le principe du CP (City Profiling).....</i>	68
7.2.2	<i>Les limites du CP.....</i>	68
7.2.3	<i>Commentaires</i>	68
8.	LA QUESTION DE LA SECURITE ET LE DEBAT SUR LES ACTIONS CIVILO MILITAIRES : AIDE OU CONTROLE ?	70
8.1.1	<i>Des PRT, Provincial Reconstruction Team, militaires aux rôles ambigus.....</i>	70
8.1.2	<i>Faiblesse de l'équipe et des objectifs humanitaires au sein du PRT de Mazar.....</i>	70
8.1.3	<i>Actions humanitaires très limitées et non coordonnées au sein du PRT</i>	71
8.1.4	<i>Commentaires</i>	71
9.	PAS DE COORDINATION SPECIFIQUE SUR LE SECTEUR URBAIN.....	71
10.	CONCLUSIONS	72
10.1	ETATS DES LIEUX ET DES ESPRITS LIES A LA PERIODE	72
10.2	POTENTIELS DE DYNAMIQUES D' AMELIORATION	72
10.3	PISTES D' ACTIONS DANS DIFFERENTS SECTEURS.....	74

PRINCIPAUX ACRONYMES

AIMS	Afghanistan Information Management Services
ANDS	Afghan National Development Strategy
CAWSS	Central Administration of Water Supply and Sanitation
CICR	Comité International de la Croix Rouge (ICRC)
CIDA	Canadian International Development Agency
EC	European Commission (CE)
EMG	Emerging Market Group
EVI	Extremely Vulnerable Individuals
GAA	German Agro Action
GPS	Global Position System
HIA	Hungarian Inter Church
IDLG	Independent Directorate for Local Governance.
IDPs	Internally Displaced People
JICA	Japan International Cooperation Agency
LTERA	:Land Titling and Economic Registration Afghanistan
MoRR	Ministry of Refugees and repatriation
MoRR	Ministry of Repatriations and Returnees
MoUD	Ministry of Urban Development
MP	Master Plan
MRRD	Ministry of Reconstruction and Rural Development
NSP	National Solidarity programme
ONG	Organisation non gouvernementale (NGO)
PDC	Provincial Development Committee
PPD	Provincial Planning Development
PRT	Provincial Reconstruction Team
RISE	Regional Initiative for Sustainable Economy
SDP	Strategic Department Plan
UDG	Urban Development Group
UNAMA	United Nations Assistance Mission in Afghanistan
UNDP	United Nation Development Programme
UNHCR	United Nations High Commission for Refugees
URD	(Groupe URD) : Groupe Urgence Réhabilitation Développement
USAID	United States Agency for International Development
YSAF	International Security Assistance Force

1. RESUME

Sept ans après la fin d'une très longue période de conflits de plusieurs décennies, ayant totalement déstructuré le pays et la société afghane, la période actuelle, en 2008, sorte de « zone grise ou période grise » apparaît comme une période extrêmement sensible et stratégique pour le devenir de l'Afghanistan. Cette étude vise à comprendre les mécanismes des actions engagées et à engager sur et dans le secteur urbain dans cette phase de reconstruction particulièrement instable, en articulation entre la fin d'une longue période de déstabilisation due aux successions de conflits, la fragilité d'un processus de sortie de crise qui perdure et l'incertitude d'un Etat et d'une société, à moderniser, à faire évoluer vers une équité sociale qui est à construire.

Objectif de l'étude : L'étude présente, menée sur la situation et les évolutions du processus de reconstruction dans la ville de Mazar-e-Sharif, ville située au nord ouest de l'Afghanistan, s'inscrit dans le cadre d'une analyse globale sur le secteur urbain, mené dans ce pays depuis 2005 par le Groupe URD. Ces études sur de l'urbain, précédemment effectuées sur les villes de Kaboul, Jalalabad et Bamiyan, comme sur le secteur urbain institutionnel en général visent à comprendre les contextes et les modalités des actions menées par les organismes de l'aide internationale, la nature des coordinations sur les diverses situations, les particularités, difficultés ou potentialités locales. Un autre objectif est de donner pour la suite des actions à mener sur de l'urbain, quelques clés d'orientations, de pistes d'actions en fonction des besoins et risques identifiés dans cette période particulière de transition fragile entre post conflits et pré développement.

Quelques contraintes ou difficultés pour mener l'étude : révélatrices des difficultés d'évolution des contextes politiques et administratifs afghans. Le processus de reconstruction co-engagé par l'Etat afghan et la Communauté Internationale implique une réforme des structures de l'Etat qui est effectivement à l'œuvre avec l'élaboration d'une stratégie cohérente de sortie de crise, le « ANDS »¹. La préparation de ce dossier de stratégie de développement national, de 2003 -2005, a dans un premier temps ignoré le phénomène urbain et ses enjeux en réduisant les objectifs sur le secteur à de l'amélioration d'infrastructures routières entre villes. Sous l'incitation des experts internationaux réunis en *Working Group* à partir de 2005 devant l'ampleur des besoins, le Ministère du Développement urbain, le MoUD², a enfin intégré une nécessité d'intervention massive en milieu urbain et de priorités et stratégies d'action. Mais le document final établi avec la Communauté Internationale à la Conférence de Paris en juin 2008, ne mentionne toujours pas le développement urbain comme une nécessité de stratégie cohérent concertée entre les afghans et l'aide internationale.

Autre aspect de la complexité de la situation et de la difficulté de l'investigation : l'éclatement des actions et des financements de l'aide internationale révèle un manque de compréhension, de compétences, de coordination comme de communication à tous les niveaux sur le secteur. L'absence de données fiables ne facilite pas l'identification des besoins et les réponses à apporter.

De fait les acteurs de l'Aide Internationale découvrent, après sept ans de présence et d'actions que le secteur urbain est un secteur « orphelin », d'acteurs et de financements adaptés. Les interlocuteurs de cette investigation, tant afghans qu'internationaux considèrent

¹ Afghan National Development Strategy

² Ministry of Urban Development

que sans de véritables stratégies d'amélioration, les difficultés en villes pourraient couvrir des mécontentements, qui risquent de se révéler dangereux pour la stabilité pourtant retrouvée dans cette partie nord de l'Afghanistan.

A Mazar-e Sharif, province calme du Nord de l'Afghanistan, les acteurs du secteur urbain sont prêts à se coordonner pour mettre œuvre des projets de développement que la population attend avec impatience et espoir. Mais les financements d'urgence se tarissent et le relais n'est pas assuré pour lancer des actions durables. La situation est en attente fragile.

Une reconstruction de l'Etat afghan qui peine à s'imposer localement face à l'auto-gouvernance historiquement latente dans cette province frontière « Balkh » dont Mazar-e.Sharif est la capitale. Si l'accès à la ville est facilité par la restauration des axes routiers, à l'actif du processus de reconstruction en cours, le lien avec la Capitale politique reste néanmoins ténu. Les neiges de l'hiver bloquent régulièrement les véhicules au tunnel du Salang, à plus de 3000 mètres d'altitude, au passage de la haute barrière montagneuse de l'Hindu Kush qui a façonné et fragmenté l'Afghanistan en régions à fortes tendances d'autonomie. Le petit aéroport, dont les vols sont très prisés dans les relations d'affaires avec les pays voisins, subit aussi des aléas climatiques qui perturbent les quelques vols avec Kaboul. Cette géographie montagneuse qui détourne les provinces afghanes du centre politique du pays, a toujours favorisé une tendance à l'autonomisation régionale sous les influences locales auxquelles la province de Balkh avec sa capitale Mazar-e.Sharif n'a pas échappé. L'histoire récente de la province depuis quelques décennies est totalement liée au pouvoir local pris par Dostom, ex seigneur de guerre, alternant opposition et ralliement.

Loin du pouvoir central et du centre névralgique des politiques internationales, le climat sous jacent d'opposition pourrait être vif et se réactiver malgré l'absorption de Dostom au sein du gouvernement Karzai si les effets d'améliorations n'apparaissent pas concrètement. Hors, les habitants et les responsables de cette ville sont très impatients, déçus et énervés de ne pas voir les retombées économiques des dividendes de l'aide internationale qui leur semblent bénéficier plus aux zones « dites d'insécurité », qu'aux zones de calmes, pourtant très demandeuses d'une aide concrète à du développement et non des palliatif ponctuels. La ville condense les attentes.

Mazar-e.Sharif , ville importante dans le paysage urbain afghan : La ville de Mazar-e Sharif, située dans la province de Balkh, au nord-ouest de l'Afghanistan, au contact du pays ex soviétique de l'Ouzbékistan, est une des six villes majeures afghanes pour lesquels le gouvernement afghan a fini par établir une priorité d'action dans l'ANDS , contrat du processus de reconstruction avec la Communauté Internationale. Les autres villes concernées sont Kaboul, Herat, Kandahar, Jalalabad et Kundunz. Kaboul concentre la majeure partie de la population urbaine afghane avec près de 4 millions d'habitants. La ville de Mazar-e.Sharif, en réunissant environ 800 000 habitants, est une des plus importantes. Mais, de fait, ces chiffres sont très relatifs, aucun recensement n'ayant été réalisé récemment, les autorités urbaines n'ayant pas encore fait le bilan des nombreux mouvements de populations. Elles se refusent à intégrer comme habitants urbains les installations successives de populations dans et autour des centres urbains depuis une trentaine d'années les considérant comme illégales. Pour la ville de Mazar-e.Sharif, les données démographiques recueillies sont aussi différentes que le nombre d'interlocuteurs interrogés ou de sources consultées. La fourchette évolue de 300 000 à 1 million 5. L'absence de consensus sur les réalités spatiales ajoutée à l'absence de données ne facilite pas l'identification de stratégies de réponses aux besoins urbains.

Problématiques récurrentes sur le secteur urbain afghan comme sur Mazar-e.Sharif. Les villes afghanes sont face à des défis majeurs de plusieurs ordres : besoin de gouvernance locale adéquate, besoin de mise à niveau des infrastructures, amorce de développement et d'autonomie économique pour n'en citer que quelques aspects. Le premier problème est que la notion de ville, en termes de périmètre administratif, ne recouvre pas la totalité des zones d'occupations urbaines. Chaque Municipalité est une entité administrative à responsabilité limitée sur un périmètre défini par des Master Plan datant des années 60-70 mais encore en vigueur en 2008, à défaut d'actualisation. A Mazar-e.Sharif, comme à Kaboul, cela a pour conséquence que 70% des habitants, dont de très nombreux réfugiés ne sont pas couverts par ces responsabilités, en dehors même de l'incapacité technique et financière de ces institutions à faire face aux problèmes urbains.

D'une manière générale, Mazar-e.Sharif n'échappe pas aux problématiques récurrentes observées dans les différents diagnostics comme : la non maîtrise des occupations foncières, le développement anarchique de l'urbanisation en péri urbain, la méconnaissance des ressources en eau potable et l'insuffisance de réseaux de distribution, l'absence quasi-totale de collecte de déchets, de système d'assainissement et d'évacuation, et l'accélération des pollutions présentant des risques importants pour la santé des habitants, enfin une énergie insuffisante des actions et pas encore de prise en compte des équilibres environnementaux. Sur le plan économique et social, des vulnérabilités individuelles et collectives atteignent des niveaux critiques pour une grande partie de la population urbaine. De pauvres, en plus pauvres, enfin de plus en plus pauvres, de nombreux habitants subissent un processus de spirale négative, de vulnérabilités cumulées, dont seule, la mise en place de mécanismes adaptés de réhabilitation et de développement urbain et économique, pourraient endiguer les effets dévastateurs, conséquences des délocalisations.

Les villes, après avoir attiré de nombreux espoirs, oscillent entre patience et mécontentement vis-à-vis du gouvernement afghan et de l'aide internationale. Un très gros chantier est nécessaire sur l'ensemble des zones urbaines afghanes sur plusieurs aspects à la fois :

Les réalités administratives, pensées et décidées hier, sont aujourd'hui totalement obsolètes. De création récente, vers 1860, la ville de Mazar-e.Sharif résulte d'une décision de délocalisation de 20 km de l'ancienne ville de Balkh, abandonnée pour cause d'épidémie. Récente mais culturellement et religieusement, elle est ancrée à partir d'un bâtiment central, tombeau mosquée, de réputation nationale et internationale, le Shrine : belle mosquée bleue attirant pèlerins et touristes. La ville s'articule autour. En fait, la ville administrative, sous la responsabilité des autorités urbaines, en l'occurrence la Municipalité, sous les tutelles des Ministères de l'urbanisme pour toute implantation, et des Finances pour tout budget, couvre un très petit périmètre (rayon de 3km à partir du Shrine), dessiné dans les années 1960-1970 par les urbanistes conseils soviétiques de l'époque. Ce périmètre est sans commune mesure avec la réalité des occupations urbaines et périurbaines en 2008. Ce qui a pour conséquence que la majeure partie des implantations péri urbaines, comme paradoxalement aussi les lotissements pour les réfugiés, pourtant formalisés administrativement mais au niveau d'autres ministères (MoRR³), sont considérés comme hors du champs des responsabilités urbaines. Le premier constat concerne l'impuissance quand ce n'est pas du déni de la part des autorités urbaines, pour intégrer dans leurs responsabilités administratives l'ensemble des habitants, au regard des limitations de leurs responsabilités institutionnelles et technique administratives.

³ Ministry of Repatriations and returnees

Malgré les efforts de l'organisme AIMS⁴ soutenu par l'ONU pour donner des images cartographiées de plan de ville, il n'existe pas de plan actualisé officiel de référence de l'existant de la ville et de fait il existe une méconnaissance des réalités spatiales, ce qui ne permet pas non plus un consensus sur les besoins et les responsabilités.

La spatialité de la ville se développe suivant une cohérence de déploiement qui échappe totalement à l'administration: A partir de ce centre, un plan d'urbanisme a été régulé par un Master Plan dans les années soixante, qui a structuré la ville avec un tracé orthogonal à partir de quatre grands axes lancés vers les quatre points cardinaux. Mais, avec les fluctuations d'instabilité et d'insécurité, la ville s'est étendue hors de contrôle urbanistique, au gré des enjeux locaux et des arrivées et mouvements de refuge des populations.

- Sur l'ouest, la ville s'est peu étendue, bloquée par les emprises d'activités rurales qui s'interpénètrent avec les quartiers ouest. Mais des entités spatiales importantes initialement réservées à de l'affectation rurale à l'intérieur du périmètre municipal, font l'objet d'un rapport de force entre la municipalité et les riches propriétaires. Les préemptions privées et revente en parcelles constructibles contribuent à la complexité et l'illégalité de la situation.
- Le sud, encore peu construit, limité par la proximité des montagnes, est en processus de densification accéléré sous la pression de nombreux projets issus du secteur privé. Ces projets pour partie déjà implantés sur le terrain et soutenus par le Ministère de l'Urbanisme, sont en demande de régularisation administrative de manière à bénéficier des équipements qui n'existent pas (eau, électricité, assainissement). La Municipalité leur oppose une localisation en dehors des périmètres de référence ou non conforme aux objectifs du MP. En fait tous ces projets sont déjà concrétisés, par une répartition en parcelles, déjà vendues, revendues, achetées plusieurs fois. S'en suit un blocage total du foncier avec très peu de parcelles réellement déjà construites.
- Les extensions vers le Nord, freinées par l'aridité d'un désert salé, inculte, n'en débordent pas moins en implantations informelles, qui présentent des conditions difficiles d'habitabilité pour des populations pauvres reléguées dans ces espaces ingrats sans services de base. Le lotissement pour réfugié éloigné de 20 km dans cette direction au delà du désert pose la question de la cohérence de la gestion spatiale.
- C'est par l'Est, que toute l'économie, l'énergie, les marchandises arrivent du reste du pays et de l'étranger (du Tadjikistan pour l'énergie, du Pakistan via Jalalabad pour les marchandises, de Kaboul pour le pouvoir administratif). C'est de fait la direction vers laquelle, la ville s'étend le plus et vers où, des stratégies de développement vont s'orienter. Actuellement c'est dans cette direction que s'installent au fur et à mesure, sans coordination spatiale autre que la seule route d'accès à la ville, à la fois de nombreux « *informal settlements* » (des lotissements d'habitations spontanés), des équipements (zone industrielle, aéroport) ainsi qu'une multitude d'activités liées aux véhicules (stations services, concessionnaires), à noter aussi, la réservation d'une emprise immense pour la création d'une nouvelle université en complément de l'université déjà implantée à proximité de la ville. De fait peu de constructions effectives apparaissent sur les 25 km d'accès à la ville. Mais tout le foncier aux abords de cet axe appartiendrait à des propriétaires privés, la ville n'ayant pas de réserves foncières pour des programmes d'intérêt collectif.

La question actuelle pour la ville est de définir une échelle de développement. Une étude pour l'élaboration d'un nouveau Master Plan a bien été lancée en 2008, par le Ministère de l'urbanisme, tutelle pour les compétences en planification urbaine. Mais les modalités

⁴ Afghan Information Management System

d'association d'une équipe mixte d'urbanistes pakistanais et japonais, résultant des processus afghans et internationaux de décision ne fonctionne pas.

Un réseau de voirie à réhabiliter, en cours d'amélioration partielle trop lente par rapport à l'augmentation rapide de la circulation : En dehors d'un centre ville engorgé par la multiplicité des activités économiques, le réseau viaire est plutôt bien dimensionné pour une circulation interne encore limitée. Mais, cette circulation se bloque pour le trafic traversant d'est en ouest. La voie circulaire autour du centre ville, programmée sur le MP n'a jamais été bouclée sur l'ouest et avec le temps, des constructions se sont érigés dessus. La municipalité a commencé un lent et délicat travail d'expropriation pour les retrouver le tracé et terminer cette route.

Par ailleurs, l'absence d'asphaltage sur 80% du réseau est responsable de grosses difficultés pour les usagers, et de la détérioration rapide des réhabilitations en cours, du fait de l'entraînement par la circulation, d'une poussière prégnante en été, et de boue très envahissante l'hiver. Il manque des financements pour poursuivre un asphaltage coordonné de l'ensemble des rues, alors que parallèlement, des ronds points hyper modernes font l'objet de constructions emblématiques à tous les carrefours de la ville, témoignant de la capacité d'investissements privés de sociétés de construction ou financières apparemment mobilisables en échange de publicité.

Les incitations à la réalisation de construction aux impacts symboliques ou publicitaires sur ces ronds points et sur les grands axes cardinaux participent d'une volonté d'afficher une identité symbolique, une fierté retrouvée sur la ville et par la ville. Ces dimensions culturelles et commerciales échappent aux objectifs de l'aide de l'urgence alors qu'elles apparaissent comme des moteurs de dynamiques de reconstruction à prendre en compte.

Une configuration urbanistique et architecturale initiale cohérente face à un modernisme peu maîtrisé: Le centre d'activité commercial névralgique, le bazar, situé immédiatement autour du Shrine, est constitué de quelques petits immeubles de plusieurs étages dont certains se modernisent avec rapidité et façades commerciales affichées. L'ensemble des bâtis de la ville conserve une échelle basse et horizontale de maisons individuelles de deux niveaux en général entourées d'un haut mur d'un étage. Toujours plus nombreuses et de volumétrie importante, des grosses maisons nouvelles dépassant toutes les autres de par leur formes, leurs tailles, ou leurs apparences, hautes en couleur et protections métalliques, s'inscrivent anarchiquement dans un ensemble urbain d'aspect volumétrique plutôt bas et régulier, cohérent, horizontal de et constitué de brique de terre.

Une multiplication des implantations informelles et un problème de blocage de foncier autour de la ville administrative. Aux alentours des quartiers de ville, quantité de villages d'habitations se juxtapose jusqu'à former un tissu distendu de zones périurbaines. En l'absence de repérage cartographiques, il est difficile de comprendre la réalité des situations spatiales et donc administratives de ces différentes implantations. Il semble que la logique de formalisation ou de taxation d'illégalité ne corresponde pas à une stratégie de développement spatialement raisonné de la part des autorités urbaines. La présence de nombreux quartiers considérés aussi illégaux mais situés à l'intérieur du périmètre administratif (particulièrement à l'ouest de la ville), montre la complexité de la gestion de la ville et de fait de la coordination des opérations de réhabilitation. Un diagnostic un peu plus poussé auprès d'acteurs impliqués sur la question foncière, fait apparaître des enjeux locaux pour l'intégration administrative de zones informelles comme des difficultés d'ordre juridique pour la régularisation des propriétés foncières.

Une insuffisance et une disparité des réseaux et services de base : minimum à peu près assuré en ville, inexistant en périphérie : Particulièrement dans les zones informelles mais en réalité pratiquement partout, la ville manque de réseaux d'eau, d'assainissement, d'évacuation, de collecte d'ordures ...L'accès à l'eau et à une qualité de l'eau est bien dans les responsabilités administratives et techniques de l'agence locale de l'eau (CAWSS⁵). Mais, comme pour le MP, ces responsabilités se limitent au consensus administratif de ce qui fait la ville. Dans cette limitation, on peut estimer jusqu'à 70% des habitants qui ne seraient pas desservis en eau, malgré les efforts depuis plusieurs années d'organismes de l'aide comme le CICR. Les autorités seraient en attente d'aide pour forer des puits à 7 km à l'ouest de la ville. De même, le niveau d'énergie apporté est insuffisant pour le quotidien des habitants comme pour l'implantation d'entreprises et d'industries malgré la meilleure alimentation que dans le reste du pays du fait de la proximité du Tadjikistan d'où vient l'électricité achetée par l'Etat afghan.

Malgré une sensibilisation traditionnelle aux espaces verts en ville, la préservation de l'environnement est peu pris en compte tant par les habitants plus occupés à solutionner leurs besoins quotidiens essentiels que par les intervenants d'aide d'urgence plus occupés à apporter soins et améliorations aux conditions de vie. Pourtant, il existe une sensibilité afghane à la préservation des espaces verts comme il existe un département à la municipalité de gestion de ces espaces.

Les administrés et les autorités urbaines se plaignent d'avoir perdu la barrière végétale programmée au MP en périphérie de la ville, en particulier au nord, ce qui la protégeait de l'infiltration des poussières du vent de sable. Par ailleurs, à cause de l'absence d'assainissement de la ville, régulièrement à la fonte des neiges, des inondations se produisent en zones habitées jusque dans le nord du fait des eaux de ruissellement venant des montagnes sud en fin d'hiver.

En 2008, les actions humanitaires de post urgence menées dans le cadre et le temps du processus de la reconstruction se terminent sans que les relais d'actions structurelles de développement ne soient préparés

D'un coté les programmes humanitaires d'amélioration basique de conditions de vie, s'arrêtent malgré des demandes répétées de financements auprès des structures de l'aide pour des programmes argumentés sur des besoins réels. A priori, l'Afghanistan n'est plus dans des besoins d'urgence mais le cumul des problèmes non résolus (accès à l'eau, à un revenu minimum..) ajoutés à des problèmes conjoncturels comme le froid exceptionnel de cet hiver, ont recréé des situations d'extrêmes vulnérabilités, que les organismes de l'urgence n'ont plus les moyens de résoudre tout en étant paradoxalement sur place. C'est particulièrement le cas pour les besoins des réfugiés. Les différents organismes humanitaires ont dû se remobiliser en urgence. Plusieurs facteurs participant à ces états de vulnérabilité extrêmes semblent trouver des origines sur lesquelles des stratégies d'actions seraient nécessaires : Un manque de repérage cartographique pour comprendre de combien et comment l'absence de réserves foncières publiques municipales a entraîné un éloignement de ces sites, par rapport aux ressources économiques potentielles du centre ville, accentuant une déroute économique des ces familles.

La période est à l'arrêt de financements quasi général des bailleurs internationaux, sur les programmes engagés en post urgence alors que les institutions ont une très faible capacité

⁵ Central Administration of Water Supply and Sanitation

d'intervention. Les organismes internationaux, les agences Un comme les ONG sont comme en panne de moyens, mais aussi de compétences pour prendre en charge l'ampleur et la diversité des besoins sur la ville, que ce soit dans le secteur de l'eau, du foncier, de l'aménagement durable, de l'environnement. S'ajoute à l'ambiguïté de la situation, la présence et la volonté d'action d'acteurs civilo-militaires dans une quasi-absence de coordination. La maîtrise des stratégies de reconstruction rénovation de la ville demanderait l'apport rapide de compétences.

Des pistes d'actions pour l'aide dans quelques secteurs pertinents

Les secteurs de développement urbain sont nombreux, interconnectés, bien connus des experts de l'urbanisme en général, objets fréquents de colloques d'échanges, de recherches et de publications. Tous les problèmes que pose l'urbanisation émergente dans le monde sont analysés internationalement et appréhendés par comparatif. Cette étude n'a pas la prétention d'être exhaustive sur les besoins de la ville de Mazar-e Sharif. Les questions sont multiples. Seuls quelques terrains d'actions peuvent être évoqués ci-dessous comme spécifiques à la période et à la ville de Mazar-e.Sharif, sachant que les questions urbaines sont à peu près les mêmes dans toutes les villes afghanes, actuellement.

- Sur la question de la gouvernance : favoriser la coopération décentralisée

Favoriser les échanges entre villes ou groupement d'entités urbaines est certainement un facteur d'accélération de tous les processus d'amélioration de gestion des villes. Le cadre de la décentralisation dans les pays développés susceptibles d'engager des aides en terme de moyens comme de compétence, est à promouvoir absolument comme niveau intermédiaire de l'aide. Les afghans vont aussi vers des procédures de décentralisation avec la création d'une nouvelle institution mise en place en début 2008 : l'IDLG⁶. Mais dans ce jeu de gouvernances institutionnelles entre gouvernement et provinces, il paraît très important de renforcer les capacités des Municipalités pour les aider à évoluer et à conforter leur compétences et pouvoirs de gestions et de décisions sur l'ensemble des territoires d'occupations urbaines : tant ville que zones périurbaines.

- Sur le lien U-R-D (Urgence Réhabilitation Développement) à opérer : Maintenir en parallèle, une capacité de réactivation de programme d'urgence, une continuation de programme de post urgence et une amorce de programme de développement :

Pour pallier aux risques de crises nouvelles ou recréées, le secteur d'intervention humanitaire multi actions doit conserver une capacité de réactivation rapide locale de programmes d'aide d'urgence en restant sur place pour assurer des programmes de post urgence, qui bien ciblés bénéficient de leur connaissances fines des besoins et des contextes. Cela demande que les bailleurs maintiennent et renouvellent des financements, en l'absence desquels, il y a risque de création ou retour cyclique à des besoins d'urgence. En ayant les moyens et les mandats pour rester sur place, les acteurs de ce secteur peuvent devenir des intermédiaires très efficaces pour préparer les nouvelles phases d'amélioration des situations avec la venue des acteurs de développement.

- Sur la coordination : créer plusieurs niveaux de coordination urbanistique

La ville est un domaine extrêmement complexe, maillage de nombreux systèmes de fonctionnement donc d'enjeux, d'acteurs qui nécessite un ensemble de procédures de coordinations. Au-delà de la nécessaire coordination d'un secteur complexe, qui déjà à Mazar-e.Sharif comme dans les autres villes afghanes n'est pas assurée sur l'ensemble des

⁶ Independant Directorate for Locale Governance.

occupations urbaines, deux raisons incitent à conseiller d'établir de nouvelles coordinations : coté afghan, l'obsolescence de la référence administrative urbanistique après trente ans d'immobilisme de gestion urbaine et d'autre part, coté de l'aide, la présence de multiples acteurs non spécialistes des interventions en milieu urbain mais agissant sur l'urbain. Ces coordinations doivent être assurées par des acteurs ayant l'expertise urbaine.

- Sur la question de la planification : Nécessité d'élaboration d'études avec des compétences d'urbanisme

Un appui au travail de représentation des réalités spatiales existantes, est important pour être en capacité d'établir des supports d'analyses, de consensus et d'assistance aux décisions sur la viabilité des orientations que doivent prendre les afghans. Les outils de représentation sont totalement inadaptés et les compétences locales en urbanisme inexistantes. Une assistance par des urbanistes compétents en réhabilitation et en rénovation urbaine (compétence très développée en France), pourrait être proposée, à la Municipalité en complément des interventions des urbanistes pakistanais retenus par le Ministère pour une période trop courte.

- A la question des services urbains se superpose la question de la densité urbaine

Les besoins d'appuis techniques et financiers sont nécessaires pour accompagner améliorations et modernisations des réseaux : processus de gestion, distribution et évacuation, viabilité socio-économique, entretien des réseaux. Mais une réflexion sur la densité urbaine est à mener et analyser entre afghans et experts des secteurs « eau et urbanisme ».

- Sur la question du foncier : besoin de lever les blocages

La levée du blocage du foncier est un préalable impératif à toute évolution cohérente et équilibré de la ville et de ses environnants. A Mazar-e-Sharif la question du foncier est particulièrement délicate du fait des propriétaires en dehors de la complexité juridique. Le système juridique foncier afghan se rapprocherait du système foncier français. Les experts français des questions touchant à la propriété et aux fonciers seraient légitimes pour apporter leurs compétence en coordination ou en relais du travail qui se fait autour de la question depuis 2005, par une structure américaine dont l'objectif est la valorisation comme levier de relance économique. Etudes bien engagées, y compris auprès des institutionnels mais dont les financements USAID s'essoufflent.

- Sur la question de l'environnement

En dehors des pollutions récurrentes en Afghanistan sur les zones d'occupation urbaine du fait de l'absence de réseaux d'assainissement et de systèmes de collecte de déchets organiques comme non organiques, la ville a à trouver un équilibre environnemental. Elle doit se saisir de cette question environnementale comme toutes les villes du monde avec des items locaux plus particuliers comme la préservation d'activités rurales aux abords immédiats de la ville sur l'Ouest, les mises en exploitation des sols salés du désert du Nord, la création de protections contre les vents de sable de ce désert, les recherches d'équilibre entre les ressources et les besoins en eau pour la ville et les irrigations à proximité. La récupération d'espaces verts dans la ville, la création de procédure de réserves foncières pour de nouvelles zones vertes sont autant de sujets. Cette période, avec une ville peu développée, pas encore polluée par des résidus d'industries peut être considérée comme une phase opportune pour anticiper un travail de conseil sur ces questions. Plus spécifiquement, un appui, des échanges d'expertises, des collaborations techniques pourraient conforter et prolonger le très intéressant travail d'une ONG, amorcé sur les sujets de collecte, traitement et recyclage de déchets urbains : depuis l'intervention ponctuelle auprès des communautés urbaines et rurales, puis avec l'analyse de solutions sur le long terme en coordination avec les autorités urbaines.

2. Introduction

Sept ans après le début du processus de reconstruction, des améliorations ont nettement été réalisées dans certains domaines d'infrastructure comme pour la réhabilitation de routes inter agglomérations ou de grands axes urbains, une couverture un peu meilleure pour l'éclairage électrique par exemple mais les difficultés quotidiennes des conditions de vie et des besoins de services de base des habitants persistant, le processus est fragilisé. Les réformes institutionnelles sont en cours, mais très lentes et ce ne sont pas des actions visibles ni opérationnelles. Les quelques opérations, objets de projets pilotes d'impact d'amélioration spatiale très réduit, constituent des améliorations trop ponctuelles et fragmentées. Avant même d'amorcer un développement, le processus de reconstruction s'essouffle par manque de budgets appropriés alors qu'une certaine confiance en une dynamique avait été amorcée. Une déception si ce n'est du mécontentement est perceptible. L'impression générale, et d'abord chez les afghans, est que tous les budgets de l'aide internationale ne partent en opérations militaires et qu'il n'y a pas une volonté claire d'aide à un développement, ressentiment particulièrement sensible en province

Les villes provinciales, restent sous l'influence de potentats locaux malgré l'effort institutionnel en cours de décentralisation du gouvernement avec la création en juin 2007, d'un nouvel organe institutionnel de gouvernance locale et de coordination provinciale: le IDLG, « *Independent Directorate of Local Governance* ». Structure initiée sous l'incitation d'UNAMA dans un rôle de coordination, soutenue techniquement par USAID, appuyée par l'ISAF⁷ et les PRT⁸ pour sécuriser la logistique, et financée par UNDP et CIDA⁹, l'IDLG a pour rôle de coordonner un programme de stratégies d'actions le PPD « *Provincial Planning Development* ». L'établissement de ce programme est le résultat d'une large consultation d'acteurs : les institutionnels locaux comme les Municipalités mais aussi les représentants de diverses communautés. Le problème, c'est que les PPD comme celui de la province de Balkh dont Mazar-e.Sharif est la capitale consistent plus en listings d'opérations à faire approuver, financer qu'en stratégie d'actions cohérentes. Les actions prévues dans les villes n'y sont toujours pas analysées comme couvrant un secteur cohérent de zones d'occupation urbaine coordonnées spatialement.

Avec un foncier préempté depuis des décennies, par la puissance économique privée, ou la collusion des institutions précédentes (municipalités sous Taliban ou Alliance du nord à Mazar), en butte à de nombreux problèmes structurels et physiques, les villes sont face à des défis majeurs d'amorce de développement et d'autonomie économique. Le premier problème est que la notion de ville ne recouvre pas la totalité des zones d'occupations urbaines. Chaque Municipalité est une entité administrative à responsabilité limitée au périmètre défini pas des Master Plan datant des années 60-70 mais encore en vigueur, à défaut d'actualisation en cours au MoUD¹⁰. A Mazar-e.Sharif, comme à Kaboul, cela implique que 70% des habitants, dont de très nombreux réfugiés ne sont pas couverts par ces responsabilités, en dehors même de l'incapacité de ces institutions à faire face aux problèmes urbains. Pour ne citer que les points principaux : non maîtrise des ressources en eau potable, absence quasi-totale de collecte de déchets, manque de système d'assainissement et d'évacuation impliquant des pollutions. Le

⁷ International Security Assistance Force

⁸ Provincial reconstruction Team

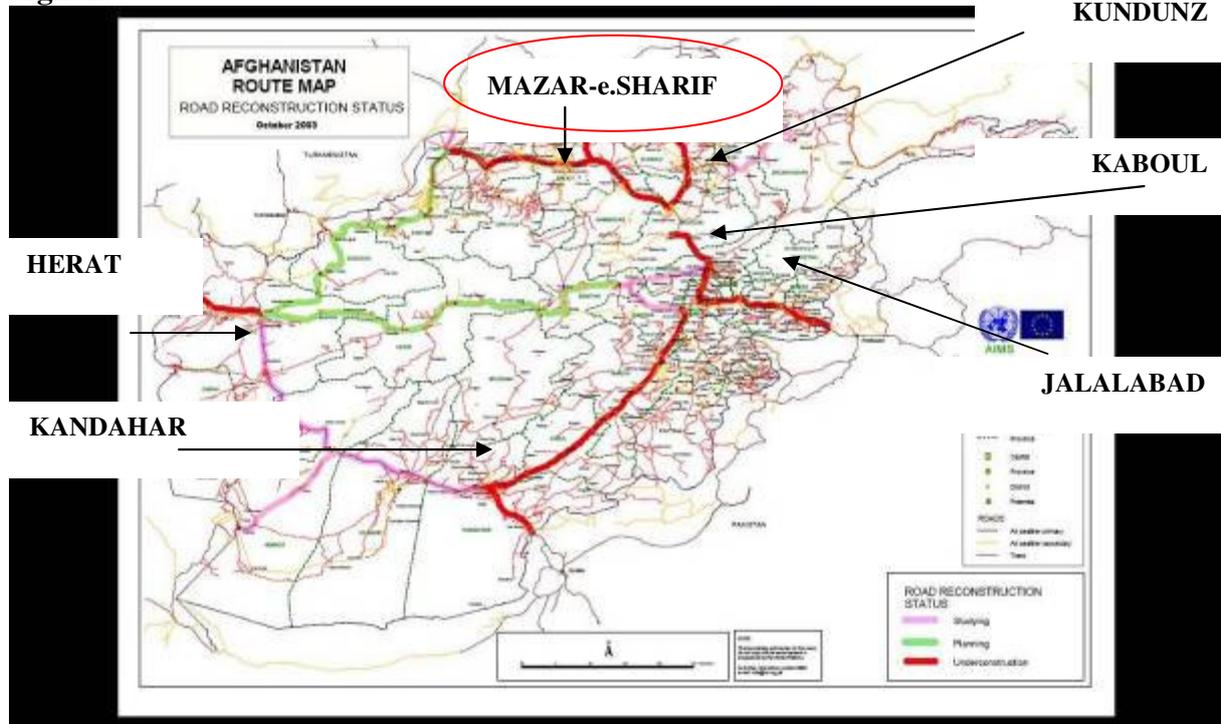
⁹ Canadian International Development Agency

¹⁰ Ministry of Urban Development

3. Description de la ville de Mazar-e.Sharif

3.1 Situation de la ville et accès

Carte n°1- Situation de la ville de Mazar e-Sharif avec le tracé des grands axes routiers afghans.



Source AIMS map 2005: New roads

La ville de Mazar-e Sharif est située au Nord de l’Afghanistan dans les provinces Nord Ouest, au contact de l’Ouzbékistan. Comme les six principales villes afghanes, Mazar-e Sharif est sur la route circulaire qui dessert successivement depuis l’Ouest les villes de Hérat, au Sud Kandahar, au centre Est Kaboul, en contact avec la route qui part sur Jalalabad plus à l’Est. La route circulaire rejoint le Nord, à travers les montagnes pour desservir Mazar un peu à l’ouest après un embranchement vers Kundunz et la frontière Nord. De Mazar cette route continue son tour de l’Afghanistan pour rejoindre théoriquement Hérat en passant par Maimana. Cette dernière section de la route circulaire afghane n’est pas encore vraiment praticable pour une circulation routière, plutôt une piste, au contraire de l’ensemble de ce réseau routier qui a fait depuis 2003 l’objet d’amélioration considérable suivant une stratégies de répartition de l’aide internationale coordonnée au niveau national.

- Accès facilité par l’amélioration d’une route encore susceptible de se bloquer en hiver
On accède à Mazar-e.Sharif prioritairement par l’est de la route circulaire afghane inter-ville. La route d’environ 450 km depuis Kaboul traverse la barrière montagneuse de l’Hindu Kush par plusieurs très longs tunnels construits par les Russes dans les années 60-70, à 3000 mètres. Après la traversée du col du Salang cette route presque entièrement asphaltée depuis peu redescend sur la petite ville industrielle de Pul-e.Khumri, au nord du Salang, puis parcourt de très grandes étendues arides dans la province du Baghland avant de desservir vers le Nord-Est les provinces de Kundunz et du Badakshan, vers Nord la frontière avec le Tadjikistan et

l'Ouzbékistan, enfin au Nord-Ouest la ville de Mazar-e.Sharif. Un *check point* policier indique l'entrée à une vingtaine de km du centre ville. Il faut environ six heures de route quand le Salang n'est pas bloqué par la neige.

Vues n°1: Accès par l'unique route depuis Kaboul via le Tunnel du Salang



Une route en partie montagneuse et un passage par un tunnel encore trop souvent fermé en cas de neige

Pour partie une traversée très longue de plaines

Une entrée de ville située bien avant la ville administrative réelle (à 20km)

Source URD

- Accès par avion

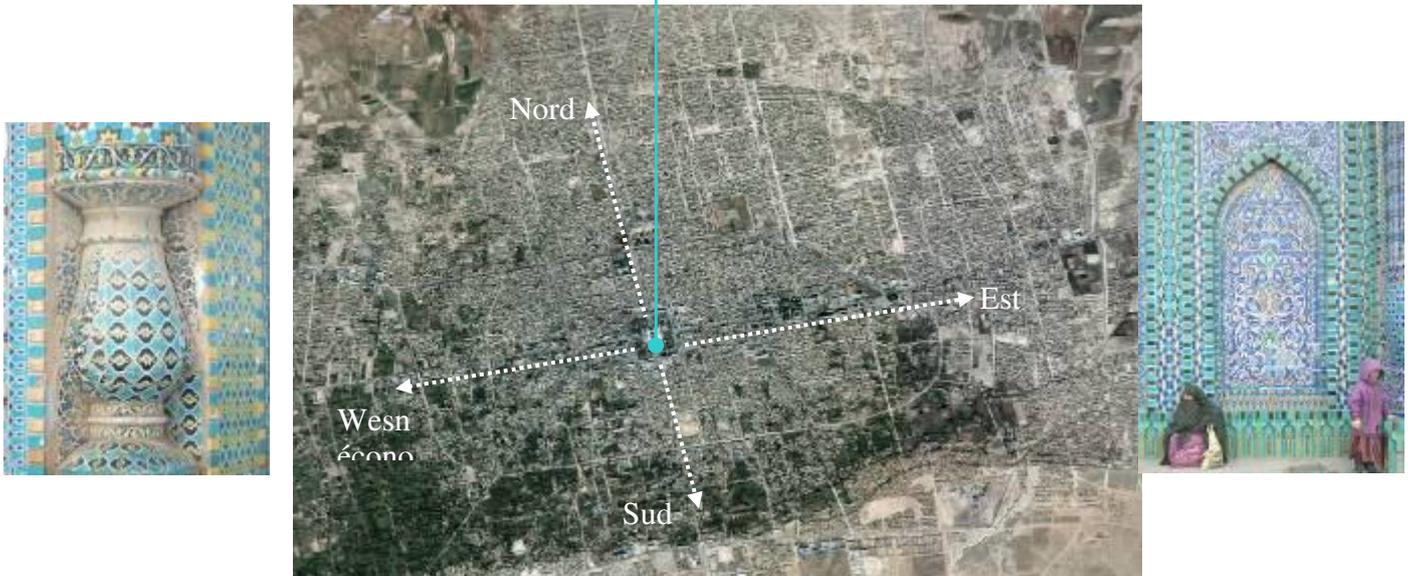
Un aéroport, très petit, dessert la ville. Souvent inaccessible à cause du climat, c'est néanmoins une liaison très important avec Kaboul.

3.2 Mazar-e Sharif, une ville symbolisée par le Shrine.

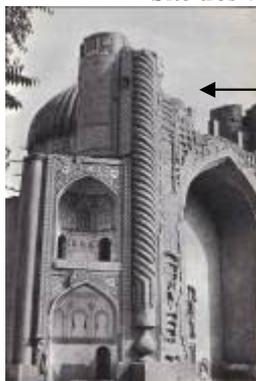
- Un centre occupé par un tombeau renommé : le Shrine et sa mosquée

Ce très bel ensemble de bâtiments recouvert de céramique bleue intense est presque mythique pour les Afghans et fait l'attraction et la renommée de la ville. Il s'agit d'un tombeau à côté duquel est bâti une mosquée. Ce tombeau nommé « Shrine » doit sa situation à un rêve qu'aurait fait un mollah vers 1100 : à cet emplacement, à proximité de la ville historique de Balkh située à 20 km à l'ouest, aurait été enterré secrètement le quatrième calife, Ali, le cousin et gendre du Prophète. Le tombeau d'origine y avait été érigé à l'époque timouride en 1460. Détruit par Gengis Khan le Shrine fut reconstruit, et autour de celui-ci se construisit plus tard la ville de Mazar-e Sharif au XIX^{ème} siècle, quand la ville de Balkh elle-même fut abandonnée pour cause d'épidémie en 1886

Vues n°2: Le « Shrine », bâtiment mythique, symbole et renommée de la ville (photos Groupe URD)



Site très visité encore aujourd'hui tant en pèlerinage qu'en tourisme



Balkh- XV ème siècle
Le Mausolée de Mohammed Parsa
Photo J.Cornet

Un ancrage dans l'histoire rappelé sur un immense panneau au carrefour principal d'arrivée sur Mazar par la route de Kaboul

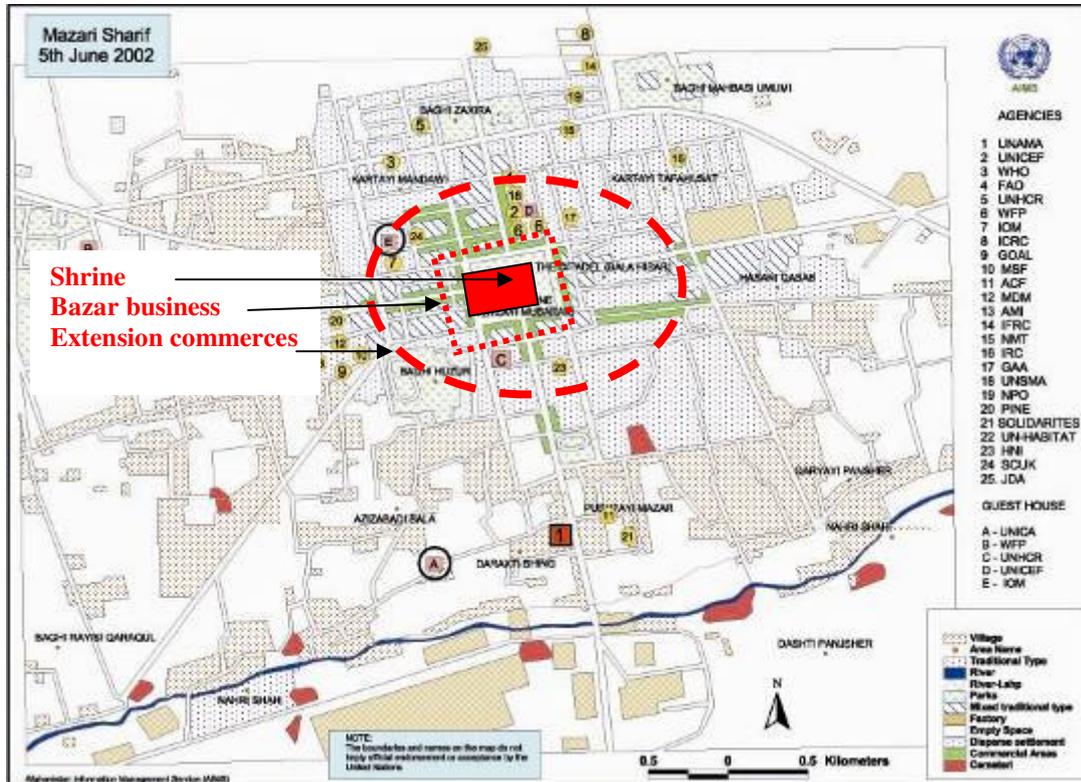


Une ceinture verte de parcs publics encadre le Shrine comme un « écrin ».



3.3 Le bazar : un « business » actif autour du Shrine

Carte n°2 : Plan de zoning du centre ville



Source : support carte AIMS 2002, annotée URD

- Le centre névralgique commercial de la ville encadre directement le site du Shrine
 Un ensemble de bâtiments, d'hôtels, de commerce construisent les quatre cotés de la grande place rectangulaire que forme l'ensemble : Shrine – Parcs – Avenue au pourtour. L'activité y est intense. Comme des ondes concentriques, s'y articulent des activités et un trafic dense : nombreux taxis, tous véhicules, chariots, ânes et piétons sur une voie à double sens, puis vendeurs de fruits et légumes sur chariots ou en étalage, et à même le sol sur d'immenses trottoirs, ventes de vêtements et de toutes sortes d'ustensiles par une population de journaliers. Les bâtiments dont certains se modernisent rapidement sont tous occupés par des échoppes en rez de chaussée et entreprises en étages. Les grandes marques internationales comme les dernières technologies côtoient des boutiques d'artisanat destinées au tourisme afghan et étranger.

Vues n°3 : Un centre actif et commercial





Source URD 2008

- Sur une certaine profondeur, tout un quartier d'activité commerciale

En fait s'étale sur une certaine profondeur tout un quartier d'activités. Les rues adjacentes sont le prolongement de ce centre commercial. A côté de quartiers comme celui du marché de l'or, de la vente des tapis, de nombreux bâtiments servent de stockage ou d'ateliers d'artisanat y compris de fabrication lourde. Des serrureries métalliques ou structures bois pour le bâtiment par exemple, sont directement produites sur l'espace public comme toutes sortes de stockages. Les administrations et les bureaux sont localisés à proximité et se répartissent dans des ensembles de bâtiments où la vétusté côtoie un effort de modernité très récent.

Vues n°4 : Une cohabitation commerciale et artisanale dans le centre



Source URD 2008

- Extension d'activité, par exemple à Nasir Khesraw road au nord du Shrine

Sur l'artère principale au Nord du Shrine se concentre une activité commerciale dense avec la présence de certains « grand magasins » en étage. Dans cette avenue en plein centre ville, un de ces bâtiments a récemment brûlé, projetant sur l'avenue toute l'activité, et quantité de marchandises, de petits vendeurs et les clients. La vente à l'étalage direct sur les trottoirs draine beaucoup de gens, comme clients ou vendeurs qui trouvent là des opportunités. Dans cette partie nord du Shrine est localisé aussi le seul hôpital de la ville qui draine de toute la province des populations de familles de patients qui occupent les rues en continu.

Vues n°5 : Présence de super marchés, officiels en étage, officieux sur trottoirs



Source URD 2008

- Le centre ville est l'occasion de transgression culturelle tolérée pour certaines ethnies.
 Un peu en retrait des façades commerçantes, sur le terre-plein central, mais bien actives à la vente, des femmes sont présentes. D'après quelques explications locales, elles seraient d'une ethnie précise et autorisées à vendre leur produit, sur l'espace public à condition d'être regroupées et sous le regard de quelques hommes qui surveillent. Cette possibilité est néanmoins très importante pour nombre de femmes veuves.

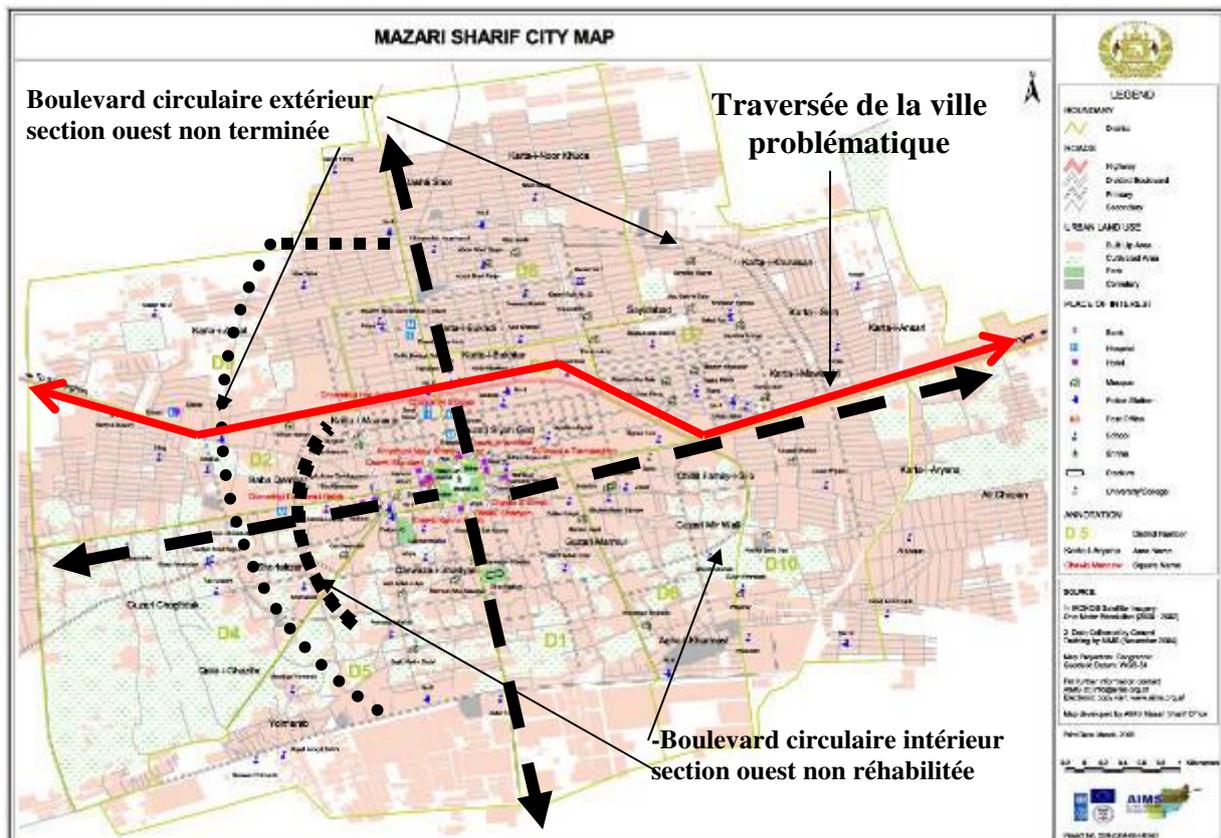
Vues n°6 : Les plus chanceux parmi les pauvres : réfugiés, déplacés, paysans se répartissent les trottoirs



Source URD 2008

3.4 Un réseau de voiries à réhabiliter, en cours de modernisation.

Cartes n°3 : Schéma de la ville



Source support carte AIMS, annotations URD

- La circulation en centre ville : une cohabitation tolérée mais risquée autour du Shrine
 Les piétons, animaux, chariots à bras, carrioles et voitures se croisent avec accommodement en centre ville mais avec dangerosité sur les axes. L'augmentation de la vitesse des véhicules

est directement liée à l'amélioration de leur état, alors que les usagers ne sont pas tous des habitués de la circulation automobile. Le centre ville est quotidiennement encombré bloqué à certaines heures. L'accumulation des taxis jaunes en est un des aspects les plus visibles.

Vues n°7: Mobilité continue des journaliers en centre ville, l'espace public est à partagé.



Source URD 2008

- Quatre grandes artères perpendiculaires irriguent la circulation à partir du Shrine

Ces quatre axes principaux sont tracés perpendiculairement à partir du Shrine vers les quatre directions cardinales. Ce sont de très larges avenues, à double sens avec en général un terre plein central. Ces avenues paraissent surdimensionnées, quand le trafic se limite à des piétons et chariots mais quand celui-ci devient très dense, à certains moments de la journée cette configuration paraît au contraire préparer un dimensionnement à la mesure du potentiel de développement de cette grande ville active. Mazar e-Sharif attire quotidiennement de très nombreux travailleurs et commerçants venant des environnements sur un rayon pouvant aller jusqu'à 30-50 km et même des provinces voisines comme Jawzjan, Sari Pul, Baghlan, Samangan ou Kunduz¹¹. Par ces grands axes, la ville est en articulation par l'ouest avec l'activité rurale, et par l'est avec un intense trafic commercial, le lien administratif avec le gouvernement central de Kaboul et l'énergie depuis le Tajikistan Chacun de ces axes supportant des rangées de piliers d'alimentation électrique et depuis récemment une modernisation par la présence d'un éclairage urbain, ce qui est rare en Afghanistan du fait du manque d'énergie en général. L'axe sud en direction des montagnes rapprochées mène au silo mais surtout au stade, terrain de jeu emblématique du « Buzkachi ». L'axe Nord, aussi limité est néanmoins un lien important pour la survie des populations installées récemment.

Vues n°8: Quatre routes axées sur le centre



Source URD 2008

¹¹ Cf Etude du Ministère de l'Urbanisme, départ SDP : Rapport sur le développement Régional de la Province de Balkh

- Ces axes participent des stratégies d'impact d'image et de gestion de la ville

Support de publicité, d'image de marque pour la ville mais aussi check points policiers, ces quatre grands axes, récemment asphaltés grâce à des programmes d'aide à la reconstruction, (aide de la coopération japonaises :JICA), sont des axes qui structurent la ville, la vie économique. L'amélioration récente de ces avenues facilitant la circulation pour un trafic important ville/extérieur de la ville, risque néanmoins d'être mis à mal par une dégradation rapide à l'œuvre du fait des accès par les rues adjacentes non goudronnées. Les véhicules, venant du réseau interne entraînent toute la boue de l'hiver qui à nouveau détériore les conditions d'usage de ces voies, comme de leurs trottoirs

Vues n°9 : Supports d'images symboliques / contrôle d'entrée dans la ville / irrigations commerciales et d'énergies



Source URD 2008

- Un double boulevard circulaire qui ne remplit pas encore son rôle initialement planifié de décharge de la circulation traversante de la ville, parce que non terminé

La ville est encombrée d'une circulation traversante importante, polluante et dangereuse, principalement dans les directions est-ouest. Une avenue de contournement existe partant de l'est par le nord avec un boulevard circulaire intérieur (voir carte n°3 ci-dessus). Mais suivant les autorités urbaines locales, cette rue est située trop près du centre et sa partie ouest est chaotique et non praticable. Un autre boulevard circulaire extérieur existe dans les parties Est-et Nord, le reste du parcours est soit compliqué, soit non tracé à travers le tissu urbain, en particulier dans sa partie Ouest.

- Processus de réappropriation municipale des espaces publics de voirie et espaces verts au sud et à l'est en 2006

Les terrains libres sur les tracés des boulevards périphériques ou futurs espaces verts planifiés en 1973 ont fait par la suite l'objet d'attributions frauduleuses par les administrations précédentes et des constructions se sont érigées sur les réserves foncières. La Municipalité actuelle a l'intention de retracer et rouvrir ces boulevards sur les parties ouest et sud.

Dans ce sens, elle a commencé un travail d'expropriation de terrains occupés illégalement sur l'emplacement prévu pour ces avenues comme sur les abords extérieurs de ces voies, destinés initialement sur le plan de planification à une ceinture végétale, dont un des objectifs était de limiter l'effet des vents de sable qui atteint la ville par le Nord. La Municipalité a procédé depuis 2005 à la démolition de bâtiments et à l'expropriation de tout empiètement construit sur les bas coté des avenues par des activités de business (au Sud).¹²

Les processus d'expropriations sont longs et compliqués. Des difficultés d'arbitrage existent entre des enjeux ruraux et des enjeux urbains. Et pendant ce temps, les parties dégagées de cette avenue, non asphaltée sont dans un état impraticable pour les véhicules, particulièrement avec la fonte de la neige et les pluies.

¹² EMG-LTERA, Report on field trip 2006

Vues n°10 : Occupation illégale de réserves foncières publiques destinées à de la voirie



Partie SUD,
Expropriation d'une
partie destiné à la
ceinture verte



Partie EST, sous district L et M
Reste de la démolition d'une
banque érigée sur l'emplacement
du Bd circulaire



Partie SUD, sous district L et M
élargissement sur 5 mètres par
démolitions de toutes baraques
d'activités

Sources photos et information : EMG-USAID 2006

Vues n°11 : Etat des lieux de futur périphérique en 2008



Source URD 2008

- A l'ouest un réseau chaotique en mauvais état et empiété si ce n'est approprié par les habitants

Le boulevard circulaire n'a pas pu être bouclé en particulier dans sa section Ouest Nord-Ouest. La municipalité se heurterait de ce côté de la ville à des fonciers anciennement ou encore exploités en agriculture. Par ailleurs, elle ferait face à l'appropriation privée que de grands propriétaires terriens feraient de l'usage de réseaux de rues réalisées en vue de d'occupation urbaine de cette partie de la ville

Vues n°12. A l'ouest cohabitation de nouveaux riches et paysans



Source URD 2008

- Sur le sud est, en 2008, des voiries en bon état, mais mal adaptée aux gros gabarit
Sur le sud-est dans le quartier de Marmul les quelques rues transversales, d'agréables proportions mais empruntées par des camions de très gros gabarit provoquent des nuisances et sont un danger pour les habitants

Vues n°13 : Des rues résidentielles qui s'encombrent de circulation lourde



Source URD 2008

- Un réseau secondaire, plutôt bien dessiné sur les parties Nord et Nord-Est mais vétuste et sans entretien ni mise à niveau des équipements :

Le tissu urbain, est constitué de rues bien dimensionnées, qui ont du être agréables du fait de la présence d'arbres mais qui sont dans l'ensemble dans un état « éprouvant » pour les habitants. Aucune n'est asphaltée et les systèmes de drainages ou d'égouts sont inexistantes ou ponctuels. La neige couvre pudiquement une situation dont la pollution est très problématique pour la santé des habitants. Durant l'été les véhicules soulèvent une poussière qui s'infiltrer partout dans les habitations et l'hiver ce sont des cloaques de boues. Les déchets ménagers et autres stagnent et se mêlent aux infiltrations d'eau de pluie. Le risque de pollution est réel pour l'alimentation urbaine en eau potable, extraite des puits et fontaines publiques.

Vue n°14 : Etat des petites rues



Source URD 2008

Les rues de la ville intra muros ne sont pas asphaltées et pas ou peu entretenues. Certains habitants participent à l'entretien de bouts de trottoirs et de canaux de drainage directement face à leur habitation mais l'ensemble n'est pas assuré par une maintenance municipale. Un système social traditionnel de chefs de rues serait encouragé pour organiser la prise en charge de l'entretien par les habitants mitoyens.

- Un respect paradoxalement formel de tracés de rues dans les lotissements informels.
D'une manière générale que ce soit, à proximité ou en périphérie plus ou moins éloignée, les implantations illégales, spontanées « *informal settlements* », ou planifiées (*formal settlements*) respectent un système de tracés de rues orthogonales et de gabarit large qui potentiellement, à terme devrait faciliter l'assainissement, et les installations d'équipements de réseaux.

- Une amélioration de la voirie trop lente face à une évolution de la circulation très rapide

Il y a un problème de coordination d'actions qui devra être solutionné : Le mauvais état des routes et rues ajouté aux conséquences des conditions climatiques de l'hiver, enneigement, enlèvement dans des ornières de boues, maintiennent une circulation au ralenti et peu dangereuse pour tous les usagers. Mais l'amélioration de ces voies entraîne automatiquement une augmentation de la vitesse des véhicules et la cohabitation devient dangereuse.

Vues n°15 : Un changement radicale d'usagers des voiries à très court terme



Source URD 2008

- Circulation en cours d'amélioration et de modernisation par la création de ronds points

Pour résoudre les problèmes de la circulation jusqu'en ville, les autorités urbaines ont adopté le système international de création de ronds points au droit des croisements entre axes de circulation majeurs et boulevards circulaires ou rues secondaires. Des constructions sur chaque rond point servent efficacement de repères en ville.

Ces constructions situées dans l'axe des ronds points agissent autant comme signal de ralentissement entre voie asphaltée et avenue embourbée que comme repère urbain.

Vues n° 16 : Un repère (le livre du Coran ouvert sur une stèle) et une tentative de sécurisation de la circulation



A gauche, l'arrivée sur le rond point depuis une section de rue, vaste no man's land boueux

&

A droite une rue asphaltée avec poids lourds.

Source URD 2008

- Avec ces rond points, une amélioration physique mais aussi une amélioration très symbolique de fierté retrouvée et affirmée, de dynamisme économique.

En l'absence de budgets publics ou municipaux, la dynamique économique en Afghanistan doit passer par un partenariat serré entre le secteur privé et le secteur institutionnel. Aussi la réalisation et le financement de ces aménagements de croisement d'avenues sont confiés à des entreprises privées susceptibles d'y trouver un bénéfice en retour. En améliorant les conditions de déplacements dans la ville, avec la création de ces ronds-points au droit des croisements principaux avec les grands axes, les autorités urbaines ont aussi voulu donner une image forte de la vitalité de leur ville des « partenariats » incontournable avec le privé..

- L'amélioration des ronds –points : une dynamique fantastique de supports d'image pour la ville

La déclinaison tout autour du Shrine des différentes figures sculptures construites au centre de ces ronds points agit comme une tribune publique ou un livre ouvert porteur de thèmes de fierté retrouvée pour la ville de Mazar-e Sharif et ses habitants. Ces «créations-installations originales» affirment une dynamique de développement active sur la ville de Mazar-e.Sharif, une capacité de modernisation, permettent de rappeler haut et fort les valeurs traditionnelles.

Vues n° 17 : Ronds points supports de différents registres emblématiques de fierté

	Symbole de dynamique performante esthétique.	
	Symbole de modernité de technicité	
	Symbole de la finance « Kabul Bank square »	
	Symbole de la religion Le livre du Coran	
	Symbole de l'emblème culturel « Le Jeu du Bouskachi »	

Sources URD 2008

3.5 En centre ville: un tissu urbain anciennement structuré, aujourd'hui disparate

Carte n°4 : Schéma simplifié des rues

Sources carte draft AIMS, annotations URD



- En ville : différences de structuration des quartiers urbains dans les limites « administratives » de la Municipalité

La représentation de la ville est en général limitée à un périmètre d'environ 6km sur 6km qui correspond au périmètre de gestion de la ville par l'institution de la Municipalité. L'analyse du plan ci-dessus, établi par l'agence de cartographie UN, AIMS en début de processus de reconstruction, pour les besoins de repérage de localisation des différents organismes de l'aide internationale, révèle des informations sur les disparités structurelles de la ville.

- Un centre ville dense - Partie « 1 sur la carte n°4 ».

La ville est presque centrée sur le Shrine. Tout le quartier central est dense et assez compliqué. Les autorités se plaignent des difficultés de ce quartier, surchargé du fait de l'attraction du Shrine et du business mais aussi par exemple du fait de la présence du seul Hôpital de la ville (immédiatement au nord du Shrine) qui attire beaucoup d'indigents et de famille de malade autour alors qu'il est difficilement atteignable en cas d'urgence. L'imbrication des bâtiments avec le cumul des activités est si compliquée que la réhabilitation en est délicate. Déjà en 1957, des plans de délocalisation d'activités s'étaient heurtés aux difficultés d'expropriation.¹³ . Des réflexions sur des opérations de restructuration et rénovation profonde de centre ville seront probablement nécessaires à terme.

- Des quartiers urbains structurés au Nord et à l'Est- Partie « 2 sur la carte n°4 »

Les quartiers Nord et Est de la ville présentent sur ce plan un tissu urbain très structuré avec des rues régulières et orthogonales. Il semble que la municipalité avec les services techniques se soit impliquée davantage dans le contrôle et la gestion de ces quartiers qui d'une manière générale ont l'eau et l'électricité. Les besoins en réhabilitations sont des besoins de mise à niveau d'équipements publics, non entretenus depuis quelques dizaines d'années après une installation initiale performante à l'époque, mais totalement vétuste aujourd'hui. Cela

¹³ Voir le rapport du SDP-MoUD sur le Développement régional stratégique de la Province de Balkh.

concerne tous les réseaux d'infrastructure de l'espace public : eau, électricité, éclairage et asphaltage de rues et système de collecte de déchets.

Vues n° 18 : Tissu urbain structuré mais sans desserte de réseaux techniques



Sources URD 2008

- Des zones mixtes : d'habitats, de cultures et de friches rurales- Partie « 3 sur la carte n°4 »

Le maillage de la partie Ouest et Sud de la ville paraît désorganisé et peu dense d'après le plan. Les visites sur place confirment l'impression d'espaces clairsemés. L'ensemble se distribue de façon plutôt organique à partir des quelques axes rayonnants depuis le centre ville. Quantité d'impasses suggèrent que de nombreuses habitations ne sont pas desservies par les réseaux. Par ailleurs la présence de grandes parcelles non découpées par des rues interrompt la perception comme la circulation de ces quartiers dont l'occupation traditionnelle rurale est encore perceptible, bien que fragmentée.

Vues n° 19 : Persistance de ruralité en ville



Source : EMG-USAID 2006

Cette partie ouest et sud-ouest de la ville est imbriquée avec les zones rurales. L'enchevêtrement entre présence de l'eau, de parcelles cultivées résiduelles, maintien de quelques grands beaux arbres isolés derrière de hauts murs, et nombreux espaces terreux comme en jachères de chaque côté des rues et avenues et caractérisent ces quartiers dans une dominante d'environnement végétal en général qu'on ne trouve ni au nord, ni à l'est de la ville.

- Pression de l'argent ou de la survie et absence totale de contrôle environnemental

Les débordements anarchiques actuels sur l'espace public, de constructions ou installations de containers métalliques servant d'échoppes, de végétations sauvages non entretenue envahissant les caniveaux d'assainissement comme l'émergence de très grosses modernes révèlent une gestion chaotique de ces quartiers.

La partie ouest de la ville est la partie où la municipalité a le plus de mal à maîtriser les constructions et le foncier et où elle doit faire face à de nombreuses situations d'occupations illégales.

Vues n° 20 : Anarchie des constructions sous la pression des puissants économiques



Source URD 2008

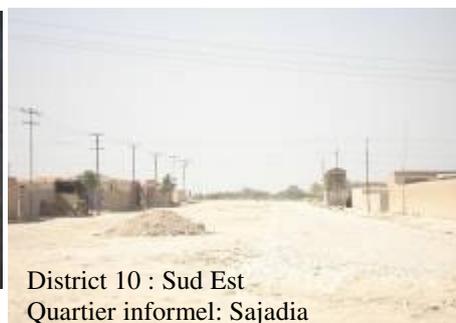
- Des quartiers illégaux à l'intérieur du périmètre administratif du MP-Parties « X »

En dehors du désordre de l'ouest de la ville, le quartier de Sajardia par exemple (photo du milieu ci-dessous), situé dans le district 10 au sud-est, avec une histoire foncière compliquée, construit et habité depuis près de 15 ans, est néanmoins considéré comme illégal par la Municipalité pour avoir été l'objet de vente successives illicites de terrains d'Etat (Ministère de l'Agriculture). D'autres sources d'information expliqueraient que ces terrains ont été volés et revendus avec des documents falsifiés. Hors, il serait constitué à peu près de 1800 maisons (c à d environ 10 000 habitants). Il est actuellement l'objet d'une analyse approfondie sur le statut du foncier et le type de documents de propriétés, par la structure EMG sur financement USAID¹⁴., en vue d'établir une aide à des processus de régularisation.

Vues n° 21 : Quartiers informels



Sources : EMG-USAID 2006



District 10 : Sud Est
Quartier informel: Sajadia
Sources : EMG-USAID 2007



District 8 : au Nord Est : Noorykhodia
Quartier moitié sur PM moitié en dehors
Sources : EMG-USAID 2007

¹⁴ Mission report : Preparation of extension of USAID/LTERA :Land Titling Activities in Northern Afghanistan., Mazar-e.Sharif, August –september 2007

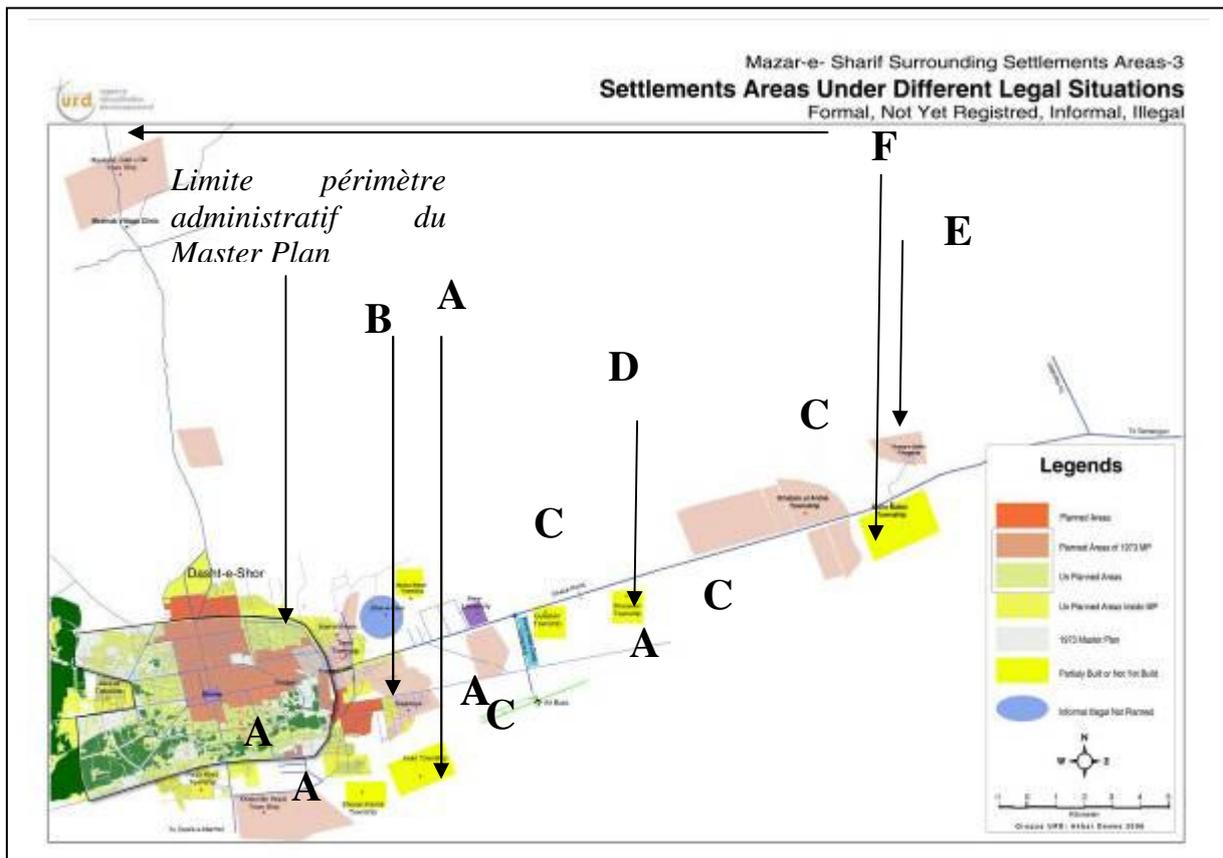
3.6 En périphéries (20km): Occupation totale du foncier mais bâtis très dispersés

- De la disparité des « settlements » entre « formal et informal settlements »

Les limites de la ville sont impossibles à repérer sur place, sans l'accompagnement d'interlocuteurs techniques administratifs de la Municipalité, et particulièrement sous la neige. La visite de la ville commentée par l'ingénieur en chef de la délégation du Ministère de l'urbanisme (MoUD), n'aide en rien à comprendre où s'arrête la ville et où commence la périphérie tant les situations sont confuses et semblent paradoxales : sont présentés des quartiers existants considérés comme ne devant pas exister et n'existant de fait pas « formellement » (informal settlement) ou « administrativement », des quartiers projetés inexistant présentés comme « formal new townships ». Cette complexité de langage est révélatrice d'une situation confuse où la seule référence spatiale administrative consensuelle du Master Plan n'est plus suffisante pour expliquer un développement de territoire qui est nettement hors contrôle. Entre résistances politiques d'intégration administrative de certains lotissements « settlements », défaut de situations foncières claires, pression des aménagements privés, planifications gouvernementales en réponse aux besoins des réfugiés, installations de fait des déplacés, l'éloignement ne paraît pas la raison majeure de ces difficultés. Pour tenter de situer les localisations des différents lotissements dont il a été question soit avec les institutions afghanes, soit avec les structures internationales, aucun support cartographique n'a pu appuyer ces discussions avec nos différents interlocuteurs.

Carte localisant à peu près certains lotissements autour de Mazar. Les lettres renvoient à différents statuts de chacun des quartiers au regard de l'administration : voir textes ci-dessous

Carte n° 5 : Carte établie par le Groupe URD pour faire apparaître les situations et différents statuts d'occupation de foncier : les cas A, B, C, D, E.



- Etablissement d'une carte pour pallier la difficulté du repérage spatial de localisation des implantations des différents types de lotissements à proximité de la ville de Mazar.

La carte ci-dessus est un remontage réalisé par superposition d'une carte satellite, de parties de cartes existantes, de différentes informations, de repérage sur place et de relevés GPS. Cette carte n'est pas exhaustive mais un schéma pour appréhender les différents cas de figure en regard de leur situation par rapport aux limites administratives du MP de 1973 reconnu actuellement comme les limites spatiales de la ville et de fait de l'intervention de la Municipalité :

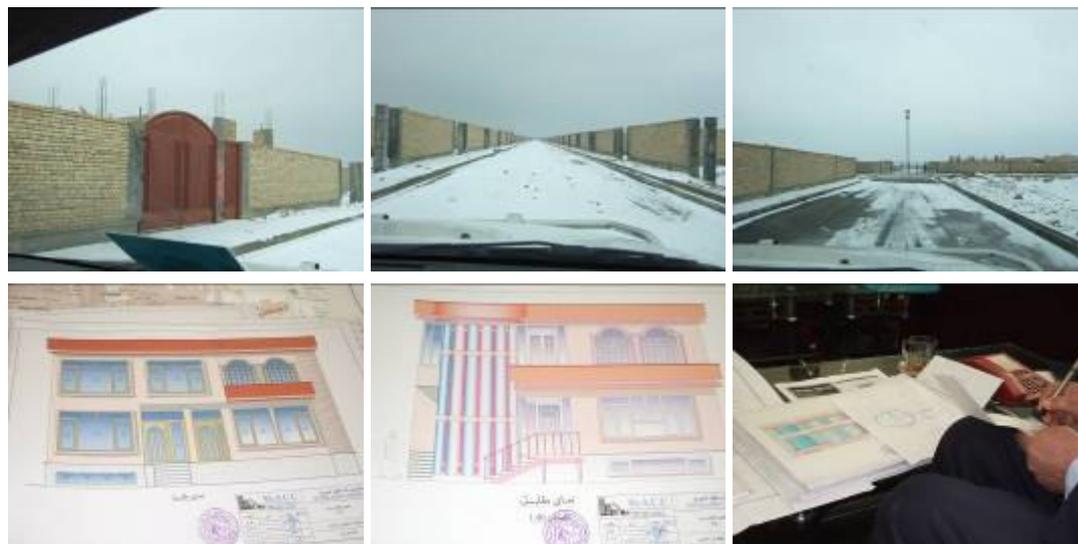
Ci-dessous, certains des différents cas de figures

- Cas A- Des lotissements privés de quartiers, très structurés, seraient en cours de demande de validation administrative, bien que hors des limites du MP.

Par exemple, au sud Est, un « *New town ship* », l'« *Amiri residential town* » quartier ambitieux, situé au milieu d'un « no man's land », est en cours de demande de rattachement administrative à la Municipalité. Les parcelles y sont déjà réparties par des murs, vendues et des plans élaborés par des architectes sont déposés au département du MoUD pour demande de validation et contrôle.

Vues n° 22 : Lotissements privés informels, sans aucune préparation d'infrastructures mais déjà divisés par des murs construits et des projets de maisons sur parcelles achetées.

Quartier au sud de la ville



Quartier à l'est



Quartier nord de la ville



Sources URD 2008

- Autre cas A : Certains « lotissements » sont matérialisés par des murs d'autres par des affichages mais sans habitants

Vues n° 23 Affichage sur le terrain du lotissements privés



Source URD 2008

- Cas B- Certains quartiers existants sont considérés comme ne devant pas exister, donc n'existant pas au regard de l'administration

Les lotissement privés seulement affichés ou déjà en discussions entre autorités urbaines (département local du MoUD et Municipalité) pour une reconnaissance administrative côtoient des quartiers d'habitations très denses occupés depuis plus d'une dizaine d'années, et qui à ce jour ne sont toujours pas reconnus administrativement et de ce fait non desservis en services de base. Certains sont occupés par environ 10 000 personnes Ces quartiers en général taxés d'irrégularités si ce n'est d'illégalités et sont susceptibles d'expropriation à terme.

Vues n° 24- Juxtaposition entre affichage de lotissement inexistant mais administrativement accepté et quartier réel d'environ 10 000 habitants considéré comme n'existant pas juridiquement.



Cohabitation délicate entre projet en voie de reconnaissance administrative

et village Tasadi résultant d'installations spontanées potentiellement délocalisables (10 000 habitants)



Source URD 2008

C'est le cas du lotissement Tasadi occupés par des réfugiés déplacés internes (IDPs¹⁵). Les habitants de ce quartier se seraient installés dans un terrain de friche d'entreprise depuis une quinzaine d'années alors qu'est revendiqué ce même terrain pour la création d'un « new township » : « *M.Rasole Baraat New Town* »

- **Cas C- Cas d'occupations de foncier formalisées par des tracés au sol ou des cailloux assemblés en tas pour montrer la propriété et bloquer la parcelle.**

L'emprise de ces tracés de parcelles est pratiquement continue sur le bord de la route Est sur une vingtaine de km à l'extérieur de la ville. Cette manière de marquer sa propriété entoure pratiquement toute la ville au Nord et au sud. Ce qui fait dire à la Municipalité qu'il n'y a pas de foncier disponible à Mazar.

Vues n° 25 : Vaste étendues marquées au sol par des sillons ou tas de pierre



Source URD 2008

- **Cas D- Présence de villages ruraux traditionnels sans aucune infrastructure**

Il existe un certain nombre de villages traditionnels comme celui situé au niveau du check point est de la ville. Ce village révèle un savoir faire architectural particulier mais les conditions d'accès, et de voirie intérieur sont déplorables. L'électricité semble y avoir été amené mais il n'y a aucun assainissement

Vues n°26 : Villages traditionnels



- **Cas E- Des villages de réfugiés produit par le UNHCR, occupés précédemment par des Tadjikistan en exil, délaissés quand ils sont repartis puis réoccupés partiellement par des déplacés afghans**

Ces villages ou camps de réfugiés ayant fait plus ou moins l'objet d'intervention de programme d'aide sont difficilement accessibles par des pistes. Leurs accès sont à peine repérables depuis la route d'accès par l'est à la ville. Les mobilités vers la ville sont très problématiques et les conditions de vie y sont « désespérantes »

¹⁵ Internally Displaced People

Vues n° 27 : Indication de villages de déplacés et accès depuis l'axe est



Vues n° 28 : état des villages de réfugiés mitoyen avec des village de propriétaires



Dans le cas de Kamp –e Sakhi à une vingtaine de km à l'est du centre ville, les déplacés internes occupent des maisons en ruine occupés précédemment par des réfugiés tadjiks et construits par le UNHCR A coté des villageois à peine mieux lotis

Source URD 2008

- Cas F- Des villages planifiés par le gouvernement pour les « retournés et personnes vulnérables » et seulement accessibles par ceux qui sont enregistrés auprès du MoRR¹⁶.

Deux installations sont programmées respectivement à 22 km au nord et 22 km à l'est. (Plus d'informations sont données plus loin dans le rapport) Ces « villages » commencent à être occupés mais les problèmes pour les habitants ne font que commencer avec l'éloignement du centre.

3.7 Les caractéristiques des contextes environnants de la ville

Les alentours de la ville ont des natures de sols, des paysages et des occupations différentes. L'urbanisation par extensions d'occupation urbaines de fait, comme les blocages d'un foncier apparemment totalement privatisé est à l'analyse chez les autorités urbaines pour évaluer les potentiels de développement de la ville. Une manière d'appréhender l'état des lieux, est de suivre chacun des grands axes cardinaux partant du Shrine. C'est ainsi que la notion de limites de la ville n'est absolument pas perceptible, tant le paysage alterne entre bâtis et vide.

- L'EST : Axe de développement : économique, industriel et culturel:

La partie Est de la ville de Mazar se développe sur une grande distance par rapport au centre ville. Avant le check point déjà qui est à 15 km de la ville, la route depuis Kaboul est ponctuée de part et d'autre d'équipements d'activités économiques : lien avec la circulation et les transports, préparation de zone industrielle, installation de réseau de téléphonie mobile. Même si ces constructions sont très clairsemées, dans un paysage plat, vide et terreux en hiver, bloqué au sud par une chaîne de montagne, l'amorce d'un développement économique, technique et industriel est sensible à coté des nombreux programmes de lotissements pour l'ensemble encore à l'état de tracés au sol. L'aéroport est aussi situé sur cette partie est, au sud de la route d'accès à la ville. Encore petit, avec une seule piste courte parallèle aux montagnes du sud, et souvent inaccessible à cause du climat, l'aéroport est néanmoins très important

¹⁶ Ministry for repatriation and refugees.

comme liaison avec Kaboul, la route d'accès par le tunnel du Salang étant souvent bloquée en hiver, liaison avec les pays limitrophe au Nord

Vues n° 29: Est : Développement industriel et commercial sur l'est



Source URD 2008

Aux évolutions industrielles s'ajoute un développement culturel : Une très grande emprise au sol récemment fermée de murs abrite une immense université, dont les premiers bâtiments sont déjà en cours de construction , l'ancienne étant déjà située sur cette axe mais plus près du centre ville .

- **L'OUEST : Zones traditionnelles agricoles et richesses de la province**

Origine historique du développement de la ville, avec la liaison et proximité de Balkh, à une vingtaine de km. Le rattachement culturel, et économique y est fort comme la volonté de maintenir des limites entre extension urbaine et maintien des activités rurales, à proximité immédiate du centre ville.

Vues n° 29: Ouest : Dominante rurale à l'ouest



Agriculture dominante et riche sur l'ouest de la ville

Persistance activités et déplacements traditionnelles

- **Un SUD spatialement limité mais fort en représentation culturelle**

La ville peu étendue vers un sud qui est très présent dans le paysage et dans les esprits : la présence des montagnes proches et hautes donne un appui visuel à la ville et un repère important pour les habitants. Toujours dans le paysage mais urbain cette fois ci la présence d'un silo très haut, construction en béton des années 60 marque à la fois la limite de ville et le lieu signifiant de Mazar par excellence : lieu du jeu traditionnel du Buskachi.

Au Sud le silo repère des limites entre ville & hors la ville entre officiel & non officiel, entre jeu & survie, entre richesse et pauvreté

Vues n° 29-Sud : Silos et terrain de jeu du Buzkachi



L'arrière de la scène

Le *no man'land* avec les lieux/ trous dans la terre où se terrent les plus pauvres sans maisons



Le devant de la scène

Lieu emblématique de la fierté afghane
Le terrain du jeu du Buzkachi

- **Le NORD. Désert salé et frontière fermée avec l'Ouzbekistan**

Limité par la présence du désert salé et au delà par le fleuve Amou Daria, frontière du Nord de l'Afghanistan. Ces zones nord sont ventées, arides, avec un sol salé incultivable. La route devient rapidement une piste. Quelques villages sont parsemés. A 22 km est installé le nouveau village pour réfugiés, comme au milieu de nulle part. La liaison avec la ville est une aventure au rythme lent.

Vues n° 30 - Nord : un désert salé.



Accès au désert salé. Piste traditionnelle des nomades, le nord n'offre pas de destinations économiques, seulement quelques villages isolés

3.8 L'assainissement et les problèmes d'environnement

Peu visible sous la neige, les différentes formes de pollution sont néanmoins nombreuses dans l'espace public. Dès que la neige fond apparaissent des situations très problématiques pour la vie quotidienne :

- Les problèmes de stagnation de déchets et l'encombrement de la voie publique
- Les inondations provoquées à la fonte des neiges et en temps de pluie d'une part par le relief de la ville qui est en pente vers le nord qui s'embourbe, d'autre part par le manque de système d'assainissement. Les eaux de pluies qui ne s'écoulent pas transforment le sol non asphalté en une boue « gluante » et collante en surface.
- Les contenus des fosses septiques peu profondes, peu protégées quand ce ne sont pas que des trous dans le sol, sont entraînés par ces eaux et polluent plus loin le sol.

Le manque de systèmes d'assainissement devient un véritable désastre à travers la ville à la fonte des neiges. Le problème préoccupe tous les responsables institutionnels dans les risques de contamination des puits d'alimentation d'eau potable.

Vues n° 31 un problème majeur d'assainissement et de collecte de déchets

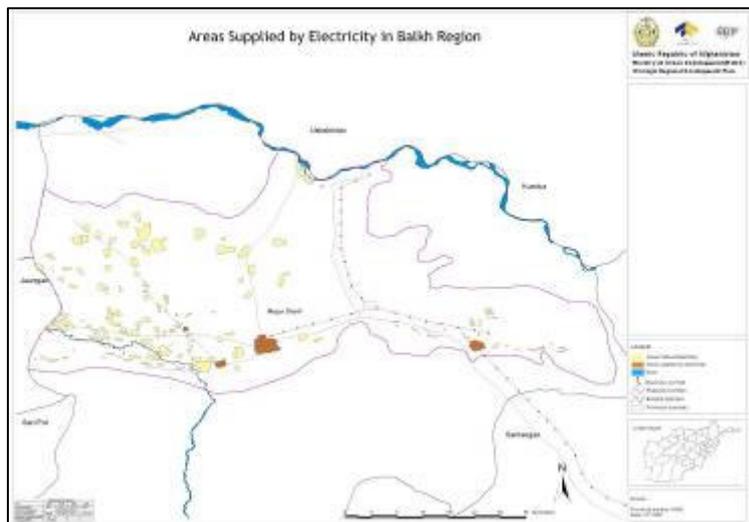


Source URD 2008

3.9 Une énergie présente mais insuffisante

Mazar e Sharif bénéficie d'une énergie électrique achetée à l'Ouzbekistan, qui alimente 24 heures sur 24 heures la ville mais en puissance totalement insuffisante déjà pour les besoins quotidiens des habitants, encore plus pour les besoins industriels. L'installation municipale a besoin d'être augmentée de 6KW /H à 30KW/H.

Carte n°6 : tracé des lignes de hautes tension venant du nord



4. Les programmes humanitaires de l'aide, en ville

Les nombreux entretiens menés à Kaboul puis à Mazar-e Sharif ont eu pour objectif de comprendre quels étaient les secteurs dans lesquels il y avait des actions menées, sur quels types de programmes les différentes structures intervenaient, comment se faisait la coordination avec les institutions et administrations locales. Ci-dessous sont extraits des informations collectées auprès de nos interlocuteurs, avec leurs avis sur les bilans des actions passées, sur leurs stratégies envisagées, coté institutionnel afghan comme international. L'analyse n'est pas exhaustive sur la problématique urbaine ni sur la situation spécifique de la ville de Mazar-e.Sharif. Dans la limite des disponibilités de ces interlocuteurs clé, et des possibilités de croisements et vérifications, des données et informations récoltées, sont regroupés ci-dessous en secteurs ou thématiques d'interventions dans ou sur la ville et ses périphéries, quelques programmes, problèmes et perspectives. Le constat est accompagné de commentaires issus tant de ces interlocuteurs eux mêmes que d'une analyse des situations.

4.1 Description et analyses des programmes d'urgence:

L'Afghanistan n'est à priori plus en phase d'opérations d'urgence, presque sept ans après le début du processus de reconstruction, alors que la conjonction de problèmes récurrents, temporaires ou inattendus recréent constamment des situations d'extrêmes vulnérabilités. Pour comprendre la situation critique des vulnérabilités actuelles en milieu urbain, nous nous sommes attardé sur le cas de ces très nombreux réfugiés de retour d'exil, ou des déplacés internes (IDPs)¹⁷. Leur situation déjà difficile aurait été aggravée par exemple, par les conséquences catastrophiques du froid qui a sévit cet hiver dans le nord de l'Afghanistan. Des besoins d'interventions d'extrême urgence ont réapparu particulièrement en zones péri-urbaines alors que les budgets de la post urgence se tarissent.

4.1.1 Le cas des réfugiés et déplacés en général et le rôle du MoRR¹⁸,

Le problème est très important dans la reconstruction de l'Afghanistan. Le flux des réfugiés afghans, encore en cours en 2008, nécessite des programmes d'envergure que le gouvernement peine à solutionner. Pendant ce temps, les retards ou réponses chaotiques créent de nouvelles situations de crises et de besoins d'intervention jusqu'à de l'urgence. Comme pour tout élément de recensement en Afghanistan il est difficile de connaître les chiffres exacts. Le nombre de réfugiés n'est estimé que par rapport aux enregistrements opérés par le MoRR Ministère des Réfugiés et Rapatriés, ministère de très faible capacité, chargé de gérer la situation sans moyens réels au regard de l'ampleur des besoins. Ces enregistrements indiqueraient environ 17 000 familles retournées du Pakistan et de l'Iran et environ 1000 familles d'autres pays d'exil. Ces chiffres doivent être multipliés par 5 ou 6 (membres familiaux) pour approcher du nombre de réfugiés pour lesquels des solutions de logements doivent être trouvés. Mais ne sont comptabilisées que les familles enregistrées d'une part et pas du tout les IDPs, déplacés internes, qui jusqu'à maintenant n'étaient pas à la charge de ce ministère et dont le nombre, non recensé, continue d'augmenter. Le MORR, avec ses quelques directions régionales, les DoRR, est chargé de trouver et négocier avec les administrations propriétaires de terrains publics, des sites d'implantation pour créer des villages pour les réfugiés. Le principe est que, en adéquation avec le droit constitutionnel

¹⁷ Internal Displaced persons

¹⁸ Ministry of Rapatriation and Refugees

afghan le MoRR devrait être en capacité de « distribuer »¹⁹, une parcelle à chaque famille. Ce ministère est chargé de négocier des terrains avec les différentes institutions propriétaires fonciers, de gérer les financements (UNHCR) et de faire appel à des organismes ONG pour une aide à la mise en œuvre de la construction des logements. L'aide est limitée à la mise en œuvre d'une maison de deux pièces, les bénéficiaires devant financer une partie des matériaux.

- La ville de Mazar-e.Sharif et la gestion des réfugiés autour de la ville

Le gouvernement incite au fur et à mesure les réfugiés à retourner vers leurs provinces d'origine. Les provinces frontalières se trouvent recevoir de très nombreux « retournés », après leur exil. Ces réfugiés, partis pour certains depuis plusieurs décennies, ont perdu toutes attaches locales et d'origine rurale. Ils sont dans l'incapacité financière de ré accéder à du foncier, ne le souhaitent pas car devenus pour la plupart des citoyens dans leur pays d'accueil. Ils viennent s'installer en ville, à Mazar e Sharif comme dans chaque grande ville, mais plus particulièrement ici étant donné la sécurité relative. Cette attirance vers la ville de Mazar comme refuge et installation pour nombre de déplacés internes ou externes ne datent pas seulement de la fin des conflits mais de ces trente dernières années, période où cette région du nord s'est maintenu partiellement à l'écart des conflits internes. Lors de ces périodes, la sécurité dans la ville de Mazar a été tenue par un rapport de force entre les milices du « seigneur de guerre Dostom, allié momentané de l'Alliance du Nord. Aujourd'hui, tout le nord de l'Afghanistan bénéficie d'une sécurité sous contrôle international. De fait le cumul des réfugiés anciens et des récents retournés crée une situation de besoin extrêmement important de logements.

- Deux villages à proximité de Mazar-e Sharif créés de toutes pièces pour les réfugiés

En l'absence de disponibilité foncière économiquement accessible en ville ou immédiatement autour de la ville, il a été créé deux villages ou « townships » pour réfugiés à proximité de Mazar : Shaharak²⁰-e.Mawlana township et Qali Bafan township respectivement au nord et à l'est de Mazar :

- Le village de Shaharak-e.Mawlana

Vues n° 32- panneau d'information village de réfugiés



Celui-ci a été implanté, à 21 km au nord de Mazar dans le désert de Dasht-e.Shor, non loin d'un village d'une extrême pauvreté. L'éloignement de la ville est tel que ces nouveaux habitants perdent les quelques contacts et opportunités quotidiennes de leurs uniques sources de revenus en ville. Une liaison avec la ville a bien été mise en place avec des bus collectifs (Milibus) mais les 2\$ du trajet absorbe jusqu'à la totalité du revenu obtenu par un travail journalier et les nombreux jours sans bus dus aux intempéries ne permettent pas non plus de rentabiliser cette compagnie privée. Rares sont ceux qui possèdent ânes ou chameaux comme les quelques paysans des villages parsemés sur cette piste du nord.

Sur cette étendue de 3200 jeribs²¹, alloués aux réfugiés, le sol est salé, les cultures impossibles (à moins de changer annuellement toute la terre pour y rapporter de la terre

¹⁹ Le terme anglais de « distribution » est couramment employé dans cette politique de logement afghane qui consiste à vendre une parcelle de terrains publics à prix extrêmement faible à chaque famille dans le besoin.

²⁰ Shaharak veut dire village en dari

²¹ Un jerib correspond à 200 m2 et environ une parcelle pour une famille.

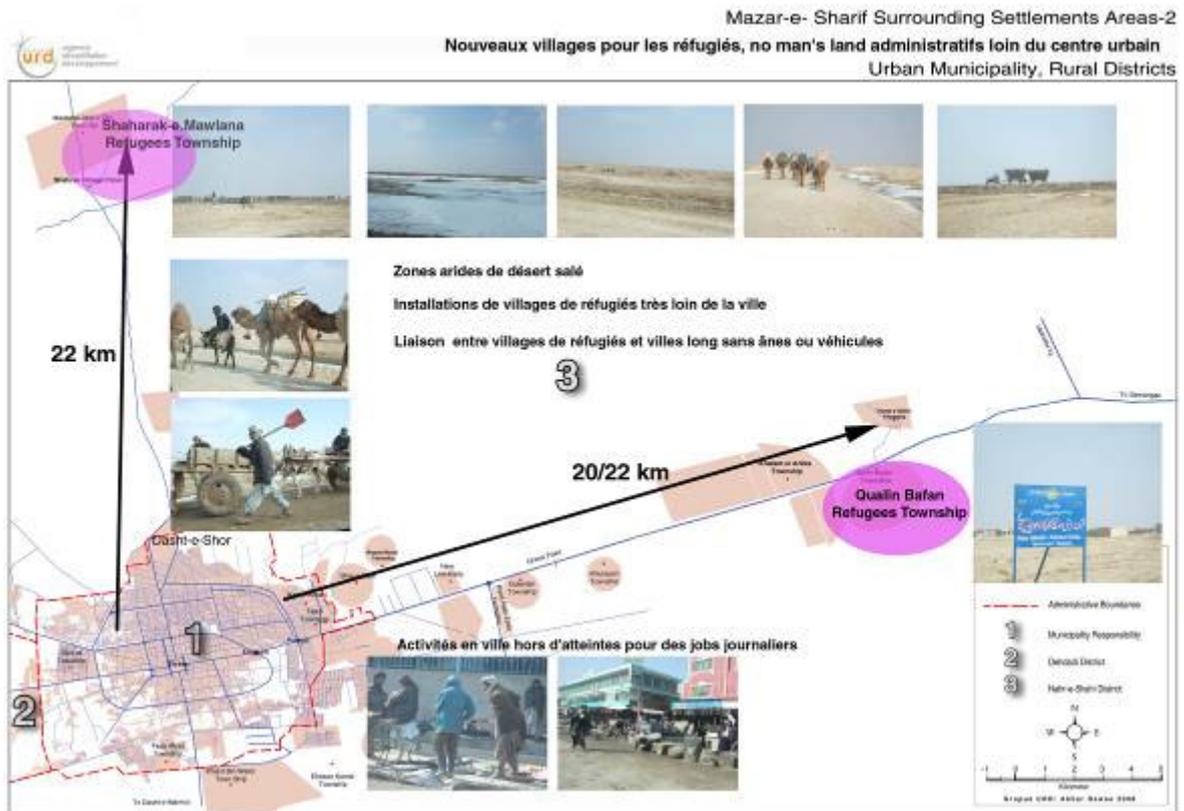
sans sel, ce que font avec peine les paysans d'un petit village non loin de là, à l'aide de leurs ânes). Mais pour les réfugiés, sans argent, sans ânes, sans expérience de la terre, et presque sans eau il est impossible pour ces nouveaux arrivants de se tourner vers une source de revenu rural. Et si il y a eu une aide pour creuser quelques puits à plus de 90, 120 m de profondeur, il n'y a pas d'argent pour le fuel pour les pompes de relevage. Pourtant, dans ce désert, 70 familles s'y sont installées il y a quelques mois, incitées par les autorités, aidées par une ONG²² dont les programmes d'accompagnement économique ont dû malencontreusement s'interrompre aussitôt après leur installation. Dans des maisons non finies, non fermées, sans fenêtre, sans eau et sans ressource, un état d'urgence a dû être lancé cet hiver par cette ONG à la solidarité internationale ... (UN Habitat, PRT)

- -Le village de Qali Bafan

Celui-ci a été établi à 22 km à l'Est sur 1000 jeribs avec un objectif de quartier de production artisanale de fabrication de tapis, ceci sur des investissements privés de businessmen de Mazar. Mais ne peuvent s'y installer que des familles d'artisans lissiers qui doivent prouver leur habilité à se revendiquer lissier par un enregistrement administratif préalable de leur activité. Deux freins à cette initiative par ailleurs intéressante : Les coûts et le temps d'enregistrement freinent considérablement les installations de familles en attente alors que des parcelles sont prêtes à la distribution. D'autre part le coût du transport jusqu'au centre ville entame considérablement la recette sur le prix de vente des production de tapis.

4.1.2 Commentaires et analyses

▪ **Carte n°7 : schéma de repérage cartographique établi par l'URD**



Source Groupe URD 2008

²² Acted

- Risque d'exclusion, et d'isolement durable hors processus d'intégration dans une planification territoriale:

Tant que ces sites ne sont pas intégrés dans une planification spatiale administrative, il y a risque d'exclusion des populations de réfugiés, rejetés aux marges des différentes responsabilités administratives. Le principe d'une représentation spatiale schématique comme celle réalisée ci-dessus devrait participer de la réflexion sur un processus d'intégration à l'ensemble urbain de la ville et de sa périphérie (transport, réseaux).

- L'absence de réserves foncières publiques municipales a entraîné un éloignement de ces implantations des ressources économiques.

Du fait d'une privatisation quasi totale des terrains en ville et alentours, le foncier disponible est trop rare ou trop coûteux, et les sites alloués aux réfugiés sont très éloignés des centres urbains d'activités. Cet éloignement devient un véritable handicap pour l'économie de ces familles. Toutes activités en ville ou réalisées à la maison pour être vendues en ville demande le surcoût des trajets. Malgré l'effort d'établissement d'une ligne de bus, le Mili-Bus l'équilibre est souvent impossible. Des familles installées à Mawlana sont dans une impasse économique

- Cet éloignement physique a accentué la déroute économique de ces familles.

Le parcours économique du réfugié est catastrophique : Le problème c'est que la « distribution » par le MoRR ne veut pas dire que ce soit gratuit et ces familles ayant déjà vécu des mois sur leurs réserves, après plusieurs déplacements coûteux, mettent leurs dernières économies dans l'achat des briques pour la construction des maisons. Incités à revenir par l'amélioration de la situation en Afghanistan, ou forcés à partir par les autorités de leur pays d'exil, ces familles afghanes subissent un parcours qui s'avère d'une très grande difficulté. Après une première étape installation dans une ville frontière, comme Herat ou Jalalabad, ces familles tentent de trouver à Kaboul des moyens de ressources, puis sont incitées à revenir vers leur province d'origine, où ils atterrissent à proximité de centres urbains où ils vont survivre de petits boulots ou d'expédients. En dernier lieu, la proposition des autorités de s'installer sur une parcelle bien a eux les renvoie loin de ces petites sources économiques. La pauvreté devient extrême après tout ce parcours alors que ces gens avaient du travail, de l'éducation et quelques biens ramenés de leur pays d'exil et en dernier ressort des petits boulots journaliers en ville, ou même en dernière ressource ils pouvaient mendier tant qu'ils étaient en centre ville. La pauvreté est telle que après avoir vendu tout ce qu'ils ont rapporté, ils n'ont plus qu'à vendre ce que l'aide internationale leur donne.

- La faible capacité financière institutionnelle et l'arrêt de financements de l'aide pour des actions en cours ont produit une nouvelle situation d'urgence.

Du côté institutionnel, le MoRR ne dispose d'aucun financement direct. Ses marges d'action sont faibles et la viabilité de ses programmes complètement dépendants d'interrelations avec d'autres administration: du MRRD23 pour l'allocation de terrains loin des centres urbains, du Ministère du transport pour en faciliter l'accès, du ministère des affaires sociales, de la santé ...Du côté de l'aide internationale, l'arrêt de certains budgets pourtant promis²⁴ a été catastrophique, en particulier à cause du froid qui s'est abattu.

²³ Ministry of rehabilitation rural development

²⁴ Cas de figure pour Acted, début 2008

- Ces villages de réfugiés sont des entités territoriales hors administration, sorte de « no man's land » administratifs.

Bien que d'installation formellement planifiée et officielle, les nouvelles implantations d'habitation pour réfugiés se trouvent ne relever d'aucune responsabilité institutionnelle territoriale, ni rurale où elles sont implantées, ni urbaine d'où elles sont éloignées. Une fois, négociés les terrains, creusés des puits et aidé à la mise en œuvre des maisons, le MoRR n'aurait pas de responsabilité de suivi des situations. Cette absence devrait être temporaire, le temps que ces nouveaux « townships » soit administrativement enregistrés dans le district où ils sont implantés, ce qui peut prendre un an ou plus. Pendant cette période, même le Ministère de la Réhabilitation en milieu rural (MRRD) n'est pas autorisé à lancer un programme d'aide comme le Programme de Solidarité National (NSP) et ces habitants, très vulnérables sont livrés à eux-mêmes, aux aléas de l'aide internationale comme à ceux des intempéries.

- Un cumul de vulnérabilités : Les intempéries ont aggravé les difficultés des réfugiés

Dans les Provinces du Nord en général, la vulnérabilité des réfugiés comme de tous les pauvres mal ou pas logés a empiré cet hiver du fait de conditions atmosphériques particulièrement froides. Il aurait été dénombré presque un millier de mort de froid au Nord de l'Afghanistan durant les grands froids de l'hiver 2008, entre Herat et Mazar e Sharif. Le Gouvernement afghan a du demander au Gouvernement iranien d'interrompre leur programmes d'expulsion des réfugiés afghans.

- Persistance ou résurgence de cas d'extrêmes vulnérabilités et de besoins de programmes de luttes.

Le MoRR n'a aucun budget pour suivre les conditions d'existence des réfugiés une fois installés dans ces « townships ». Un programme, EVIs (*Extremely Vulnerable Individuals*) a été lancé par une coopération de l'UNHCR et de INTER-SOS, pour lutter contre l'extrême vulnérabilité. L'INTER-SOS, organisme (coopération danoise) s'adresse aux réfugiés, « *returnees* » individuels pour les aider à s'autonomiser par une relance d'activité. EVIs constitue ainsi un réseau d'aide et de partage d'expérience dans différents domaines économiques, (40\$ sont donnés à des individus et 100\$ à une famille).

Dans le domaine de la santé, en 2007, une action a été lancée en partenariat entre le MORR, l'EVIs et le CICR pour une aide en matière d'orthopédie.

En 2008, EVIs a repéré 11 types de vulnérabilités demandant des interventions :

« *Very Poor (PF), Widows (SP), Disables (PD), Chronic Sacks (CI), Cyclonical Sacks, mantle sacks (MI), Accidental (SC), Medical Cases (MC), Addicted People (DA)* »

Toutes ces vulnérabilités, « Grande pauvreté, Veuvage, Handicaps , Accidentés, Malades ou Drogés », demandent des prises en charge d'autant plus importantes qu'elles se cumulent avec des besoins de premières nécessités. En ville les cas de figure sont démultipliés et demandent une coordination des structures de prise en charge.

4.2 Description de l'évolution des programmes de post urgence

4.2.1 Evolution de ces programmes: opération isolée, aide au fonctionnement urbain puis formation.

A l'image de l'évolution des programmes mis en œuvre par l'agence UNDP²⁵, les programmes de post urgence en général entre 2003 et 2008 ont évolué en changeant successivement de terrains d'actions pour se terminer dans l'ensemble en 2008, laissant de nombreux organismes sur le terrain, un peu comme désœuvrés, en attente de nouveaux financements ou de départ et provoquant l'incompréhension et la déception des populations concernées. Durant ces sept années, des programmes ponctuels ont été menés dans la ville et à proximité de la ville. Après une période opérationnelle entre 2003 et 2005, les programmes et leurs budgets se sont dans l'ensemble arrêtés. Certains bailleurs ont étendu le financement de ces programmes jusqu'en 2007 mais peu.

- De 2004 à 2006 réalisation de programmes ponctuels décidés entre 2003 et 2005: Pour l'UNDP sous la responsabilité de l'unité PIU, dans le cadre d'un programme REAP (*Recovery Employment Afghanistan Program*) 9 programmes de bâtiments à usage collectif ont été construits (des bains publics) sur financement EC. Ces programmes ont employé 1500 travailleurs.

- De 2006 à 2007, la prise en compte de la spécificité urbaine a été l'objet de la création de l'UDG, Groupe de Développement Urbain, avec la responsabilité de mise en oeuvre de programmes plus diversifiés : entre opérations ponctuelles et réhabilitation de fonctionnement d'espaces publics, rues. Pour UNDP/UDG il s'agissait d'amélioration des fonctionnements urbains comme les déplacements en ville (par empierrage de routes, construction de passage piétons au-dessus des canaux d'égouts), d'amélioration de l'hygiène et de la santé avec la création de « bath room », ou de recherche d'un équilibre économique entre ruraux et urbains avec la construction d'un marché aux légumes pour paysans producteurs (programme RISE sur financement de la coopération japonaise).

- En 2008, tous les programmes opérationnels sont terminés, et l'UNDP/UDG oriente son aide vers la formation professionnelle (sur financement JICA) avec l'ouverture d'un « *Upgrading Vocational Training Center* » en ville (district 1 et 6). Pour exemple de tarissement de fonds et de programmes, il n'y a plus qu'un seul ingénieur comme tout personnel dans les bureaux de l'UNDP à Mazar .

4.2.2 Des programmes ponctuels efficaces mais terminés

L'ensemble des programmes durant cette période a consisté en opérations de réhabilitation ou de constructions de bâtiments collectifs comme des centres de santé (par l'ONG HIA²⁶), des bains collectif (par UNDP), des écoles (par des ONG comme GAA²⁷ ou ACTED...), en réhabilitations de quelques espaces publics de quartiers d'habitation comme ceux traités par UN-Habitat ou en installation de quelques équipements de réseaux d'alimentation d'eau potable sur plusieurs rues à partir de puits collectifs (par le CICR).

²⁵ UNDP United Nations Development Programme

²⁶ Hungarian Interchurch Aid

²⁷ Geraman Agro Action

Vues n°33 : projets courts et ponctuels



UNDP
Construction de plusieurs
« public bath house », très
utilisés par les afghans.
2004



EC-MRRD-Acted
Water and Sanitation
(wells construction,
sanitation and hygiene
education) Programme
2006



HIA Construction of
Sharak Health
Center
2004

Sources URD et UNDP

4.2.3 Commentaires sur les évolutions de ces programmes:

- Des programmes qui gagneraient en impacts positifs par une action plus structurelle
Ces opérations, d'impacts immédiats très positifs ne solutionnent toutefois des besoins qu'au coup par coup sans réelle coordination spatiale par rapport à l'ensemble des besoins de la ville (comme le problème de l'eau qui est expliqué au sous chapitre du secteur de l'eau).
Bien que dans l'ensemble, ces types de réalisations fassent l'objet d'un transfert de responsabilités aux autorités de tutelle, Ministère de l'éducation pour les écoles ou CAWSS28 pour les puits et réseaux, par exemple, il n'est pas sûr que des inventaires récapitulatifs, cartographiés par secteur et par recoupement avec d'autres données, préparent correctement les bases d'un processus de développement. Les constructeurs eux-mêmes (ONG, CICR) n'ont plus sur place à Mazar les documents de référence ni en général de possibilité de les consulter (archives papier déplacées). Le *turn over* des personnes expatriées ne facilite pas la mémorisation des actions successives
- Des programmes qui nécessiteraient une meilleure connaissance des contextes d'intervention.
-

Vues n°34 : Portail ancienne prison démolie pour relocalisation



Pour exemple, la partie finlandaise du PRT29 basé à Mazar, a décidé, en accord avec les autorités locales de financer la reconstruction de la prison. La mise à niveau des conditions de vie des occupants, vue l'état de la n nécessitait une telle ampleur de travaux que la décision a été prise de la délocaliser.

A ce jour, la prison existante est donc démolie, le projet de construction prêt à être opérationnel.

Hors les finlandais viennent de découvrir qu'il n'y a pas d'eau accessible sur le terrain. Ce projet va donc coûter beaucoup plus cher que

²⁸ Central Administration of Water Supply and Sewerage.

²⁹ Provincial Reconstruction Team

prévu et prendre beaucoup plus de temps, soit parce qu'il faudra changer de terrain et recommencer l'étude, soit chercher de l'eau de façon coûteuse, loin ou très profondément. Il semble qu'une meilleure prise de connaissance de l'ensemble des données, foncières, énergétiques, techniques du contexte à l'échelle urbaine plus qu'à l'échelle du programme éviterait ces dérapages.

- Des programmes d'amélioration qui risquent de se dégrader trop vite par manque de stratégie d'ensemble ou de continuité

Etant donné la non coordination des opérations de réhabilitation, certaines améliorations risquent de n'être que temporaires en nécessitant de nouvelles interventions ultérieures. C'est le cas par exemple de la voirie à Mazar. Un des tous premiers programmes de réhabilitation important a consisté en l'asphaltage des avenues principales de la ville. Des efforts ont été fait pour asphalté les quatre axes principaux, mais pas les rues adjacentes du réseau secondaire de la voirie urbaine. Hors, la ville de Mazar subit de forts impacts dues aux intempéries locales : la poussière apportée par les vents du désert, très fine et gênante en été pour tous les habitants transforme en cloaques de boue les rues en hiver. Hors les véhicules toujours plus nombreux transportent toute cette boue partout dans la ville annulant presque les efforts d'améliorations par ailleurs. Engagés et réalisés sur des objectifs courts de sécurité ou d'urgence, de nombreux programmes nécessiteraient d'être prolongés, planifiés spatialement.

D'autres part, certains programmes ont eu une durée très limitée comme l'ouverture d'une maison d'accueil des enfants des rues (ACTED) qui a du fermer ses portes et remettre les enfants à la rue, une fois les financements arrêtés. (il semble qu'une solution plus durable permettra à l'ONG de rouvrir ...)

- Des programmes initialement destinés à un appui au développement mais où aide et économie entrent en concurrence avec le risque d'une collusion des intérêts locaux

RISE 1³⁰ :

Pour exemple, le programme RISE, mené par UNDP-UDG31, de marché de légumes frais, visant une aide à la promotion d'un commerce artisanal équilibré entre urbain et rural risque d'être détourné par la Municipalité, à des fins de business. Ce « produit » a du être arbitré par l'Etat afghan. Il s'agit d'un ensemble de quatre bâtiments construits dans la partie sud de la ville pouvant abriter 4 fois 20 emplacements d'échoppes. Ce marché est initialement pour partie destiné aux paysans des alentours pour écouler directement leurs productions de légumes et fruits frais, et pour partie destiné aux femmes pour les productions artisanales. Ces bâtiments ont été remis en mains aux autorités locales, la municipalité de Mazar en juin 2007. Hors, six mois après, ce marché n'est toujours pas en activité, la municipalité entendant le transformer en marché de fruits secs, pour relancer la filière au travers du marché des grossistes. Il semble que malgré les décisions participatives (collectives) entre l'UNDP et les différentes institutions locales sur le besoin de ce marché de légumes, il y ait ambiguïté entre aide aux bénéficiaires et bénéficiaires ou profit de l'aide.

³⁰ Regional Initiative for Sustainable Economy

³¹ United Nations Development Programme-Urban Development Group

Vues n°35 : Futur marché aux fruits et légumes



Source UNDP

RISE 2 :

Leçons du RISE 1 : Ce projet RISE 1, sur un objectif entièrement justifié de besoins d'échange entre la ville et les productions rurales environnantes est cependant actuellement en échec. La construction même, ayant été réalisée par du « *cash for work* », il n'y a pas eu non plus un processus de relance économique ou professionnel. Ce type de projet a fonctionné en milieu rural mais ne fonctionne pas en milieu urbain. L'UNDP/UDG en a déjà tiré des leçons et est en cours de relance d'un nouveau programme avec le RISE 2. L'idée est de créer une plateforme d'échanges en milieu urbain en analysant mieux et la nature des besoins d'échanges entre urbains et ruraux, et le cycle régulier nécessaire à la durabilité du programme (ex : chaîne du froid, collecte de lait) l'UNDP cherche les financements pour développer ces « *Systematic Urban Livelihood Development Research Programmes* »

- Des programmes pilotes aux objectifs structurants socialement et physiquement mais sans continuité de budget

A coté des programmes isolés, l'aide à la reconstruction depuis plusieurs années passe majoritairement par des programmes « pilote » visant un double objectif : rassurer immédiatement par des améliorations ponctuelles nécessaires aux conditions de vie des habitants à l'échelle d'un petit quartier et d'autre part expérimenter des processus à généraliser en terme de politique de réhabilitation et sur une échelle spatiale cohérente.

Ce type de programmes a été mené à Mazar e-Sharif, principalement par UN Habitat mais correspond aussi au mode d'intervention de nombreux acteurs de l'humanitaire et du développement dont les objectifs sont d'aider à mettre en place des processus d'amélioration...dans différents secteurs. De nombreux programmes ont été menés sur la ville par UN Habitat qui depuis une quinzaine d'années élabore, met en place des programmes d'assistance aux populations ; A Mazar-e.Sharif ces programmes auraient concerné cinq quartiers et une population de 32 550 habitants. La notion de quartiers étant difficilement repérable en terme de périmètre d'action.

Exemples de programmes initialement pilotes menés par UN Habitat à Mazar-e.Sharif,

In 1992-1993-1994-1995 : UN-Habitat provided shelters package, for IDPs

In 1996 : UN-Habitat started with rebuilding urban communities (capacities) and worked on road acces, road graveling, water supply, building water pompe, supporting the city for cleaning, construction of latrines, schools

From 1996 to 2002, under umbrella of UNDP: According to the weakness of the central government, UN-Habitat implemented the "PEACE": a "Poverty Eradication and Community Empowerment" programme.

From 2002 to 2005 UN-Habitat designed the “NSP”, National Solidarity Programmes. This programme was proposed and accepted by the MRRD and has to be implemented in rural communities.

In 2005 UN-Habitat worked on the **C-DAMP** “Community disaster Awareness and Mitigation Project = but too less budget with UNAMA & NSDP partners

From 2004 to 2006- UN-Habitat elaborated a concept Programme **LCEP** , Literacy and Community Empowerment Project funded by USAID, with the Education development Centre (EDC) and the MRRD.

In 2006, HSTF: Upgrading Informal Settlement-Human Security Thrust Fund Program funded by the Gov of Japan and Trust for Human Security (UNTFHS), with The MoUD, Partners Municipality. And Selected Neighborhoods. This programme aims 3 cities: Kandahar, Jalalabad, and Mazar.

In 2007: UN-Habitat elaborated the **CP&MSAR** “City profiling and Municipality Strategic Action Planning “with the MoUD and Provincial Municipalities and other stakeholders, on EC funds

In 2006 : UN-Habitat elaborated the “**IRDP**”, Inter-communal Rural Development Project on JICA funds

In 2006 : UN-Habitat elaborated the **EC5** , Integration of Returnees and IDPs for Kabul with CDC.

In 2007 YEP for youth people has been extended to 10 CDC, accepted by USAID

In 2008 they proposed the **NUS: National Urban Solidarity?** (has to be verified).

4.2.4 Limites, difficultés et risques en cas d’arrêt des programmes d’aide de post urgence.

Il y a un certain nombre de difficultés pour la réalisation de programme en milieu urbain mais qui sont surtout révélatrices de manque de connaissance du contexte et de dysfonctionnements propres à la période. Suivant nos interlocuteurs, certains aspects très positifs ne sont malheureusement pas exploités du fait d’un désintérêt général pour les questions urbaines.

- Des Programmes trop courts sans pérennité

Le problème pour mener des programmes sur le long terme c’est que les temps d’action sont limités à des temps de projets, en général 2-3 ans quand ils ne sont pas de quelques mois seulement. Ces temps et montants sont trop faibles pour être durable. Il n’y pas de financement pour développer un programme sur un plus long terme et étendre un projet ponctuel à une stratégie spatiale élargie. Pourtant des outils de processus sont expérimentés comme des compétences mais inutilisés par la suite.

- Un secteur urbain non considéré comme prioritaire par les agences UN :

La priorité est à la sécurité (les budgets partent vers les villes de Kandahar et de Jalalabad) et ne sont pas engagés pour du développement à Mazar-e Sharif. Dans la concurrence dans laquelle se sont retrouvé les agences UN (en réunion à Jalalabad en 2005) pour de la recherche de fonds, le secteur urbain n’a pas été priorisé. Aujourd’hui en 2008, il n’y a de fonds que pour des programmes d’éducation à Mazar.

- Des pertes « en ligne » des stratégies et de la mémoire par le « turn over » des responsables des structures internationales et l’absence des documents d’archives.

-

- Pertes dues aux « turn over » et à l’éloignement au niveau décisionnel Jusqu’à la fin 2006, UN-Habitat a eu 6 différents responsables, CTA (*Chief of Technical Advisor*) en Afghanistan, chacun avec des idées différentes sur les actions à mener. Il n’y a pas de continuité de stratégies, ni de leçons tirées des programmes pilotes. Le dernier responsable CTA a adopté une répartition des fonds en défaveur du secteur urbain, d’après notre interlocuteur. Les décisions émanant de Kaboul, ne prennent pas en compte les situations locales.

- Pertes dues aux « turn over » et à la non capitalisation des actions au niveau local : Que ce soit dans des structures comme le CICR ou une ONG comme GAA, les

responsables techniques en place en 2008, changeant régulièrement n'ont pas une bonne connaissance des interventions de leurs organismes précédant leur propres présences (quelques mois). Lorsque les opérations sont terminées, l'archivage ne reste pas sur place. L'informatisation des documents n'est encore d'actualité dans ces structures. Cela ne fait que commencer au CICR à Kaboul.

- Différents de principes et d'objectifs entre besoins structurels et enjeux politiques locaux, entre vision à long terme et volonté de résultat à court terme

Les afghans sont impatients de montrer à la population des effets concrets d'une amélioration de la situation. Ils sont réticents aux programmes qui demandent un temps long de préparation, (diagnostics) et aux stratégies de développement global. Ils privilégient des demandes d'aide en terme de programmes opérationnels courts. Pour exemple, le « City Profil » mené par UN Habitat comme analyse des situations des compétences et moyens locaux sur la ville, d'étude approfondie structurelle (menée sur la ville de Kandahar), a été transformée en enquêtes et listing d'opérations à mettre en œuvre dans l'étude menée sur la ville de Mazar-e-Sharif, à la demande des autorités institutionnelles. L'objectif est d'aller vite, au risque de ne prendre que des solutions que des besoins immédiats et non des la mise en place de système durable.

- Risques de démobilité de la confiance des populations concernées, et de violences par déception et frustrations

Sans accélération ni visibilité d'améliorations des conditions de vie au quotidien, en l'absence de financement pour des programmes élaborés sur des besoins identifiés, les afghans commencent à douter de la volonté internationale de les aider à s'en sortir économiquement au-delà d'une aide à la sécurisation et à l'éradication du trafic illégal. Une déstabilisation par actions violentes dans ces régions du nord pourrait être un effet pervers d'une aide essentiellement ciblée vers les régions d'insécurité du sud et de l'est.

4.2.5 Leçons tirées de certains programmes ou processus d'actions en post urgence.

- Développement d'une culture de concertation et d'outils de participation:

Les différents programmes pilotes en milieu urbain, insatisfaisants par leur échelle réduite d'application sont néanmoins l'objet de résultats très positifs qu'il sera nécessaire de développer à d'autres échelles de quartiers. Par exemple, l'expérience de l'action participative au niveau communautaire en ville a permis la mise en place des outils d'une culture de concertation en milieu urbain qui prépare un bon équilibre de participation à une gouvernance locale. UN Habitat a une bonne expérience des montages des Comités de Développement des Communautés CDC, base de l'élaboration et de la participation des communautés aux programmes de développement en zone urbaine.

- Nécessité de développer des diagnostics partagés sur des contextes locaux :

Pour exemple :

- A Mazar-e-Sharif, UN Habitat a créé une base de confiance et de compétence avec les CDC créées. Ce qui a facilité un travail en partenariat entre communautés et facilitateurs pour identifier des besoins et élaborer de nouveaux programmes, bien adaptés comme des programmes en direction des jeunes ou de l'alphabétisation (*YEP et Literacy*)

- *L'Urban Development Groupe* de l'UNDP, de son côté a tiré des difficultés de mise en service du marché aux légumes, un enseignement, sur la nécessité de diagnostiquer

mieux les besoins spécifiques au contexte et milieu urbain, afin d'intégrer les programmes dans un réseau de dynamiques économiques plus complexes.

5. L'urbanisation et la question de la planification urbaine

Depuis la période de planification urbaine des années de coopération soviétique 1960-1970 et l'organisation institutionnelle qui les a accompagnées, rien n'a changé en terme de plan de références d'urbanisme, de compétences et de vision spatiale du côté des autorités urbaines alors que tout a changé en terme de réalité urbaine. Depuis ces décennies toutes les villes afghanes ont subi et subissent un accroissement urbain très important, urbanisation spontanée, non maîtrisée, non coordonnée, non comprise par les différents acteurs du secteur.

L'absence quasi totale constatée, de cartes urbaines comme bases et outils d'informations, d'explications, de repérages des existants comme des actions en cours, ou des programmes envisagés donne une des clés des grandes difficultés de compréhension des réalités spatiales et en conséquence des actions à mener sur ces réalités. Pour comprendre les problèmes de la ville ou dans la ville, pour comprendre les difficultés et les atouts de l'urbanisation de Mazar-e-Sharif, deux étapes ont constitué l'analyse présente :

1) une phase de diagnostic ou inventaire de l'histoire de la planification urbaine à travers la cartographie urbaine disponible,

2) et une autre phase d'analyses par l'élaboration de schémas cartographiques comme bases d'outil de compréhension des dysfonctionnements ou dynamiques en cours, par défaut de cartes urbaines existantes.

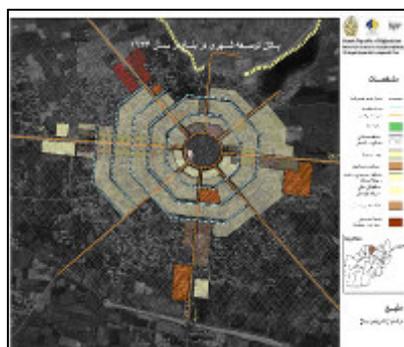
5.1.1 Historique du développement urbain de la ville et des cartes urbaines disponibles

A partir de 1886 et avec 20 000 habitants venant de la ville historique de Balkh, à 20 km, la ville de Mazar-e Sharif va se développer en plusieurs étapes. Le récapitulatif de l'histoire de la planification urbaine de Mazar-e Sharif, réalisé par l'ingénieur architecte Abdul Nemat et son équipe d'ingénierie du département SDP³² du MoUD dans le cadre d'une étude de développement régional sur la province de Balkh³³ (dont la ville de Mazar est devenue la capitale entre 1919-1929), sert ici d'explication :

- Des différentes planification urbaine pour Mazar-e.Sharif

Cartes n° 8 à 12 ; les plans urbains de 1934 à 1977

- 1934 – Un concept utopique rayonnant mais un développement pragmatique,



Un concept initial

Plan de ville pensé sur un concept géométrique utopique : le rayonnement du tombeau d'Ali, le Shrine. Il en reste la structure principale : un centre et des avenues rayonnantes.

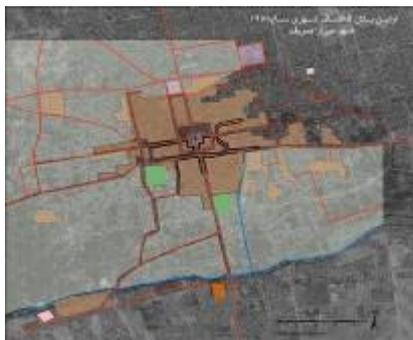
Une réalisation autre

A partir de ces axes, Mazar-e.Sharif s'est en fait développé très pragmatiquement à partir des commerces de coton, blé, laine, cuir, astrakan « karakul » et raisins secs.

³² MoUD-SDP- Strategic Development Plan

³³ SDP-MoUD, Regional Strategic Development Plan for Balkh Province

- 1956 - 1er Plan de planification urbaine mis en œuvre à partir de 1958

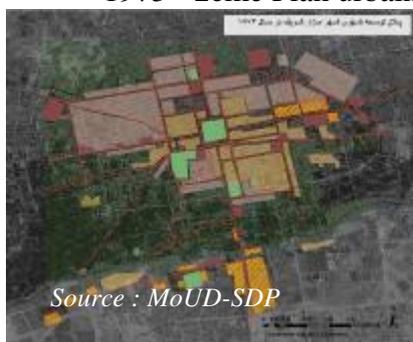


Une structuration urbaine liée à l'activité commerciale

Ce plan n'a été mis en œuvre que sur 13% du territoire envisagé, particulièrement sur le nord et l'est ainsi qu'autour du Shrine (ou Rawza), avec la construction de rues, de bâtiments de commerce ou du bazar, et de 750 maisons. Construction d'une usine de coton

Source : MoUD-SDP

- 1973 - 2ème Plan urbain



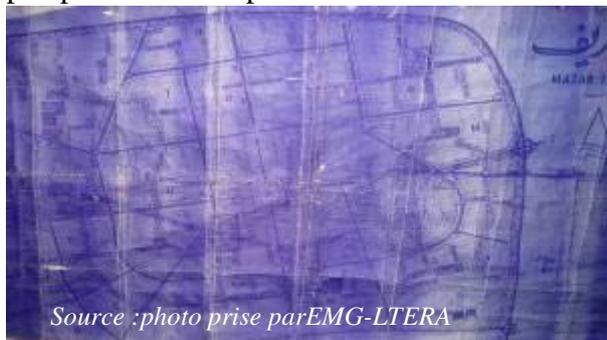
Une modernisation industrielle de la ville

Modernisation de la ville : Construction d'usines nationales, de silos...
 Equipements urbains : Un réseau urbain d'alimentation d'eau potable 64 km est installé à partir de quatre puits profonds (60% des habitants ont accès à l'électricité. Asphaltage des rues principales. Construction de l'hôpital Haftad Bestara. Construction de supermarchés, d'échoppes (2350), d'usine de laine, de coton, de fruits secs, de fabrication d'huiles. Gaz et fuel.

Source : MoUD-SDP

Source : MoUD-SDP

- 1977- 3ème Plan urbain, le Master Plan 1977, référence encore en vigueur en 2008
 Plan élaboré par le Ministère de l'Urbanisme et de l'Habitat (MoUDH) dans le cadre des perspectives et utopies communistes.

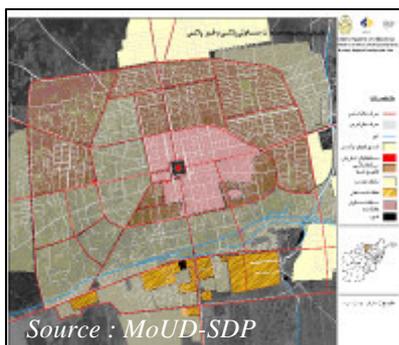


Source : photo prise par EMG-LTERA

Un plan urbain de programmation par zonings

Ce plan qui reste la référence actuelle, dessine les contours de la ville sur un rayon de 3 km à partir du Shrine et sur une surface de 3 667 hectares. Il est subdivisé en 23 périmètres d'intervention ou sous districts, nommés par des lettres de l'alphabet de A à W. Deux « ring roads », boulevards circulaires sont prévus et une ceinture végétale contourne la ville à l'extérieur du bd extérieur.

- Un Master Plan qui n'a été que partiellement mis en œuvre



Source : MoUD-SDP

Plan appliqué partiellement

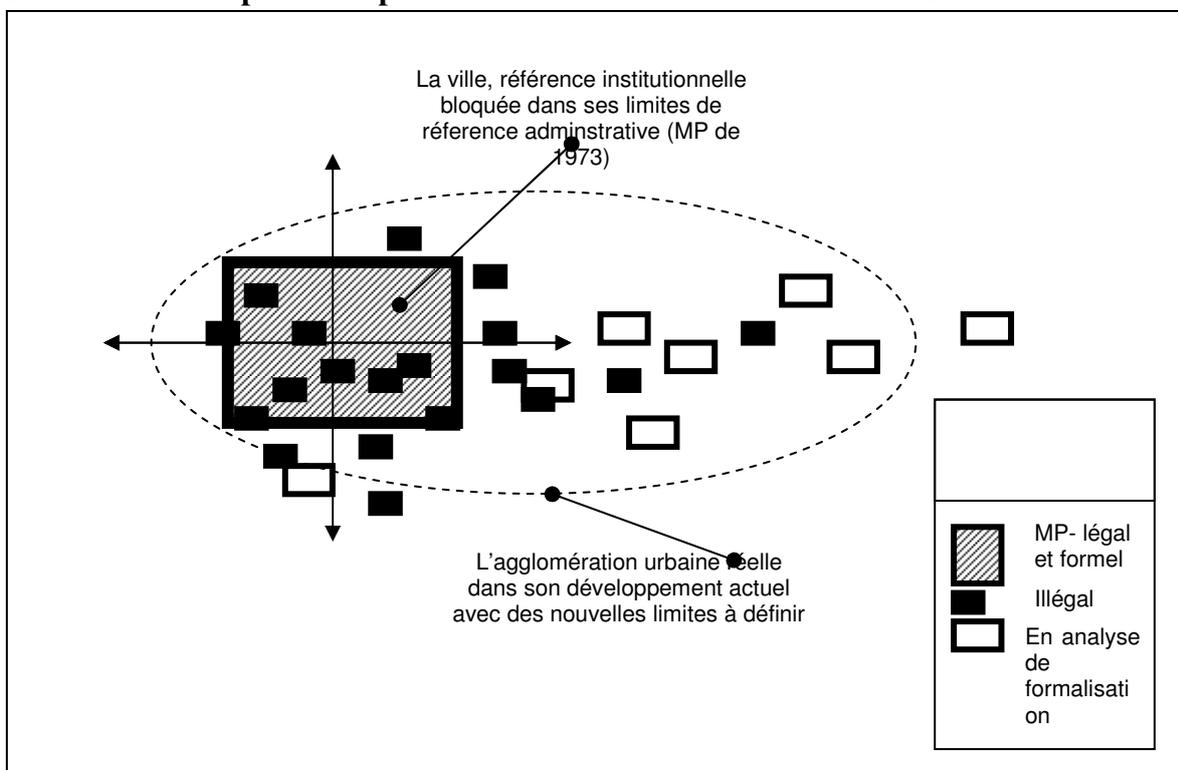
N'ont été mis en œuvre que :

- Les quartiers du centre autour du Shrine
- La majeure partie des quartiers dans les zones nord et à proximité du Shrine.
- Sur le nord-ouest le tracé des boulevards circulaires n'a pas été respecté par l'implantation des constructions.

5.1.2 Des limites administratives urbaines obsolètes, datant du MP de 1973.

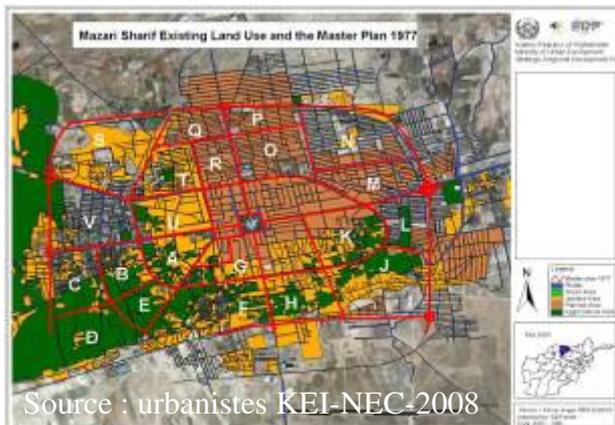
La ville s'est modifiée profondément depuis l'établissement de ce Master Plan. Ce plan de référence n'ayant pas pu être complètement mis en œuvre durant les 25 dernières années de désordres, la construction s'est effectuée anarchiquement dans la ville. En conséquence à ce jour non seulement de nombreux bâtiments sont dans l'illégalité, mais aussi, des quartiers entiers, pourtant construits parfois depuis deux, trois décennies. Ces quartiers, selon les responsables techniques et autorités urbaines n'ont pas à être desservis en services publics pour cause d'illégalité, et sont donc destinés à disparaître. Ce qui entraîne de fait pour certains organismes de l'aide internationale la décision de ne pas y intervenir non plus. (Par risque d'investissement à perte, ou mandat empêchant des interventions dans des situations illégales). Or, quelques soient à terme les solutions ultérieures administratives, ces quartiers ont besoin de services de bases.

Schéma N°1- simplifié d'explication de l'urbanisation à Mazarin e.Sharif



Source : établi par l'URD à partir de l'analyse de l'ingénieur en chef du MoUD à Mazar

- Occupation des sols, repéré par l'équipe d'urbanistes consultants du MoUD



Carte n° 11-Occupation des sols 2008

Ce repérage réalisé par superposition du tracé du MP de 1973 et relevé actuel de l'état d'occupation « formelle-informelle » fait apparaître la situation actuelle :

- les zones foncées brun rouges légales au centre et au nord est,
- toutes les zones claires jaunes orange correspondent aux zones considérées administrativement illégales à l'ouest et au sud
- Enfin l'importance des zones agricoles sur l'ouest

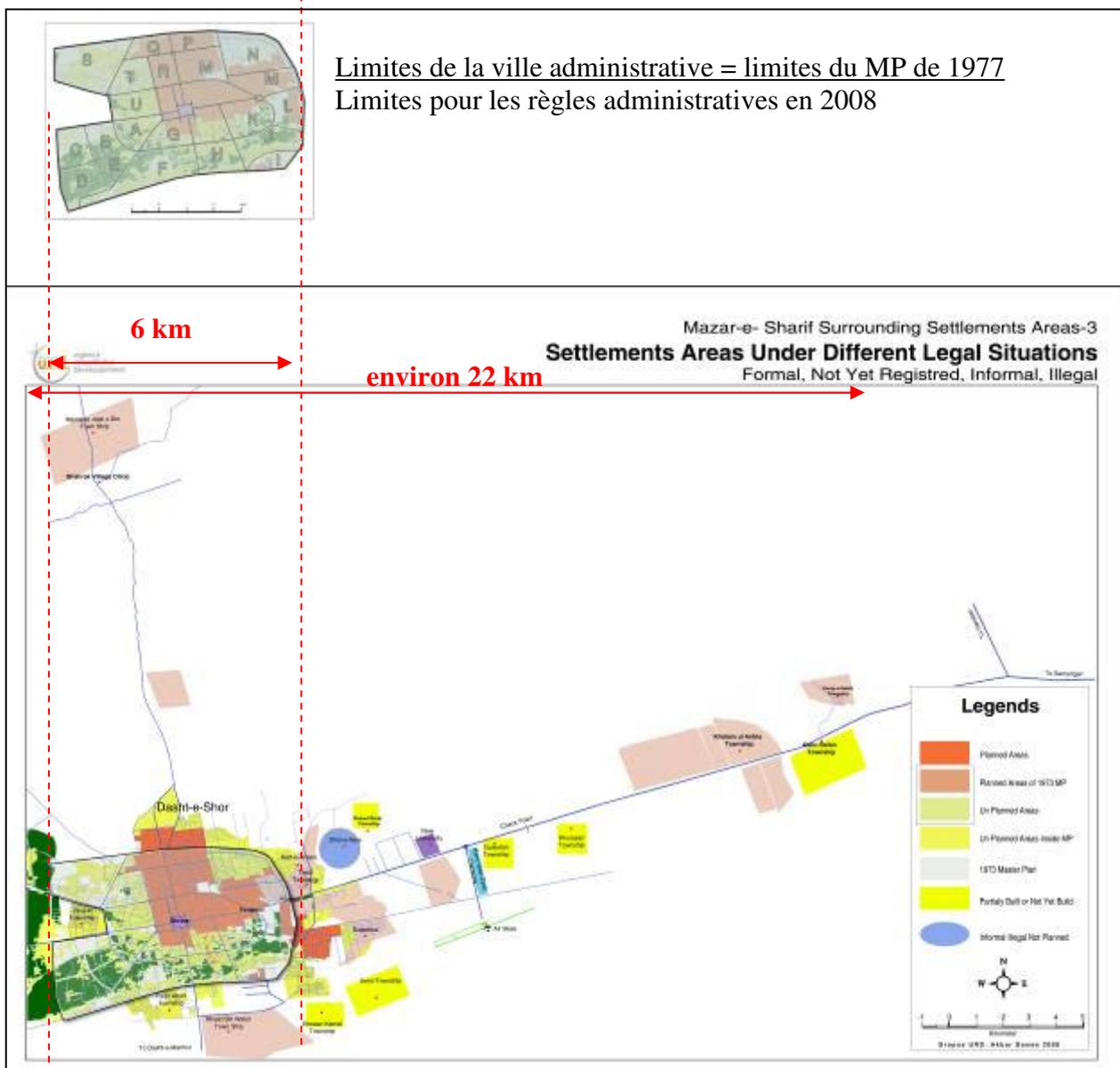
D'après ce relevé établi récemment, il

apparaît que plus de la moitié de la ville est dans l'illégalité. Malgré le plan de référence du MP qui a permis de structurer la ville, la municipalité a subi de telles pressions d'occupation sur son foncier, qu'elle n'a pu maîtriser. Aujourd'hui, il est impossible et non raisonnable de tenter de mettre en œuvre cette unique référence. Il s'agit pour la municipalité d'adapter des schémas directeurs d'aménagement à partir de la situation existante et non l'inverse.

5.1.3 Une réalité spatiale autre, que les limites en vigueur : une autre échelle.

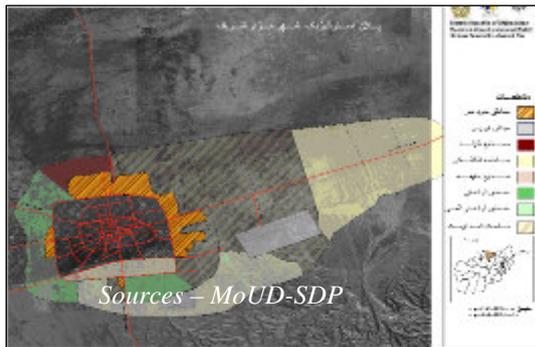
La représentation spatiale d'usage pour la ville de Mazar-e .Sharif est limitée au périmètre administratif du MP de 1973, ce qui gêne la compréhension spatiale collective de l'entité urbaine, donc des règles qui à y appliquer. Il y a un équilibre d'analyse à trouver entre la vision et la gestion du territoire urbain, entre périmètre du MP et vision régionale.

Carte n°12 : Schéma de représentation des complexités juridiques et spatiales d'occupations de sols



Source : Etablissement par l'URD d'une carte de repérage à partir de la carte satellite, de la carte de l'existant du MoUD, des explications au fur et à mesure des différents interlocuteurs et de relevé sur place.

Carte n°13 – MoUD : Projet développement urbain en 2006



2006 – Changement d'échelle

Le Ministère de l'Urbanisme aurait envoyé un nouveau Master Plan de développement de la ville. Etant donné l'expansion de toutes les implantations spontanées autour de la ville depuis une trentaine d'années, le plan se développerait sur 21 km à l'Est, 6km au Sud, à l'ouest et au Nord

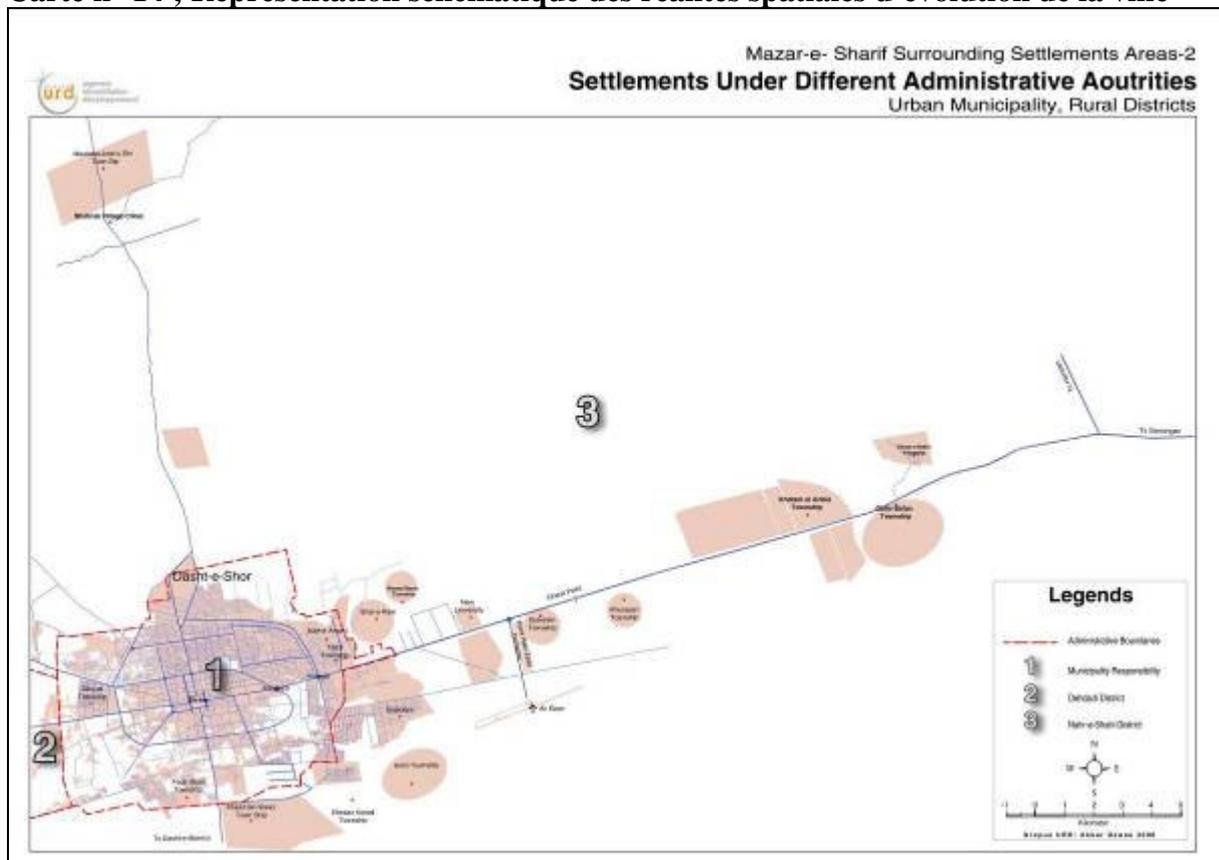
- Un travail d'approche spatiale réaliste réalisé par un service du MoUD : le SDP

L'approche de la gestion spatiale du territoire de la Province de Balkh par le service de Stratégie de Développement du Ministère de l'Urbanisme à une échelle régionale permet de changer l'échelle de l'analyse des zones d'occupation urbaine ou de développement potentiel urbain. Mais il ne semble pas encore qu'il y ait des échanges d'analyses entre les deux approches urbaine et régionale.

5.1.4 Une compréhension spatiale erronée par manque de représentation spatiale

Un travail de base de représentation spatiale telle que schématisée ci-dessous par l'URD devrait être réalisé sur la ville et servir de diagnostic réel et pour l'analyse des stratégies de réhabilitation et de développement à prioriser dans le temps.

Carte n° 14 ; Représentation schématique des réalités spatiales d'évolution de la ville



Source : Etablissement par le Groupe URD avec relevés GPS et repérage sur place.

5.1.5 Commentaires

- Une planification depuis l'extérieur

Un nouveau Master Plan est bien à l'étude pour la ville. Mais cette étude³⁴ en cours est confiée par le Ministère de l'Urbanisme depuis Kaboul à une équipe mixte étrangère: urbanistes japonais et pakistanais KEI et NEC. Celle-ci est en difficulté pour avancer. Ces difficultés et blocages sont de plusieurs ordres. Un conflit interne à l'équipe constituée, qui ne doit pas être en cohérence ni technique, ni politique apparaît par le départ de l'équipe japonaise en cours d'étude (officiellement pour raison d'insécurité locale). L'étude urbaine sur Mazar fait partie d'une double étude en même temps sur les villes de Mazar et de Jalalabad. Ce qui est beaucoup dans un temps court et pour des contextes complètement différents, qui demanderaient des analyses locales plus pointues. Enfin ce temps d'étude limité à huit mois pour des étrangers aux lieux et en l'absence de bases cartographiques des existants, et de données fiables paraît totalement insuffisant face à la complexité des situations et jeux d'acteurs entre locaux et gouvernementaux.

- Des outils de planification urbaine en panne !

Panne d'outils d'urbanisme, panne de compétences d'urbanisme, panne d'imagination et absence de budgets, telle semble la situation de l'urbanisme de la ville de Mazar-e Sharif. Une des clés de compréhension des réalités de la ville, de ses limites, de son extension actuelle est la mise à plat cartographique de toute une série de plans informés et à différentes échelles afin d'être à même de proposer des orientations d'évolution. Hors ces plans à différentes échelles d'analyse n'existent pas. L'équipe chargée du nouveau Master Plan en est toujours à analyser la ville sur une représentation tronquée qui n'englobe pas la réalité des occupations du foncier.

Un changement d'échelle de représentation est absolument nécessaire pour spatialiser l'état des lieux et les enjeux de développement.

- Une gouvernance urbaine qui échappe à la municipalité, une amorce de consultation plus qu'une concertation

D'un processus de consultations, mis en œuvre récemment au niveau provincial avec la tenue d'un Comité Provincial de Développement (PDC), et l'appui d'UNAMA, il en ressort plus des attentes sur le financement d'opérations ponctuelles de réhabilitation, qu'une stratégie de développement à partir d'un diagnostic partagé sur la ville. Le secteur urbain et par conséquent le développement de la ville et ses enjeux n'est pas directement sous la compétence administrative de la Municipalité. Il n'est pas non plus un secteur en soi dans les stratégies et budgets décidés tant au niveau provincial, avec les PPD qu'au niveau gouvernemental avec le ANDS. L'aide internationale sur ces sujets de stratégies de développement urbain, à travers *le City Profiling* réalisé par UN Habitat paraît insuffisant en terme d'analyse globale, multisectorielle et sur plusieurs échelles de temps comme la réflexion devrait être menée sur l'urbanisme de la ville.

6. Des secteurs clés d'intervention sur la ville

Les secteurs analysés ici se limitent aux domaines d'actions constatées durant cette mission courte sur place : l'eau, le foncier et l'environnement. D'autres secteurs d'analyses comme la

³⁴ Development Plan for Mazar-e.Sharif & Jalalabad in Afghanistan, Kabul urban development Project, Ministry of Urban Development, Katahira & Engineers international (Japan) in association with National Engineering Corporation (Pakistan)

gouvernance, le cadre de partenariat privé public, le développement économique nécessiteraient des analyses plus spécifiques.

6.1 Le secteur de l'eau

L'acteur institutionnel principal du secteur de l'eau en milieu urbain est le CAWSS, (*Central Authority for Water Supply and Sewerage*), administration technique de maintenance et d'entretien, actuellement en cours d'évolution sous l'appellation AWSSC, vers une entité indépendante et économiquement rentable. Les principales activités du CAWSS, jusqu'à maintenant ont été d'extraire et de fournir de l'eau potable en ville. Cela a consisté en différentes actions et responsabilité : i) l'évacuation des eaux usées, ii) l'établissement d'une politique de distribution de l'eau, iii) la construction de réseaux de distribution, iv) des activités de laboratoire d'analyses et de suivi de la qualité de l'eau, la maintenance et l'entretien des installations. Accessoirement, des activités annexes comme l'entretien électrique des pompes de relevage et des puits. Les équipements et installations appartiennent au CAWSS. Mais le CAWSS ne dispose d'aucun budget pour réaliser de nouveaux programmes développement.

Dans le langage des techniciens afghans, ingénieurs de l'eau, un « *Project* » correspond en milieu urbain afghan à l'équipement d'un ensemble d'alimentation autonome en eau, système qui couvre un bout de quartier (une dizaine de rues groupées) et qui est constitué d'un puits d'extraction de l'eau, d'une pompe, d'un réservoir en haut d'une structure et d'un réseau de distribution autonome à partir de ce puits. En général ce type d'installation est réalisé par le CICR ou par des ON G

6.1.1 Le rôle et les limites d'actions du CAWSS / AWSSC à Mazar-e.Sharif

Le CAWSS est responsable, après transfert par les constructeurs de 43 unités ou *projects* sur la ville et d'une Centrale qui alimentent environ 16 000 foyers. Le CAWSS n'a qu'un budget de fonctionnement et encore insuffisant et pas de budget d'investissement. La Banque Mondiale vient d'assainir la situation en payant les salaires impayés des ingénieurs et techniciens. Par ailleurs, la BM s'est engagée à améliorer la situation pour équiper la ville d'un réseau primaire moderne et actualiser les compétences techniques en 3 phases jusque vers 2015, mais seulement à partir de 2010, ce qui pose la question de l'anticipation entre ces installations ponctuels et la création d'un réseau primaire.

6.1.2 Le CICR et le secteur de l'eau en général en Afghanistan

Le principal opérateur sur ce secteur depuis 2003, est le : le CICR qui travaille en lien avec le CAWSS. Conformément à son mandat, et en plus de son action visant l'amélioration des prisons et autres activités, le CICR est présent en Afghanistan sur l'amélioration des accès à l'eau. Sur le secteur de l'eau, après plusieurs années de programmes de réalisation de réseaux d'alimentation en eau en milieu urbain, le CICR a entamé depuis 2007, trois phases ou types d'actions :

- 1- Fin 2007, fin des programmes opérationnels : sur décision du siège à Genève, le CICR a stoppé tous les programmes de construction de réseaux en milieu urbain en Afghanistan pour se rabattre sur le secteur rural. Les raisons données sont sur deux plans :
 - a. La limitation de mandat: la construction de réseaux d'alimentation d'eau potable est hors de leur mandat. Le CICR assure ces programmes tant qu'aucune autre structure ne peut l'assurer. En 2001, le CICR était pratiquement seul à construire ces installations. Aujourd'hui à Hérat, Jalalabad

- ou Mazar-e.Sharif, plusieurs agences de développement opèrent dans le secteur.
- b. La complexité du secteur urbain : limitations spatiales d'intervention du fait des statuts d'informalité ou d'illégalité de nombreux quartiers et multiplicité d'acteurs.
- 2- Depuis 2007, réduction de l'activité
 - c. à des interventions seulement ponctuelles : construction de puits et pompes à main collectives (572 depuis 2001 dans tout l'Afghanistan).
 - d. Les seuls nouveaux programmes concernent de la formation en compétence de gestion de stock, de maintenance, de management d'équipe et de programmes.
- 3- Un processus d'évaluation des programmes CICR s'est amorcé, avec un travail de capitalisation informatique

6.1.3 Le CICR et la ville de Mazar

D'importantes installations de réseaux d'alimentation de foyers en eau potable ont été réalisées à Mazar-e.Sharif avec en général un bon partenariat avec l'administration du CAWSS à laquelle ont été transférés tous les équipements réalisés. Mais le partenariat et diagnostic partagé des besoins s'arrêtent au périmètre des limites administratives du MP. Tous les programmes réalisés par le CICR sont dans les limites de ces quartiers dits «formels». Différentes phases d'intervention à Mazar :

- 1) En 2001, il y avait beaucoup de besoins du fait de l'arrivée des nombreux réfugiés et ruraux en ville.
- 2) Depuis 2006, essentiellement deux projets : l'un finalisé dans le district 2, concerne 10 000 habitants avec un équipement de deux pompes et réservoirs de stockage sur structure surélevée, l'autre concernant 6 000 habitants dans le district 4 est en cours de transfert aux autorités locales.
- 3) 2007-2008, tous les programmes engagés sont terminés en ville, et ceux qui sont réengagés le sont en cours en zones rurales, hors la ville et sous responsabilité d'autres administrations : le MRRD. (Ministère de la reconstruction et du développement rural).

6.1.4 Commentaires sur les très nombreux problèmes sur le secteur de l'eau

- Plus des trois quarts des populations urbaines et périurbaines non desservis
La couverture de la ville par le CAWSS en réseau d'eau potable est totalement insuffisante puisqu'il n'y a que 50% de rues desservies pour ce qui est du centre ville dans ses limites administratives (intérieures au MP). Cela signifie que l'ensemble des quartiers hors de ces limites n'est pas desservi, ni les quartiers illégaux ou informels ni les quartiers en cours de formalisation administrative. Le nombre de foyers non desservis est totalement inconnu, en l'absence de recensement ou même de reconnaissance d'existence.
- Equipements techniques obsolètes, insuffisantes et détériorées :
Les équipements en place ont une trentaine d'années et sont totalement vétustes en l'absence d'entretiens à peu près depuis leur construction il y a une trentaine d'années. 40 km de canalisation seraient à remplacer. Les 57 puits sont devenus totalement insuffisants. L'équipement de Takhta Pul situé à 17 km à l'ouest de la ville nécessite une réhabilitation.
- Système économique inexistant :
Le système économique est inadapté à l'évolution de la consommation : il est basé sur une redevance quotidienne forfaitisée, la même pour tous sans aucun compteur. Il n'y a

aucune culture d'économie des ressources en Afghanistan, au niveau de l'utilisateur. Soit les afghans ne bénéficient pas de réseaux, soit ils en dilapident sans aucune notion de limitations d'usage ni de coûts.

- Aucun contrôle des niveaux de ressources en eau:

Il n'y a aucune connaissance du niveau des nappes phréatiques, ni aucun contrôle de pompage prévu par la loi. En particulier dans les zones considérées illégales il n'y a ni distribution, ni contrôle du creusement des puits. Aucune étude géologique n'est menée. Il n'y a aucun entretien de ces nappes.

- Pollution de l'eau potable :

La pollution concerne les sources comme les canalisations. Les sources sont polluées du fait de l'inexistence d'un système d'égouts et de mauvaise construction et protection des fosses septiques.

- Manque de coordination entre acteurs du secteur de l'eau à de nombreux niveaux

Tous les acteurs du secteur se plaignent du manque de coordination à commencer par les institutions elles-mêmes. L'administration de l'eau en ville, le CAWSS, n'aurait aucune coordination avec leur homologues sur les zones administrativement rurales, comme le MRRD, ou le Ministère de l'Agriculture et de l'Irrigation qui interviennent à proximité, soit pour alimenter des habitations, soit pour de l'irrigation. Il n'y a pas de régulation entre l'eau de la ville et l'eau de l'irrigation

Il apparaît qu'il y ait un autre dysfonctionnements internes entre administrations afghanes, entre ville et Etat : entre Mazar (Municipalité) et Kabul (Etat) comme avec la nouvelle administration de gouvernance locale IDLG.

La coordination ne fonctionne pas non plus avec les organismes internationaux. Le CAWSS attend que UNAMA fasse cette coordination, mais fait remarquer que les agendas ne se correspondent pas. UNAMA soutien le processus de coordination inter organismes mis en place par l'IDLG, mais les ONG déplorent ne pas être invités à assister à ces meetings afghans

L'ingénieur du CICR qui travaille dans le monde entier signale n'avoir jamais vu une situation pareille. Il semble qu'à Herat, l'amélioration des réseaux est en bonne marche du fait d'une coordination financière et technique assurée par la GTZ, seul financier sur le secteur sur la ville. Des conseillers ingénieurs ont été placés au sein du CAWSS.

A Mazar, il n'y a aucune coordination ni financière, ni technique, ni administrative.

- Limitations de la capacité locales

Le CICR signale que le CAWSS n'a aucun moyen pour intervenir en urgence ni de moyens pour mettre en œuvre ce qu'ils ont programmer et budgétiser

- Gros problème du fait de l'inexistence de systèmes d'égouts

L'évacuation des égouts n'est l'objet d'aucun programme, ni international, ni de la BM, ni institutionnel afghan.

Les afghans se plaignent du manque d'investissement dans ce domaine des organismes internationaux.

6.2 Le problème du foncier : question administrative ou guerre du foncier

En Afghanistan, la question foncière est extrêmement sensible depuis plusieurs décennies. Les raisons en sont diverses. Exodes ruraux par vagues vers les villes, impacts directs des guerres, déplacements de populations du fait des conflits, du fait de conditions climatiques exceptionnellement rudes (sécheresses, tremblement de terre, désertification...), absence de gouvernance claire et corruption sur la propriété ont eu pour effets conjugués de profondes modifications d'occupations des territoires sans aucun contrôle de la part des autorités publiques. La situation présente hérite de ce cumul de mouvements sur le foncier, avec des situations parfois inextricables sur les plans juridiques, quand ce ne sont pas affaires

judiciaires ou règlements de compte directs et dangereux pour la sécurité des zones occupées plus ou moins légalement. Les zones urbaines et péri urbaines sont spécialement touchées par cette désorganisation structurelle du foncier avec de nombreuses conséquences.

6.2.1 L'urbanisation considérée illégale à 80%, entraîne une déresponsabilisation administrative

Les zones d'occupations spontanées ou faisant suite à des tractations de propriétés non enregistrées peuvent concerner de 30 à 70% d'une ville. Les « *Informel settlements* », constituent aujourd'hui des morceaux de villes d'illégalité totale. Les « *informel settlements* » à Mazar e –Sharif comme à Kaboul représentent près de 80%, pour partie dans la ville, pour partie hors la ville. Cette illégalité entraîne deux types de blocage urbains :

- 1 Blocage de la réhabilitation urbaine : nulle autorité territoriale, ni municipale, ni rurale, ni même le CAWSS pour la distribution de l'eau, ne sont administrativement en charge des conditions de vie dans ces zones.
- 2- Blocage du développement urbain: il n'y a pratiquement pas de disponibilités foncières libres de revendications de propriétaires.

6.2.2 Le foncier, un secteur très compliqué : entre chaos juridique et « *War land* », guerre du foncier

Différentes formes d'illégalité, « *informal settlements* » ont été identifiées à Mazar en 2006, par la structure EMG-USAID qui a fait une investigation rapide en 2006 sur la question

Tableau : Différents cas d'illégalités d'occupations foncières

<i>The types of informal settlement which exist in Mazar include</i>	Les types d'illégalité à Mazar
<ul style="list-style-type: none"> - 1 - <i>Sub-units T and U of the old city where the detailed plans have not been implemented but the Municipality is now trying to implement road and access improvements but require funding for expropriation.</i> - 2- <i>Grabbed land, especially public open spaces/green areas within the Master Plan boundary and pasture land outside the greenbelt but within the municipal boundary.</i> - 3- <i>Land which was irregularly "sold" by former city authorities.</i> - 4- <i>Private agricultural land which has progressively made way to housing.</i> - 5- <i>Open land which has simply been occupied by low income squatters, such as the area immediately adjoining the stadium which was occupied by 360 families without proper housing being built.</i> - 6- <i>"Waste land" which was initially leased to private individuals for agricultural purposes on the basis that they would improve and farm the land (deep wells etc.), and later converted to formal title after 10 years, but has now been carved up and sold for housing.</i> - 7- <i>Satellite townships outside the Master Plan boundary, including 10 townships for which MUDH prepared detailed plans but do not have municipal</i> 	<ul style="list-style-type: none"> -1- La Municipalité tente de mettre en œuvre les programmes prévus initialement (dans le MP de 1973) dans certains quartiers (U et T), mais manque de financement pour les expropriations -2- Terrains appropriés (volés) sur des espaces prévus initialement sur un MP en espaces verts ouverts, comme la ceinture verte autour de la ville et les pâturages en dehors de la ceinture mais dans les limites de la ville. - 3- Terrains vendus illégalement par les précédentes autorités municipales - 4- Terrains privés agricoles qui ont petit à petit été couverts d'habitations - 5- Terrains ouverts libres squattés par des occupants aux très faibles revenus, comme près du stade avec un lotissement de 360 familles - 6- De grandes parcelles qui initialement étaient destinées à des activités rurales, plus tard converties officiellement en terrain à construire et vendus en parcelles constructibles - 7- Toute une série de lotissement en périphérie des

<i>approval and in some cases these townships encroach on pasture land.</i>	limites de la ville, y compris une dizaine de programmes planifiés par le MoUd mais non approuvés par la Municipalité, certains sur des zones de pâturage
---	---

Extrait d'un rapport EMG/USAID 2006, original en anglais, traduction URD

Les ingénieurs de EMG travaillent depuis plusieurs années (2003) sur ce sujet du foncier sous le projet intitulé LTERA (*Land Titling and Economic Regulation for Afghanistan*) sur des financements USAID. Ces travaux ont pour objectif d'assister les administrations afghanes sur les plans technique, cadastral, juridique et économique pour établir les bases de l'élaboration d'une politique foncière ou au moins d'établissement de processus de régularisation de propriétés et d'occupation. Ce travail pourtant amorcé avec différentes institutions afghanes concernées par la question foncière, (AGCHO³⁵, Cour de justice, MoUD) est arrêtée par décision gouvernementale. Le foncier est objet d'enjeux extrêmement compliqué en Afghanistan.

6.2.3 Processus de clarification des propriétés foncières privées

Actuellement en Afghanistan, il faut jusqu'à plus de 25 procédures de démarche pour obtenir un certificat de propriété et d'occupation. Le projet LTRA a pour objectif de simplifier ces blocages. Comme pour nombre de problèmes à résoudre sur l'urbain, qui sont d'ordre plus structurel que ponctuel, et qui vont demander beaucoup de temps avant d'être effectifs, l'intervention de EMG se fait sous couvert d'une réhabilitation locale avec une approche participative en plusieurs étapes :

- Réunir un groupement de familles (environ 300), organiser des représentations de communautés, par élections et constitution d'un bureau (dérivés des Shura, assemblées traditionnelles)
- Faire une étude de propriété par collecte d'information auprès de la population
- Repérer les limites de propriétés en croisant témoignages, repérages, documents, photos aériennes et cartes satellites
- Compilation des données en établissant une base de données
- Préparer les fondements d'une politique nationale sur le foncier

6.2.4 Problèmes, difficultés rencontrées limitant le programme initial LTERA

- La Municipalité voulait exproprier les propriétaires en situation irrégulière mais en ne dédommageant que les propriétaires dont les actes de ventes sont enregistrés à la mairie alors que la majorité des gens n'ont que des actes de ventes privés non enregistrés. Sous l'incitation et les conseils des acteurs de l'aide internationale, la Municipalité a évolué vers des maintiens mais cela ne résout pas les moyens à mettre pour viabiliser ces habitations.
- D'autres problèmes d'identification viennent du fait que dans la majorité des cas il n'y a pas de relevés cadastraux d'origine, soit le cadastre est obsolète bouleversé par les évolutions d'occupations.

6.2.5 Leçons tirées des programmes précédents par EMG

La réhabilitation qui doit être engagée sur ces sites pilotes, parallèlement aux analyses de foncier, demande à satisfaire les besoins des habitants de ces zones. Or, les périmètres

³⁵ Afghan gGodesic and Cartographic Head Office)

concernés par la réhabilitation envisagée se trouvent alors trop restreints pour recevoir l'ensemble des équipements nécessaires à l'amélioration des conditions de vie. De ces expérimentations, EMG tire deux leçons de leurs cas d'intervention :

- Au delà des améliorations à des besoins de proximité, il y a nécessité d'élargir les périmètres des programmes pour répondre à des besoins collectifs comme ceux des écoles, des infrastructures, de l'assainissement ou des installations d'équipements de traitement de déchets, qui ne peuvent se traiter à l'échelle spatiale d'une seule communauté (en urbain à l'échelle de quelques rues).
- La régularisation juridique des statuts de propriétés foncières n'est pas suffisante pour solutionner l'illégalité de ces implantations au regard de la situation administrative. IL y a nécessité pour ces quartiers d'être intégrés à une planification urbaine.

6.2.6 Actions à Mazar

Avec la réduction des financements USAID et la limitation de ces derniers, EMG tente de comprendre et de mettre au point des processus de résolution de cas d'informalité parmi les plus compliqués de manière à balayer les différents cas de figure pour être en capacité de conseiller le gouvernement sur les évolutions à apporter à une régularisation de principe des cas d'illégalité. Dans ce sens, et avec très peu de financement, EMG a choisi de n'intervenir que sur un seul quartier mais un quartier cumulant les cas les plus complexes d'illégalité et d'informalité / Il s'agit au sud est du quartier de Sajajaj. (Environ 10 000 habitants, information à vérifier)

6.3 La question de l'environnement et du développement durable

6.3.1 La question de l'environnement au niveau international

Les problèmes posés par la dégradation accélérée de l'environnement, considérés comme facteurs de risque de déstabilisation régionale (physique mais aussi social) a donné lieu à des initiatives de réflexions et actions sur le sujet à tout niveau. Sur le plan international, en 2003 a été créé le « *Environment and Security Initiative* » (ENVSEC), avec des missions et agendas différents pour 3 organismes internationaux : le « *UN Environment Programme* » (UNEP), le « *UN Development Programme* (UNDP) » and l' « *Organisation for Security and Cooperation in Europe* » (OSCE). En 2006 l'Initiative s'est associée comme partenaires le « *UN Economic Commission for Europe* » (UNECE), le « *Regional Environmental Centre for Central and Eastern Europe* » (REC), et le « *Public Division of the North-Atlantic Treaty Organisation* » (NATO).

6.3.2 La question de l'Environnement en Afghanistan et à Mazar-e-Sharif

L'agence afghane *National Environmental Protection Agency* (NEPA) a pour rôle d'apporter des solutions de préservation de l'environnement, et d'être un support pour un développement durable, à travers la gestion des ressources, l'établissement de guide d'interventions et la gestion de services. Ces questions d'environnement concernent particulièrement des échelles régionales telles que la gestion de l'irrigation de la région du bassin du fleuve de l'Amou Daria, situé à plusieurs dizaines de kilomètres au nord de la ville de Mazar.

Mais au niveau de la ville : entre désert au sol salé inexploitable au nord, cultures traditionnelles mais aux problèmes d'irrigation à l'Ouest, réserves d'eau supposée en sous sol de cet ouest dans une nappe phréatique très profonde (estimé à 120 m) , inondations en ville en période de dégel se déversant depuis le Sud montagneux, jusqu'au nord de la ville et

risques de pollution avec le développement industriel en cours à l'Est, la ville est elle-même génératrice de déchets qu'elle n'évacue plus.

6.3.3 L'état de la pollution et de la gestion des déchets dans les villes afghanes

Les questions d'environnement, telles que la lutte contre les pollutions, les économies d'énergies ou les recherches d'énergies propres, le traitement et le recyclage des déchets ou la préservation des espaces naturels urbains ne sont pas, suivant notre observation, des problèmes auxquels s'attaquent les organismes d'intervention de l'aide en phase d'urgence, ni de post urgence. Les facteurs de dégradations des environnements ne sont pris en considération que lorsque les urgences et services essentiels sont déjà assurés même si les programmes de l'aide ont de plus en plus des volets d'accompagnement d'information formation à l'hygiène de base. Mais ces volets ne concernent que le maintien hors pollution de l'eau potable et le lavage des mains en général, ce qui n'est d'ailleurs pas forcément dans la culture traditionnelle. Pourtant les problèmes de dégradations de l'environnement non seulement préexistent aux crises mais ne font qu'empirer dans la phase de sortie de crise et changer de nature en phase d'émergence vers un développement.

6.3.4 Sur la question de la préservation des espaces et espèces végétales

Les différentes agences UNICEF, UNAMA, UNEP, WFP, UNDP, ont élaboré en commun une initiative : le GAIN « *Greening Afghanistan Initiative 2006-2008* » en relation avec le Ministère de l'Agriculture afghan et le NEPA, programme de sensibilisation aux questions environnementales tant des populations que des autorités. Cela concerne i) la protection des forêts et la reforestation, ii) la protection de l'environnement, iii) le développement d'espaces verts et iv) le développement durable. Ce programme touche cinq provinces du nord est de l'Afghanistan : Balkh, Samangan, Faryab, Sari Pul et Jawzjan . Mais ce programme est de budget trop limité pour avoir un impact. Sur une durée de deux années, il s'agit de sensibiliser quelques écoles sur le fait de ne pas couper les arbres, ce qui est très loin des gros problèmes que pose l'empiètement urbain sur les zones rurales ou naturelles ou simplement la préservation des espaces verts urbains face aux besoins de terrains pour du logement.

6.3.5 Un système organique traditionnel dépassé

En Afghanistan, en ville, à Mazar comme ailleurs, il n'existe pratiquement pas de système d'égoûts pour les déchets liquides, encore moins pour les déchets solides qui sont jetés sur la chaussée. Les effluents suivent en général les mêmes trajets. Le principe étant que les paysans, il n'y a pas si longtemps amenaient leur troupeau de chèvres et moutons pour nettoyer les rues, les animaux avalant tout ce qu'ils pouvaient, et les paysans emportant une partie des déchets dans leur charrette, soit pour composte soit pour récupération. Si ce système « organique » fonctionne encore un peu, l'évolution de la masse des déchets et de la nature des déchets est sans commune mesure avec la capacité d'absorption de l'attelage animal et paysan.

6.3.6 Lien intéressant en Urgence et Développement sur la question des déchets par l'ONG HIA

Une ONG : HIA, (*Hungarian Interchurch Aid*), se penche sérieusement à Mazar sur cette question de la collecte et du traitement des déchets solides en collaboration étroite avec les départements techniques et économiques de la Municipalité. Cette ONG est arrivée dans le Nord de l'Afghanistan très rapidement après la chute des talibans, venant de l'Ouzbékistan où

elle assure des programmes de développement depuis 1990. Agissant dans les pays aux situations post crises, elle a pour principe de mettre en œuvre des programmes de développement durable en s'appuyant sur le dialogue social et culturel, et avec les locaux comme partenaires. Il s'agit pour cette ONG d'éviter de reproduire les erreurs des années 60-70 dues à des coopérations essentiellement techniques et scientifiques qui ne prennent pas en compte les capacités locales d'appropriation des processus dans la durée. Sur ces principes et dans les provinces nord de l'Afghanistan, HIA fait le lien entre des programmes d'urgence, de post urgence et de développement (lien U.R.D)

6.3.7 Le «Waste management project », programme (ONG HIA) de gestion des ordures urbaines.

Particulièrement investi dans les questions environnementales, HIA a lancé un programme sur la ville de Mazar-e.Sharif pour la gestion des ordures avec le «Waste management project » dans un objectif d'échanges et d'équilibres entre usagers urbains et usagers ruraux. Ce programme d'expérimental, limité dans sa première phase, a pour objectif, en deuxième phase d'être développé en système de retraitement de déchets sur l'ensemble de la ville et ses environnements.

- A- Phase expérimentale

Le programme est engagé en étroite collaboration avec le département technique de la ville qui coordonne le programme et fait le lien avec les différentes institutions, en particulier avec le Ministère de l'Agriculture. Le Gouverneur est lui-même très impliqué sur ce programme. Initié et géré par HIA, il est mené avec le département Environnement de la Municipalité (service de gestions des espaces verts), l'UNDP, le bureau du gouverneur et différents experts de HIA en questions environnementales. Les quartiers ou districts choisis pour expérimenter ce programme pilote sont les districts 7 et 10 au sud est de la ville en relation spatiale directe avec les zones agricoles limitrophes de manière à faciliter l'adoption du processus par l'encouragement de la relance des usages en cours. Le principe étant de résoudre les questions de collectes et traitement des déchets et ordures avec la participation des différents usagers, autant les ruraux que les urbains.

Un processus participatif :

La viabilité à long terme du programme est basée sur la communication sur le processus, sur les objectifs et sur la participation à tous les niveaux d'usagers :

Les usagers urbains :

- Avec la Municipalité a été formalisé un « contrat d'engagement sur le processus », dans lequel, elle s'engage à sélectionner les zones d'expérimentation, à informer les habitants du processus, à mettre à disposition un bureau à la mairie.
- Avec les urbains : maison par maison, les habitants des rues concernées doivent être informés du processus, des précautions à prendre, et du tri à opérer dès la maison.
- Le responsable de rue (wakil), est un partenaire important dans la gestion des collecteurs de déchets: Par effet de la pauvreté mais aussi par tradition, des ramasseurs parcourent les rues, à la recherche de déchets à recycler ou revendre. Mais il y a un ordre tacite et une surveillance qui s'opère dans la répartition des rues et des points de stockage.
- Ces ramasseurs, pauvres qui vivent déjà du ramassage des détritux de rues de tout ce qu'ils trouvent à utiliser ou revendre, sont intégrés au processus.

Les usagers ruraux

- HIA cherche à intéresser les paysans des alentours dans un double processus d'échange avec plusieurs objectifs : D'une part, les faire participer à la propreté de

l'environnement en leur faisant collecter ce qui va leur servir de compost, d'autre part les assister pour une valorisation optimum dans le mode d'utilisation de ce compost. Par ailleurs, HIA assure des échanges techniques entre tradition et nouvelles expérimentations sur les usages du compost, et d'autre part HIA distribue des jeunes arbres fruitiers (amandiers, pruniers, abricotiers) pour relancer la filière horticole.

En lien avec les usages et traditions locales

Depuis une trentaine d'années, la tradition de collecte par les paysans se perdait ; HIA tente de s'appuyer dessus dans un nouveau processus d'échange économique.

En lien avec le développement des nouvelles technologies

HIA est d'une part composé et assisté d'ingénieurs qualifiés dans les questions environnementales. D'autre part l'ONG cherche à informer et former aux nouvelles technologies de retraitement de déchets les afghans. Certains ont été invités à visiter des usines en Hongrie et Autriche (cinq personnes dont agriculteur, médecin, responsable de coopérative agricole, responsable technique de municipalité)

Par des échanges directs urbains ruraux

Vues n°36 : le terre plein central d'une avenue sert de pépinière d'échange entre ruraux et urbains



:
En pleine ville, en secteur ouest : distribution d'arbrisseaux fruitiers aux paysans en échange de la collecte des débris des rues.



- A- Phase de mise en place d'un système économiquement durable

L'expérimentation pilote, après bilans, analyses et évolution du processus, est destinée à être généralisée sur l'ensemble de la ville dans une phase ultérieure mais déjà en cours d'étude.

Le processus est de développer un système plus élaboré de collectes et traitements, viable à l'échelle locale et, dans le processus d'évolution culturelle et économique locale.

Des échanges entre partenaires sont en cours pour savoir s'il vaut mieux étendre géographiquement à l'ensemble des quartiers de la ville, le programme tel qu'il a été élaboré dans cette première phase d'échange directe entre urbains et ruraux ou, s'il faut développer un programme plus ambitieux et plus durable. Le schéma ci-dessous correspond à

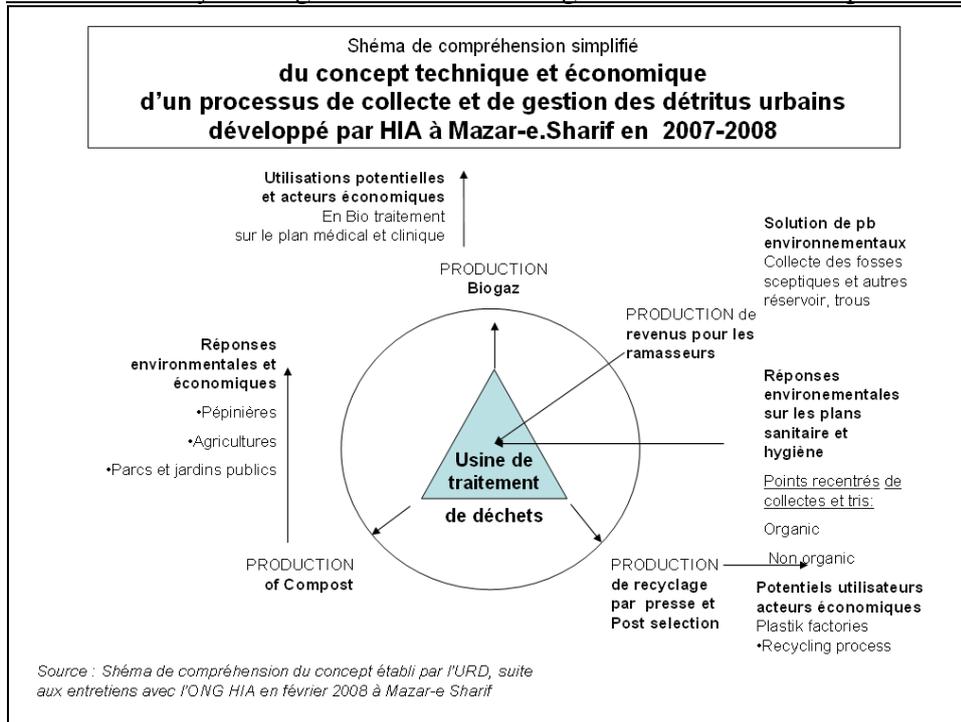
³⁶ ~à »zsçe

l'explication du concept développé et en cours d'analyse par HIA en vue de l'élaboration d'un programme d'ensemble de la filière de traitement des déchets, pour la ville.

Différentes questions sont à l'étude :

- Une question concerne l'échelle de l'usine de traitement de déchets, faut-il en construire une pour la ville, ou une pour une intercommunalité qui aujourd'hui n'existe pas, ou plusieurs d'échelles plus modestes réparties autour de la ville.
- Comment maintenir un système qui prenne en compte les différents usagers sociaux du système actuel, en particulier les plus vulnérables, les chômeurs...
- Comment développer un secteur économique et social viable à termes, en liens directs avec l'élaboration d'un équipement d'usine de haute technologie

Schéma d'un système global de collecte et gestion de déchets d'après HIA



Source : élaboration Groupe URD

▪ **Commentaire :**

L'Afghanistan n'étant pas encore industrialisé, les transports pas encore très développés, et le déplacement en voiture assez récent, le pays n'a pas encore subi de pollution majeure technologique : atmosphérique, pollution de sols, toxicité industrielle de l'eau. La pollution existante est encore une pollution « naturelle » même en ville. Intervenir aujourd'hui sur ces problèmes d'environnement est une opportunité pour l'Afghanistan.

7. Gouvernance & Stratégies d'actions

7.1 Stratégies de développement et de gouvernances aux niveaux provincial

Avec le décret présidentiel du 30 août 2007, dans le cadre de la décentralisation de l'Etat afghan, une nouvelle institution de gouvernance locale provinciale afghane a été créée sous la forme de l' « *Indépendant Directorat for Local Governance* » (IDLG). L'objectif est de rapprocher par cet outil, les visions et stratégies de l'Etat central avec les besoins locaux, pour

contrer l'éclatement et la multiplicité des influences locales des « *warlords and commander* », mais aussi la confusion générale entre acteurs (bailleurs internationaux, ONGs, institutions, actions (d'urgence, dispersés, ponctuels, de longs termes...). Les autorités locales se heurtent aux manques de moyens, à un clientélisme, à des pressions politiques et à leurs propres incompétences ou compétences obsolètes. Elles ne peuvent mettre en œuvre les stratégies décidées au niveau central. Cette réforme institutionnelle, avec la mise en place de ce nouvel outil de gouvernance locale, a pour objectif d'appuyer localement les enjeux et décisions de la politique gouvernementale de Kaboul. La volonté est d'impliquer les différents acteurs, à commencer par la société civile, les communautés au même titre que toutes les administrations techniques et les ministères de tutelle dans le processus de décision. La Province de Balkh, avec Mazar comme *Provincial capital* est une des premières provinces dans laquelle ce processus est en cours de mise en œuvre.

7.1.1 PDC : le « *Provincial Development Committee* », Déconcentration institutionnelle et soutien international.

Au niveau provincial ou des districts provinciaux, l'outil d'action de ces stratégies de développement est le Comité « PDC » (*Provincial Development Committee*), qui sous la tutelle du Ministère de l'Economie hier et aujourd'hui sous la tutelle de l'IDLG, est chargé d'élaborer par concertation locale un « PPD » (*Provincial Planning Development*) pour chaque province, sous la haute autorité du Gouverneur. L'objectif est d'identifier les besoins locaux dans différents secteurs en concertation avec les institutions et communautés locales en vue d'un plan d'action pour les cinq années à venir

Institutions

The Ministry of Rural Rehabilitation and Development (MRRD) dans le cadre du National Area Based Development Programme (NABDP)

The Ministry of Economy

The Ministry of Women's Affairs

Governors

The Afghanistan Stabilization Programme (ASP) advisors

The Provincial Development Committees and Directors of Provincial Line Departments

The Ministries of Agriculture, Irrigation and Livestock (MoAIL), Commerce and Industry (MoCI), Counter Narcotics (MCN), Economy (MEC), Energy and Water (MEW), Higher Education (MHE), Education (MoE), Interior (MoI), Justice (MoJ), Labour and Social Affairs, Martyrs and the Disabled (MoLSAMD), Public Health (MoPH), Public Works (MPW), Urban Development (MUD)

Organismes internationaux

The United Nations Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA)

The Provincial Reconstruction Teams (PRTs)

The International Security Assistance Force (ISAF)

ARD and DAI, supported by USAID,

United Nations Development Programme (UNDP)

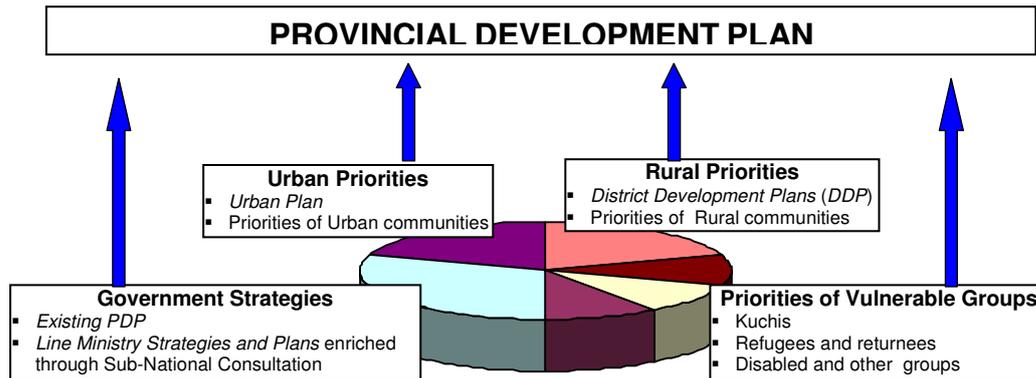
The Canadian International Development Agency (CIDA)

Les huit secteurs stratégiques

1. **Security** - Ministry of Interior (MoI), Ministry of Counter Narcotics (MCN).
2. **Education** – Ministry of Education (MoE), Ministry of Higher Education (MHE).
3. **Health** – Ministry of Public Health (MoPH).
4. **Agriculture and Rural Development** – Ministry of Agriculture, Irrigation and Livestock (MoAIL), Ministry of Rural Rehabilitation and Development (MRRD),

5. **Infrastructure and Natural Resources** – Ministry of Public Works (MPW), Ministry of Energy and Water (MEW), Ministry of Urban Development (MUD),
6. **Economic Governance and Private Sector Development** – Ministry of Commerce and Industry (MoCI),
7. **Social Protection** – Ministry of Labour, Social Affairs, Martyrs and the Disabled (MoLSAMD), Ministry of Refugees and Repatriates (MoRR)
8. **Governance, Rule of Law and Human Rights** – Ministry of Justice (MoJ), General Independent Administration of Anti Corruption (GIAAC)

7.1.2 PPD : le Provincial Planning Development et son impact sur le secteur urbain



Source of the data and diagram : PPD - Balkh

Il y a une déconnexion entre les questions à résoudre et les stratégies d'action annoncées à travers le PPD : Comme dans les enjeux de stratégies nationales (ANDS), la question urbaine n'est pas prise en compte dans son entité, comme l'est le secteur de la santé ou de l'agriculture avec le développement rural. Le Ministère de l'urbanisme se trouve n'être qu'un des interlocuteurs parmi d'autres tutelles et impliquées seulement sur les questions d'infrastructures. Et pourtant les engagements sur les actions à mener visent à solutionner les besoins de tous les habitants : tant les habitants des zones rurales, les « apatrides » : réfugiés, retournés, les nomades *kukis*, ou les personnes touchées par diverses vulnérabilités que les habitants des zones urbaines.

7.1.3 Stratégies d'action institutionnelles afghanes pour les besoins urbains

Les stratégies d'actions institutionnelles des PPD, suivent une procédure identique pour tous les secteurs concernés (santé, éducation, infrastructures...sécurité) et doivent aboutir à une liste de 9 priorités pour chacun de ces secteurs. En zone urbaine, les besoins identifiés le sont au titre des actions à réaliser dans le secteur « Infrastructures » et concernent : de l'amélioration de rues et de circulation, principalement par de l'asphaltage, de l'amélioration de distribution d'eau potable mais seulement à l'intérieur du périmètre administratif en vigueur, un renforcement de la puissance énergétique et la construction de quelques bâtiments publics.

Parmi les 9 priorités retenues après consultation, il ressort plus spécifiquement les points suivants qui concerneront autant la ville que les districts de la province :

- Point 6 - Renforcement de la puissance électrique de 6 à 20 KW/H
- Point 7 - Etablissement d'une station centrale de bus
- Point 9 - Assurer la desserte en eau potable de la ville de Mazar

En fait de stratégies, le résultat est plutôt un listing d'interventions pour lesquels les afghans, ont calculé des budgets et comptent chercher des financements, parmi les aides internationales.

Il n'y a pas à proprement parler de stratégies d'actions liées à une dimension urbaine.

7.2 Limites au conseil de l'aide internationale sur les problèmes de gouvernance

7.2.1 Le principe du CP (*City Profiling*)

Les programmes « *City Profiling* » (CP) ont été élaborés par UN Habitat sur d'autres contextes de crise d'après une méthode d'analyse participative de l'état des compétences des villes: le « *Rapid Urban Sector Profiling for Sustainability* » (RUSP). Le CP vise à établir une analyse approfondie de l'état de la gouvernance locale municipale, et en conséquence à établir des recommandations orientations pour accompagner le renforcement des compétences avec un plan d'action : *le Municipal Action Planning* (MAP). En Afghanistan, des CP ont été ou doivent être menés sur les cinq villes majeures par UN Habitat, sur financement CE, en partenariat avec le Ministère de l'Urbanisme, le Ministère de l'Intérieur, les autorités provinciales (le Gouverneur), les Municipalités et les communautés de la ville.

7.2.2 Les limites du CP

Le City Profil réalisé sur la ville de Mazar-e Sharif a été une version tronquée du concept initial, mené sur Kandahar. L'étude menée sur Kandahar avait pour objectif de dresser un portrait général des atouts et faiblesses de la gouvernance locale, avec des propositions d'actions à court, moyen et long terme. Le City Profile mené sur Mazar (comme sur Jalalabad) se résume finalement à un listing d'opérations à faire financer et à exécuter : sous la forme d'un « *rapid, action-oriented assesment of existing conditions in a city* » Il y aurait d'après l'auteur du programme initial, testé sur la ville de Kandahar, une dérive des objectifs initiaux du programme qui visait des recommandations structurelles, sur le long terme. Le CP sur Kandahar a fait peur aux Afghans par l'ampleur de la situation, des besoins, des moyens financiers et du temps à mettre en œuvre pour mettre à niveau les compétences municipales. La structure onusienne UN habitat a choisi de se rallier aux demandes institutionnelles afghanes de recommandations plus ponctuelles, moins structurelles et moins engageantes en durée et coût.

7.2.3 Commentaires

- Problème de curseur à positionner entre conseil extérieur international et intégration à des processus institutionnel

Le CP est une méthode d'approche holistique, systémique pour diagnostiquer les problèmes que les villes ont à affronter. A Mazar cela devient la base d'un listing d'opérations à mettre en oeuvre suivant les huit secteurs déjà prédéfinis par la stratégie gouvernementale (ANDS). On peut regretter la mise à l'écart de l'analyse plus globale et de solutions d'améliorations plus structurelles et sur le long terme. Ce système de priorités par actions à court terme (de 3 à 5 ans) ne peut apporter des solutions que ponctuellement à des besoins mais ne prend pas en charge une réflexion générale de stratégies de réhabilitation, ou de développement encore moins de devenir de la ville . Ce *City profiling* tel qu'il été mené à Mazar , a servi de base et référence pour l'élaboration du Programme Provincial de Développement (PDP).

Les objectifs de consultation, inscrits dans la procédure PDP, pour identifier au mieux les besoins de la société civile afghane, des différentes institutions ou acteurs urbains semblent avoir été réduits à l'application des résultats du CP. Cela pose la question de la responsabilité de l'aide sur les objectifs : court terme et ponctuel ou aide à de la reconstruction structurelle, ici sur des procédures institutionnelles décentralisées dans cette phase post urgence.

▪ L'entité urbaine n'est pas comprise ni traitée comme un secteur en soi

Les problèmes de la ville et des zones d'occupation périphériques ne sont pas abordés comme un secteur qui a sa propre cohérence, et dont la complexité doit être solutionnée en inter relation entre les différentes actions. Ces besoins sont réduits à la partie infrastructure, qui est certes nécessaire mais insuffisante pour faire la ville.

▪ Des actions dissociées sont menées sur la ville au détriment de la cohérence spatiale urbaine

Par exemple inscrits dans les priorités du pilier stratégique : « *Economic Governance and Private sector Development* », de la stratégie nationale afghane (ANDS), plusieurs projets ont été lancés sur la ville, et en périphérie. Ces projets, qui visent des objectifs de relance économique demandent des emprises foncières, des choix de localisation pour construire des bâtiments, une réflexion sur des systèmes de transports. Or aucune étude ne s'attache à analyser ces options d'un point de vue de la spatialité de la ville. Si la création d'un parc industriel à 17 km de la ville avec l'amélioration des infrastructures d'accès sur la route de l'est peut trouver une place dans un développement futur, toutes les actions de développement d'activités artisanales (*handicraft*, productions locales maraîchères ou fabrication de tapis) risquent de présenter des difficultés de fonctionnement s'ils ne sont pas étudiés en relation avec les systèmes spatiaux de la ville. Pour exemple, le marché aux légumes frais, réalisé par UNDP en plein centre ville, toujours pas encore en fonctionnement presque une année après réception du bâtiment et transferts à la Municipalité, interroge sur les modes de décisions pour l'évolution de la ville comme sur les choix d'actions de l'aide internationale.

▪ Par ailleurs, des pans entiers du fonctionnement de la ville ne sont pas mentionnés

Pour exemple,

- Le problème majeur d'assainissement de la ville est évoqué mais, tous les systèmes d'évacuation des ordures, de collectes et traitements des déchets ainsi que les pollutions qui se développent en ville ne sont pas objet de priorité d'action. Le rapprochement opéré par le département économique de la Municipalité et par cette ONG, HIA, spécialisée sur ces questions semble devoir apporter des fonctionnements pour Mazar, mais l'enjeu doit à terme dépasser l'ONG internationale pour devenir partie intégrante d'une politique de développement de la ville.

- Les enjeux de préservation de l'environnement, des espaces verts, des ressources d'eau et d'équilibre ruraux urbains ne sont mentionnés.

- Les questions liées au foncier ni les cadres à mettre en place pour les interventions des investisseurs privés sur l'espace public ne sont traitées en relation avec les enjeux de la ville

- La participation des communautés aux décisions est fictive.

Le programme LGCD, *Local Governance and Community Development*, développé par l'ARD, (structure privée de coopération financée par USAID) aurait pour but

d'assister le Gouvernement afghan au niveau provincial (PDC) pour créer les conditions d'un travail collectif en vue d'un développement équilibré entre le pouvoir et les diverses échelles de consultation et de décision. Un programme est en cours auprès des différentes provinces nord et ouest de l'Afghanistan, mais concernerait plus un appui envers le fonctionnement institutionnel et dans le secteur rural, plus 'une action dirigée vers les communautés urbaines.

- Nécessité d'une planification urbaine

Ces actions ayant pour partie des impacts sur la ville, décidées au niveau provincial, mériteraient d'être analysées et reliées dans une vision de développement équilibré entre urbain rural. L'outil de la cartographie est manquant.

8. La question de la sécurité et le débat sur les actions civilo militaires : aide ou contrôle ?

8.1.1 Des PRT, *Provincial Reconstruction Team*, militaires aux rôles ambigus

Les militaires ou la couverture humanitaire en PRT de cette présence controversée au sein de l'aide internationale n'échappe pas au malaise repéré dans le Nord de l'Afghanistan. En raison de la situation considérée comme stable, la présence de ces militaires à Mazar est réduite et l'équipe mixte suédoise finlandaise a de fait la charge de quatre provinces très étendues : Sar-e.Pul à l'Ouest, Jowzjan au Nord- ouest, Balkh et Samangan au Sud (alors que d'autres PRT ne couvrent qu'une seule province). La double nationalité qui compose ce PRT enlève de la cohérence à leurs actions. Il n'y a pas d'équilibre interne au PRT dans la répartition des 400 soldats présents en permanence avec 300 suédois et 100 finlandais. Les militaires sont extrêmement jeunes, peu préparés au contextes afghans, et ne sortent de leur casernement que pour patrouiller en tanks. Maintenus entre de hauts murs, à l'écart de tout contact avec la population afghane, ces jeunes en ont peur. Ils n'ont pas non plus le temps faire connaissance avec ces contextes, ils ne restent que quelques mois.

Leur rôle est de faire voir leur présence militaire comme protection des populations, partout dans ces quatre provinces, en se déplaçant en convoi, ce qui les rend très vulnérables sur les parcours et augmentent leur inquiétude. Ils savent que leurs activités peuvent se retourner contre eux. Ils ont aussi comme mission de soutenir des projets humanitaires, ce qui apporte une multitude d'ambiguïtés sur leur rôle : pour les afghans, pour les acteurs humanitaires indépendants, mais aussi pour eux même. Ce n'est pas leur métier.

8.1.2 Faiblesse de l'équipe et des objectifs humanitaires au sein du PRT de Mazar

Pour les actions humanitaires, sur 400 soldats, il n'y a que quatre responsables, spécialistes seniors de développement et questions humanitaires.

Ne sachant dans quel sens monter des projets humanitaires, que les PRT ne mettrons pas en oeuvre de toute façon, et sous le prétexte d'établir des diagnostics de besoins humanitaires, les patrouilles se rendent dans des villages reculés, en convoi de tanks. Ils entament des échanges avec les villageois, mais aucun ne parlant la langue dari locale, des interprètes doivent assurer la traduction. Ce travail proche des militaires n'est pas bien perçu par les afghans. A Mazar, la seule femme interprète aurait du abandonner par pression familiale, elle a disparu. Une information (non vérifiée) la donnerait pour décédée par suicide, très rapidement après son retour au village et le PRT ne trouve plus d'interprète femme. Les actions en réalité se

limitent soit à du financements d'organismes humanitaires, par exemple pour UNOPS pour construire des routes, soit à des actions ponctuelles d'interventions d'urgence (ex auprès des réfugiés)

8.1.3 Actions humanitaires très limitées et non coordonnées au sein du PRT

La coopération suédoise de développement, présente en Afghanistan depuis 1982 a l'habitude de travailler en milieu rural (route, écoles, cliniques). Depuis 2005, une aide financière importante est apportée au gouvernement afghan (via le fond ARTF), mais seulement 20% de cette aide arrive dans le nord.

De leur côté, les finlandais apportent une aide financière très limitée et se sont focalisés sur une seule action en ville : la délocalisation reconstruction de la prison hors la ville, en particulier la prison pour les femmes. Hors par mauvaise connaissance des contextes, des afghans, des procédures, l'étude de construction très avancée est complètement bloquée par découverte de manque d'eau sur le terrain alloué par la Municipalité alors que la prison existante est déjà démolie et les détenus quelque part éloignés de leur proches dans des situations provisoires. Le projet est arrêté.

8.1.4 Commentaires

- De l'attente à la déception, l'accueil des villageois risque de se transformer en méfiance réciproque
Les équipes des PRT savent très bien qu'ils ne peuvent apporter de solutions aux problèmes des gens qu'ils interrogent, qu'ils n'en n'ont ni les moyens, ni les compétences ni les mandats.
- Pas de contacts avec les femmes en l'absence de femme interprète
- Aucune coordination interne au PRT pour des actions humanitaires
- Méconnaissance totale des contextes d'intervention sur le tissu urbain
- Regret de la part des responsables humanitaires des PRT de ne pas avoir la possibilité d'une approche coordonnées avec les autres organismes

9. Pas de coordination spécifique sur le secteur urbain

L'agence onusienne, UNAMA, dont le rôle est d'assurer une coordination entre organismes internationaux de l'aide et institutions afghanes, fait le constat qu'il y a réellement un manque d'organismes humanitaires, de bailleurs et d'institutionnels afghans investis dans le secteur urbain. Ce constat d'un secteur « orphelin » d'investissements, de programmes, de compétences, nous sera rappelé au cours d'un de nos entretiens avec un responsable de la Commission Européenne à Kabul, qui confirmait le fait que la CE n'avait aucune ligne de financement spécifique pour ce secteur. L'aide va majoritairement au secteur rural, à la reconstruction de l'Etat et sur les zones à risques du sud de l'Afghanistan et des zones de culture et trafic de pavots.

- Comme toutes les agences de UN, UNAMA peut encourager de part et d'autre, le gouvernement afghan et les structures internationales, mais ne peut diriger ni l'un ni l'autre, ni imposer sa coordination. Son rôle se limite à des sollicitations qui sont suivies ou pas d'effets. cela marche avec certains organismes pas tous. Les institutions afghanes sont elles, supposées coordonner les stratégies d'action.
-

10. Conclusions

10.1 Etats des lieux et des esprits liés à la période

En cherchant à identifier les problématiques socio urbaines en Afghanistan, en 2008, dans cette période qu'on ne peut plus qualifier d'urgence après sept années d'actions sur le terrain, mais pas qualifier non plus encore de développement, il nous apparaît que les afghans sont très clairement en attente d'un vrai processus d'émergence vers des actions structurelles de développement, alors que les modalités et objectifs du processus de l'aide ne leur paraissent pas clair.

Dans les provinces Nord, en particulier dans la ville de Mazar-e.Sharif, l'analyse issue des visites sur place, contacts et discussions avec différents acteurs des structures internationales de l'aide, des structures institutionnelles afghanes, comme des personnes lambda de la société civile afghane révèle autant une forte attente d'amélioration qu'un scepticisme rampant. L'espoir d'amélioration est tangible mais très fragilisée par le manque d'indicateurs de résultats, de moyens mis en œuvre, et surtout le manque d'affichage de volonté claire de la part des différents acteurs du processus de reconstruction. Cette période se prolongeant, les espoirs s'amenuisent et la déception prend le dessus quand ce n'est pas un mécontentement qui a tendance à se radicaliser. Sur ce terrain de déception est en train de naître des réactions vives, qui, en l'absence d'actions fortes d'améliorations visibles et réelles ou au moins de communication sur des processus d'amélioration en cours, pourraient dégénérer en actions radicales.

- Sécurité à relativiser

Un point de vue généralisé, relayé par les médias afghans, est que l'argent et toutes les mesures de l'aide vont prioritairement, massivement dans les zones « d'insécurité » du Sud et de l'Est, en direction des militaires, et d'acteurs en lien direct avec ces derniers (entreprises privées pour la reconstruction de routes par exemple, avec des financements décuplés par les risques « affichés » de ces zones). Les quelques organismes de l'aide d'urgence présents dans le Sud, entre autre des agences onusiennes, ne seraient là que comme participants aux objectifs de stabilisation. Quant au Nord, considéré comme sécurisé, il ne nécessiterait qu'un maintien en l'état de la situation. Hors, les afghans travaillant dans des structures internationales, y compris dans des agences onusiennes, comme les acteurs en général des structures d'urgence qui voient que leurs efforts ne sont pas relayés par de nouveaux programmes ni de nouveaux financements alertent sur les risques de déstabilisations locales qui pourraient être provoquées par des actions fortes...enlèvements, attentats, dans ce nord dit « sécurisé », ou par une déliquescence de tous les efforts amorcés.

Tous ceux qui travaillent et espèrent émerger non seulement par des mises à niveau des besoins essentiels, mais vers des dynamiques de modernisation des systèmes de fonctionnement de la société afghane, et de normalisation des échanges sont sceptiques sur ce qui se passe actuellement. Les villes, comme concentrations urbaines, sont particulièrement touchées par cet état des lieux et des esprits.

10.2 Potentiels de dynamiques d'amélioration

- En ville : concentrations de synergies en attente d'une accélération d'amorce de développement

La situation de sécurité relative dont bénéficient les provinces du nord devrait donner naissance à une concentration de l'aide et à une accélération des engagements en général afin de conforter le plus rapidement possible la confiance des afghans en eux-mêmes d'abord, et ensuite en la volonté et capacité réelle de l'aide internationale de les aider à s'en sortir par le haut, c'est-à-dire par un début de développement. Les problèmes et besoins des afghans sont vastes, dans tous les secteurs de services et d'activités. La tâche est lourde. Si dans les villes et leur environnement périurbain, ces problèmes se conjuguent, s'intensifient et se démultiplient du fait de la concentration des habitants, les villes concentrent aussi toutes les synergies d'actions, de compétences, et de systèmes à faire fonctionner ensemble. Et cette concentration est une opportunité très importante de dynamiques d'actions à mettre en route en un processus structuré, coordonné inter acteurs sur tous les secteurs du fonctionnement urbain.

- Une connaissance des contextes irremplaçables chez les acteurs de l'aide en place

A Mazar-e-Sharif, depuis près de sept années, le terrain d'un développement potentiel est comme préparé par le travail et les actions d'un certain nombre d'organismes de l'aide internationale, certes avec des actions ponctuelles, dispersées, et limitées dans le temps et dans l'espace. Mais cet éclatement est aussi d'une richesse irremplaçable comme cumul de connaissances des contextes et systèmes socio urbains, cumul aussi de capital de confiance établi avec les différents organismes, communautés et individus localement, ceci à peu près dans tous les domaines touchant le fonctionnement urbain. Les organismes de l'aide ont des mandats en général limités à l'urgence. En réalité, ils sont actifs pour beaucoup d'entre eux sur des programmes pilotes qui ont pour objectifs d'être étendus et développés à de plus larges échelles de couvertures de besoins. Dans ils sont des acteurs potentiels, extrêmement précieux pour des programmes à élargir en systèmes cohérents. En admettant que ces structures puissent faire évoluer leurs mandats et obtenir des budgets pour pouvoir continuer des actions sur place, il devient nécessaire qu'ils s'inscrivent dans des cadres plus globaux pour participer comme un des acteurs des processus inter partenariaux à mettre en place.

- Entre l'urgence et le développement, une complémentarité à opérer

Avec leur multiplicité d'organismes, leur diversité de terrains d'actions, leur connaissance expérimentée des systèmes sociaux et de consultations auprès des habitants et compte tenu de leur engagement partenarial progressif avec les institutions locales qui leur reconnaissent des compétences, les acteurs du secteur de l'urgence sont potentiellement des acteurs pertinents à intégrer dans des programmes structurant de développement. Leurs compétences et connaissances particulières des populations, cultures et contextes locaux pourraient leur valoir de devenir des acteurs spécialisés sur des questions sociales dans des programmes élargis et multi partenariaux en processus d'évolution vers du développement urbain. Il apparaît nécessaire de faire se superposer dès maintenant, de « tuiler » des dynamiques de réflexions sur des programmes structurels d'actions durables dans lesquels les acteurs de l'urgence doivent à la fois transmettre leur connaissance et participer par leur capacité de mobilisation sociale. Un rôle d'expertise en « ingénierie sociale » devrait leur être reconnu dans des phases de transition vers des sorties de crises. Le développement en secteur urbain nécessite ce partage de compétence entre données sociales et données techniques, entre ingénierie sociale et ingénieries technico-économiques

- Nécessité d'une coordination urbanistique en vue d'élaboration de stratégies cohérentes d'évolution spatiale.

Entre opérations ponctuelles et processus d'interventions humanitaires auprès des plus démunis, des sans abris, entre réhabilitation de rues, de canaux d'assainissement ou création

de réseaux d'eau potable, entre reconstruction et mise à niveau d'infrastructures, entre actions de renforcement de capacités des gouvernances locales ou création de compétences communautaires en montage de projets, le secteur urbain a été couvert par de nombreuses actions depuis sept années. Mais la fragilité de ces actions réside dans le fait de n'être coordonnées par aucune analyse de vision cohérente urbanistique. Leur manque de visibilité nie à leur efficacité. Les risques de retour à des situations initiales voir de détérioration sont latents.

Pour accélérer et rendre durable et compréhensible pour les habitants, des processus et opérations d'amélioration, il s'agit au plus vite de changer d'échelle d'actions en lançant des dynamiques de cohérences urbaines par des réflexions et des actions sur les systèmes de fonctionnement urbains. Celles-ci relèvent des compétences des agences d'urbanisme. Des urbanistes comme différents acteurs du cadre de vie et des politiques urbaines, devraient être sollicités, à cette phase du processus de reconstruction, pour engager rapidement des programmes à l'échelle urbaine. Leurs compétences et spécialisations en techniques de développement urbain, en connaissance des modalités d'études, des processus d'aide à la décision, en mise en œuvre de projets urbains complexes, en assistance à la planification à court et long terme doivent être sollicitées dans le montage et les mises en œuvre des politiques urbaines comme les processus de réhabilitation, la rénovation urbaine, l'aménagement, les processus de consultations, de concertation, les modalités de partenariat public privé.

- Une ingénierie urbaine transitoire à mettre en place

Dans cette mixité de besoins de compétences à mettre en action participative sur le terrain urbain, la nécessaire complémentarité des compétences socio urbaines pourrait aboutir à la création d'une nouvelle structure transitoire commune de travail du type « Agence urbaine d'assistance à la reconstruction » intégrant acteurs humanitaires, acteurs du développement et décideurs locaux. Dans cette répartition des tâches, les acteurs de l'humanitaire pourraient développer des expertises très pointues sur les volets diagnostics sociaux, gestion sociale et processus de participation locale qui sont reconnues comme incontournables d'un processus de développement urbain durable. De même leur connaissance culturelle des situations devrait accompagner les études de multi diagnostics urbains à mener et par des expertises spécifiques sur les aspects stratégiques, structurels comme techniques sous la coordination d'urbanistes. L'objectif de ce travail participatif est d'aider les afghans à décider et engager des actions cohérentes dans l'espace et dans le temps.

10.3 Pistes d'actions dans différents secteurs

Les secteurs de développement urbain sont nombreux, interconnectés, bien connus des experts de l'urbanisme en général, souvent objets de colloques d'échanges, de recherches et de publications. Tous les problèmes que pose l'urbanisation émergente dans le monde sont analysés internationalement et par comparatif. Cette étude n'a pas la prétention d'être exhaustive sur la situation de la ville de Mazar-e Sharif. Les questions sont multiples. Seuls quelques terrains d'actions peuvent être évoqués ci-dessous comme spécifiques à Mazar, sachant que hors des spécificités locales, les questions urbaines sont les mêmes dans toutes les villes afghanes, actuellement.

- Sur la question de la gouvernance : favoriser la coopération décentralisée

Favoriser les échanges entre villes ou groupement d'entités urbaines est certainement un facteur d'accélération de tous les processus d'amélioration de gestion des villes. Le cadre de la décentralisation dans les pays développés susceptibles d'engager des aides en terme de moyens comme de compétence, est un niveau intermédiaire de l'aide à promouvoir

absolument. Les afghans vont aussi vers des procédures de décentralisation avec la nouvelle institution récemment mise en place (IDLG). Mais dans ce jeu de gouvernances institutionnelles entre gouvernementales et provinciales, il paraît très important d'aider les Municipalités à évoluer et à conforter leur pouvoir de gestions et de décisions sur l'ensemble des territoires d'occupations urbaines : ville et périurbains.

- Sur le lien U-R-D à opérer : Réactivation de capacité de programme d'urgence par continuation de programme de post urgence et en même temps amorce de programme de développement :

Pour pallier aux risques de crises nouvelles ou recréées, le secteur d'intervention humanitaire multi actions doit conserver une capacité de réactivation rapide locale de programmes d'aide d'urgence en restant sur place pour assurer des programmes de post urgence, qui bien ciblés bénéficient de leur connaissances des besoins et des contextes. Cela demande que les bailleurs maintiennent et renouvellent des financements, en l'absence desquels, il y a risque de création ou retour cyclique à des besoins d'urgence. En ayant les moyens et les mandats pour rester sur place, les acteurs de ce secteur peuvent devenir des intermédiaires très efficaces pour préparer les nouvelles phases d'amélioration des situations avec la venue des acteurs de développement.

- Sur la coordination : créer plusieurs niveaux de coordination urbanistique

La ville est un domaine extrêmement complexe, maillage de nombreux systèmes de fonctionnement donc d'enjeux, d'acteurs qui nécessite un ensemble de procédures de coordinations. Au-delà de la nécessaire coordination normale du secteur urbain qui déjà à Mazar-e.Sharif comme dans les autres villes afghanes ne couvre pas la réalité spatiale d'occupation urbaine, deux raisons imposent d'établir de nouvelles coordinations : l'obsolescence de la référence administrative urbanistique afghane après trente ans d'immobilisme de gestion urbaine et d'autre part la présence actuelle de multi acteurs non spécialistes des interventions en milieu urbain mais agissant sur l'urbain. Ces coordinations doivent être assurées par des acteurs ayant l'expertise urbaine.

- Sur la question de la planification : des études d'urbanistes

Un travail de représentation de la réalité spatiale est essentielle pour établir des supports d'analyses et de consensus sur des orientations viables que doivent et peuvent prendre les afghans. Les outils de représentation existants sont totalement inadaptés et les compétences locales dépassées. Une assistance par des urbanistes compétents en réhabilitation rénovation urbaine (compétence très développée en France), pourrait être proposée en complément des interventions des urbanistes pakistanais retenus par le Ministère pour une période trop courte.

- A la question des services urbains se superpose la question de la densité urbaine

En dehors des appuis techniques et financiers nécessaires à l'amélioration évolution de tout le processus de gestion, de distribution, de viabilité socio-économique et d'entretien des réseaux d'alimentation de l'eau potable comme des évacuations, une réflexion sur le défi de la densité urbaine est à analyser entre afghans et experts des secteurs « eau et urbanisme ».

- Sur la question du foncier

La levée du blocage du foncier est un préalable impératif à toute évolution cohérente et équilibré de la ville et de ses environnants. A Mazar-e.Sharif la question du foncier est particulièrement délicate sur les plans politiques en dehors de la complexité juridique. Le système foncier afghan se rapprocherait du système foncier français. Les experts français des questions touchant à la propriété et aux foncier seraient légitimes pour apporter leurs

compétence en complément du travail qui se fait autour de la question depuis 2003, par une structure américaine EMG bien engagée mais dont les financements USAID s'essoufflent.

- Sur la question de l'environnement

En dehors des pollutions récurrentes en zones d'occupation urbaine en Afghanistan, celles dues aux déchets organiques comme non organiques non récoltées, à l'absence de systèmes d'évacuations, de drainages et d'assainissement, la ville a à trouver un équilibre environnemental. Elle doit se saisir de cette question environnementale comme toutes les villes du monde avec des items locaux plus particuliers comme la préservation des zones périurbaines en activités rurales aux abords immédiats de la ville sur l'Ouest, les mises en exploitation des sols salés du désert du Nord, la création de protections contre les vents de sable de ce désert, les recherches d'équilibre entre les ressources et les besoins en eau pour la ville et les irrigations à proximité. La récupération d'espaces verts dans la ville, la création de procédure de réserves foncières pour de nouvelles zones vertes sont autant de sujets.

Cette période, avec une ville peu développée, pas encore polluée par des résidus d'industries et autres déchets peut être considérée comme une phase opportune pour anticiper un travail de conseil sur ces questions.

A Mazar-e-Sharif, un appui, des échanges d'expertises, des collaborations techniques pourraient conforter et prolonger le très intéressant travail de l'ONG HIA, amorcé sur les sujets de collecte, traitement et recyclage de déchets urbains : depuis l'intervention ponctuelle auprès des communautés urbaines et rurales, puis avec l'analyse de solutions sur le long terme en coordination avec les autorités urbaines.