

ÉTUDE DE CAS

# PHILIPPINES 2016–2020 / TYPHON HAIYAN

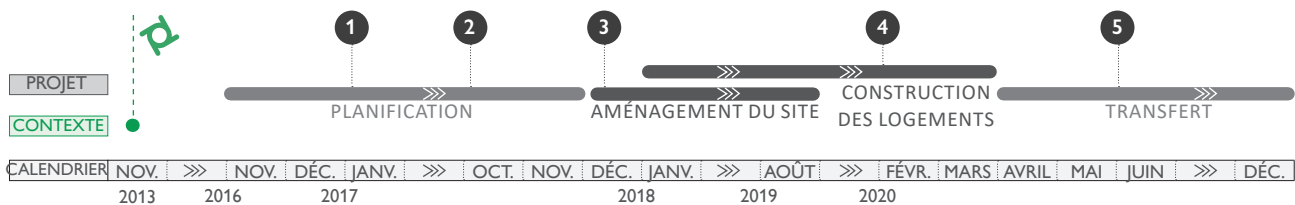
MOTS CLÉS : Participation des communautés, logement permanent, réinstallation, planification de site

<b>CRISE Typhon Haiyan (Yolanda), novembre 2013</b>	
<b>NOMBRE DE PERSONNES TOUCHÉES</b>	<b>3 424 593</b> ménages (16 078 181 personnes) touchés*
<b>NOMBRE DE LOGEMENTS ENDOMMAGÉS OU DÉTRUITS</b>	<b>518 878</b> logements partiellement endommagés <b>493 912</b> logements totalement détruits**
<b>LIEU DU PROJET</b>	Tacloban, Philippines
<b>NOMBRE DE PERSONNES AYANT BÉNÉFICIÉ DU PROJET</b>	<b>883</b> ménages (4 640 personnes)
<b>RÉSULTATS DU PROJET</b>	<b>Construction de 883 logements permanents</b> (raccordés aux systèmes d'approvisionnement en eau, de drainage et d'assainissement, aux installations communautaires et à un réseau routier) Fourniture d'un appui en matière de droits fonciers à <b>883 ménages</b>
<b>TAILLE DES ABRIS</b>	A : <b>28 m<sup>2</sup></b> (524 ménages) B : <b>35 m<sup>2</sup></b> (240 ménages) C : <b>58 m<sup>2</sup></b> (88 ménages) D : <b>59 m<sup>2</sup></b> (31 ménages) (La taille des abris dépendait de la taille des ménages)
<b>DENSITÉ D'OCCUPATION DES ABRIS</b>	En moyenne <b>5,5 m<sup>2</sup> par personne</b>
<b>COÛTS DIRECTS</b>	A : <b>5 840 dollars É.-U.</b> (5 834 EUR) B : <b>6 030 dollars É.-U.</b> (6 024 EUR) C : <b>8 780 dollars É.-U.</b> (8 771 EUR) D : <b>8 900 dollars É.-U.</b> (8 891 EUR)
<b>COÛT DU PROJET</b>	<b>15 000 000 dollars É.-U.</b> (14 984 475 EUR)
* Source : Conseil national de réduction et de gestion des risques de catastrophe des Philippines, rapport du 17 avril 2014	
** Source : Groupe sectoriel pour les abris des Philippines, fin 2014, <i>Analyse des solutions de relèvement liées aux abris</i>	



**RÉSUMÉ DU PROJET**

Le projet de réinstallation d'Anibong, organisé à Tacloban, aux Philippines, a aidé à relocaliser 883 des familles les plus vulnérables de la communauté d'Anibong qui vivaient dans une zone non constructible et à restaurer leurs conditions de vie et leurs moyens de subsistance dans une communauté sûre, durable et digne. Cette nouvelle communauté offre des logements permanents reliés aux infrastructures et aux services essentiels, et les résidents ont été soutenus dans leurs démarches pour obtenir des titres fonciers. Les familles bénéficiaires du projet de réinstallation d'Anibong ont participé à chaque phase de la création de leur nouvelle communauté, notamment le choix et la planification du site, la conception des logements et l'autoadministration après la livraison du site.



**8 novembre 2013** Le super typhon Haiyan sème la destruction sur les îles de Leyte et de Samar aux Philippines.

- 1** Janv. 2017 : Achat des terrains.
- 2** Oct. 2017 : Approbation des plans du projet de réinstallation d'Anibong par la communauté.
- 3** Déc. 2017 : Début des travaux de construction.
- 4** Févr. 2020 : Emménagement des premiers résidents.
- 5** Juin 2020 : Livraison du site à l'association de propriétaires et aux agences gouvernementales concernées.



Le nouveau quartier, qui a été construit pour les familles venant d'Anibong, a été baptisé DREAMville par ses nouveaux résidents.

## CONTEXTE

La ville de Tacloban, située sur l'île de Leyte aux Philippines, est exposée à des risques géologiques et climatiques constants tels que les tremblements de terre, les inondations et les typhons. L'économie est particulièrement vulnérable aux risques naturels en raison de sa dépendance à l'égard des activités tributaires du climat, comme l'agriculture et les ressources marines.

### SITUATION AVANT LE TYPHON

Avant le cyclone, 2 561 ménages vivaient dans le district d'Anibong. Situé sur une bande de terre côtière le long de la partie nord de Tacloban, il accueillait depuis des générations des familles installées de manière informelle le long de la côte, où les terrains étaient pour la plupart considérés comme des terres publiques non classées (non disponibles à la propriété privée ou au logement résidentiel). Les zones résidentielles à Anibong étaient très denses et les logements insalubres ; la zone était également sujette aux tremblements de terre, aux vents violents, aux inondations et aux incendies. La majorité des ménages vivant dans le district d'Anibong dépendaient de leur revenu journalier pour couvrir leurs dépenses et disposaient de très peu d'épargne formelle ou de fonds propres. Plus de 80 % vivaient avec moins de la moitié du revenu national moyen (250 dollars É.-U., soit environ 249 EUR par mois).

### SITUATION APRÈS LE TYPHON

Le super typhon Haiyan, localement appelé Yolanda, a dévasté les îles de Leyte et Samar aux Philippines le 8 novembre 2013, faisant plus de 6 300 victimes et détruisant la majorité des habitations et des infrastructures communautaires, notamment les jetées, les marchés, les points d'eau et les fosses septiques. Des commerces locaux, des bateaux de pêche, des cages à poisson, des vélo-taxis et d'autres équipements nécessaires aux activités de subsistance ont aussi été détruits. À Tacloban, environ 90 % des structures ont été détruites ou endommagées. Après le passage du super typhon Haiyan, les autorités nationales ont déclaré que tous les logements des zones côtières étaient des « zones non constructibles » et « non habitables ». En raison de cette décision, la communauté d'Anibong a été confrontée à une expulsion forcée. Plus d'un an après le cyclone, 14 000 ménages à Tacloban avaient encore besoin d'un logement permanent. Parmi eux se trouvait une grande partie de la population d'Anibong dont les abris de fortune construits après le typhon étaient bien plus fragiles que leurs anciens logements et se situaient désormais dans une zone non constructible et non habitable.

### OBJECTIF ET APPROCHE DU PROJET

L'organisation a lancé une série de réunions communautaires dans le district d'Anibong en 2014, en organisant une consultation communautaire sur la réinstallation qui prévoyait des entretiens avec les informateurs clés, des activités visant à définir une vision, des groupes de réflexion et un recensement des ménages. Les résidents ont fait part de leurs préoccupations concernant la fréquence élevée et les répercussions considérables des catastrophes, ainsi que les moyens limités dont ils disposaient pour améliorer leurs conditions de vie, et de leur frustration face à un sentiment de marginalisation et à un manque de compréhension de leurs droits et possibilités. L'objectif du projet de réinstallation d'Anibong était de construire une communauté sûre, durable et gérée par les résidents, qui servirait de modèle pour d'autres zones urbaines à faible revenu touchées par des crises aux Philippines.

## COORDINATION

À la suite de la décision de l'organisation d'aider à relocaliser 900 ménages vers un endroit sûr, un protocole d'accord multipartite a été signé en 2017 entre l'organisation, la mairie de Tacloban, l'archidiocèse de Palo et d'autres agences nationales. Tout au long des phases de conception, de construction et de transfert, l'organisation s'est étroitement coordonnée avec la mairie, le service de la ville chargé des logements, l'Autorité nationale du logement, le service local chargé de l'approvisionnement en eau et la compagnie locale de distribution d'électricité. L'organisation a entretenu une coordination étroite avec le groupe sectoriel pour les abris en raison des divers projets de logements permanents mis en œuvre par l'Autorité nationale du logement et d'autres organisations non gouvernementales internationales, afin d'éviter les chevauchements entre les zones cibles, les listes des participants aux projets et les services de soutien.

### IDENTIFICATION DU SITE

Le terrain destiné à accueillir la population réinstallée a été acheté par l'organisation en 2017. Le site de réinstallation se situe dans la ville de Tacloban, dans le *barangay* (quartier) de Bagacay, à environ 7 km du district d'Anibong. Le site se trouve à proximité du centre-ville et dispose d'un accès aux transports en commun. Comme le terrain est éloigné de la mer, l'organisation a aidé les pêcheurs à se reconvertir dans de nouveaux domaines, comme la vente, l'agriculture et le transport.

### CIBLAGE

Afin de garantir la transparence du processus de sélection, l'équipe du projet a aidé les organes communautaires des *barangays* à créer des comités de sélection à l'échelle des *barangays* chargés de superviser le processus de sélection. Les comités de sélection étaient composés de membres de l'organisme communautaire du district d'Anibong, des comités d'abris des *barangays* d'origine, et de représentants de divers groupes, dont les jeunes, les personnes âgées, les personnes handicapées, les femmes et les groupes religieux. D'après les critères convenus, les comités de sélection des *barangays* ont publié une liste de participants au projet afin de recueillir les commentaires de la communauté et ont validé tous les retours reçus pour finaliser la liste.



Les familles ont participé à des réunions de planification du site afin de contribuer à façonner leur nouvelle communauté.

## PARTICIPATION DE LA COMMUNAUTÉ

Les familles bénéficiaires du projet de réinstallation d'Anibong ont participé à chaque aspect de la phase de conception, notamment l'élaboration des critères de sélection des participants au projet, l'emplacement du site de réinstallation, le plan communautaire, la conception des logements et l'élection des dirigeants de leur association de propriétaires autoadministrée. Les participants au projet ont choisi qui seraient leurs nouveaux voisins à l'aide d'une analyse de leur réseau social. Les familles ont insisté sur le fait que la conception des logements devait être suffisamment solide pour résister aux catastrophes majeures, tout en tenant compte des besoins spécifiques des personnes handicapées et des personnes âgées.

## CONCEPTION DES LOGEMENTS

Quatre modèles principaux de conception de logement (deux modèles à un étage, deux modèles à deux étages) ont été mis au point et proposés aux familles en fonction de la taille du ménage et de ses besoins spécifiques. Les abris destinés aux personnes handicapées et aux personnes âgées ont été installés sur des parcelles plus grandes permettant aux familles de construire des rampes si nécessaire. Les logements ont été conçus et construits de manière à résister aux tremblements de terre à répondre aux normes établies par la version la plus récente du Code national du bâtiment des Philippines, qui a été révisé pour tenir compte des vents dont la vitesse peut aller jusqu'à 268 km par heure, comme lors du typhon Haiyan.

## INTERVENTIONS AU NIVEAU COMMUNAUTAIRE

Des activités participatives et consultatives ont été menées pour comprendre le contexte de la planification spatiale, et le plan du site de réinstallation a été élaboré en tenant compte des équipements collectifs, des logements et des infrastructures. L'organisation a fait don d'une partie du terrain au ministère de l'Éducation pour la construction d'une école permanente, ainsi qu'au *barangay* hôte pour la construction d'un terrain de basket-ball et d'un marché public, des installations qui profiteraient tout autant à la nouvelle communauté qu'aux communautés voisines.

Le projet visait à adopter une approche globale, intégrée et durable, avec des équipes spécialisées dans les moyens de subsistance, le régime foncier, la création et la formation d'associations de propriétaires, la réduction des risques de catastrophes et la formation en matière de communication pour le changement



La construction des logements a été réalisée par des entreprises locales soumises à la supervision et au contrôle qualité de l'équipe de construction de l'organisation.

social et comportemental, et le mécanisme d'épargne et de prêts internes de l'organisation.

## SÉCURITÉ DES DROITS FONCIERS

Le projet a aidé les ménages à accéder à la propriété par trois moyens différents (subvention, paiement en espèces ou programme de prêts). Le coût moyen par parcelle s'élevait à 1 200 dollars É.-U (1 199 EUR).

- L'organisation a aidé 750 ménages à obtenir des prêts par l'intermédiaire d'un programme de logement abordable prévoyant de faibles taux d'intérêt et des mensualités minimales adaptées au revenu mensuel de chaque famille. Les prêts peuvent être remboursés dans un délai allant de 10 à 30 ans, les mensualités commençant à 10 dollars É.-U. (9 EUR) par mois.
- Quatre-vingts ménages ont pu payer la totalité de la somme et ainsi acheter directement leur parcelle.
- L'organisation a attribué des parcelles à 53 ménages.

## PROCESSUS DE CONSTRUCTION

Au moyen d'un appel d'offres, l'organisation a recruté 30 entreprises locales du bâtiment pour l'aménagement du site, la construction des logements, ainsi que la mise en place du réseau de drainage, des systèmes d'eau et d'assainissement, du réseau routier et des installations collectives. Recruter plusieurs petites entreprises a permis de mener à bien la construction de façon souple et efficace. L'équipe technique d'ingénieurs, d'architectes et de contremaîtres de l'organisation a suivi étroitement la qualité et l'avancement des travaux de construction. Les matériaux de construction provenaient de sources locales.

Au départ, le projet prévoyait d'adopter une approche communautaire pour la construction, selon laquelle les familles bénéficiaires du projet de réinstallation d'Anibong seraient chargées de construire leur propre logement. Cette approche avait initialement été retenue car on supposait que le fait d'associer les familles au processus de construction de leur logement renforcerait le sentiment d'appropriation et l'esprit communautaire. Cependant, l'organisation a effectué une analyse des risques qui a montré que cette approche prendrait trop de temps et exigerait un budget trop important. Compte tenu de l'échelle du projet et des nombreux défis logistiques liés à la coordination et à la gestion de plus de 800 ménages dans le cadre de la construction de leur propre logement sur un même site, dans le respect des normes de sécurité et de qualité, l'approche communautaire de la construction a été jugée irréaliste. L'organisation a donc opté pour une approche dirigée par des entreprises pour garantir le respect de la qualité, du budget et des délais de construction.

## TRANSFERT

Une fois la construction achevée, le site a été livré aux résidents, à l'association de propriétaires, à la mairie de Tacloban, aux compagnies de distribution d'électricité et d'eau et au *barangay* hôte. L'association de propriétaires élue est composée de dirigeants issus de chacune des organisations communautaires établies, qui ont été intentionnellement formées pour représenter les besoins de groupes spécifiques au sein de la communauté, notamment les femmes, les personnes âgées, les jeunes, les travailleurs du bâtiment, les pêcheurs et les personnes handicapées. L'inclusion délibérée de groupes vulnérables permet de faire en sorte que leur voix, leurs intérêts



particuliers et leurs besoins soient pris en compte et satisfaits. Plus de la moitié des dirigeants élus étaient des femmes.

### PRINCIPALES DIFFICULTÉS

**Droits fonciers.** Le processus d'acquisition des titres de propriété était très complexe et nécessitait des délais et des ressources humaines considérables. Les exigences en matière de documents, de délais et de frais communiquées au départ par chaque service gouvernemental n'ont pas toujours été respectées par les organes gouvernementaux. Étant donné que les délais du processus d'acquisition des titres de propriété dépassaient la date de fin du projet, une société de prêt a été recrutée et un cabinet juridique proposant ses services à titre bénévole a été sélectionné afin de fournir un appui en la matière après la fin du projet.

**Conditions météorologiques.** Des précipitations quotidiennes ininterrompues et imprévues (pendant la saison sèche) ont entravé les travaux d'aménagement du site. Les équipements de chantier étaient à l'arrêt et les routes d'accès au site sont devenues impraticables, ce qui a entraîné des retards dans la livraison des matériaux de construction. En raison des retards prolongés pendant cette période, l'organisation a décidé de commencer la construction des logements avant que les travaux d'aménagement du site ne soient terminés.

**Pénuries de main-d'œuvre et de matériaux.** En raison de la politique de construction massive des autorités publiques, de nombreuses entreprises expérimentées travaillaient déjà sur des projets publics, ce qui a entraîné des pénuries de travailleurs du bâtiment et de matériaux de construction dans la ville et les provinces alentour. Il s'est avéré plus gérable de diviser les contrats en valeurs plus réduites pour se procurer des matériaux et de la main-d'œuvre.

**Contrôle qualité.** La plupart des entreprises locales ont éprouvé des difficultés à répondre aux exigences d'assurance qualité et de contrôle qualité de l'organisation. Afin de contrôler la qualité du travail des entrepreneurs locaux, l'équipe de construction de l'organisation, composée de huit ingénieurs et architectes à temps plein, de cinq contremaîtres et de conseillers techniques en matière d'abris assurant la supervision, a accompagné, suivi et supervisé de façon continue la conformité aux exigences d'assurance qualité et de contrôle qualité.

**Gestion des entreprises.** Certaines entreprises se sont retirées avant d'avoir rempli leurs obligations contractuelles. L'organisation est parvenue à gérer la situation moyennant une résiliation à l'amiable du contrat en échangeant avec les entreprises concernant leurs obligations contractuelles, les délais et les conséquences de la rupture du contrat.

**Système de passation de marché.** Les processus d'appels d'offres ont pris plus de temps que prévu. Au lieu de relancer le processus d'appel d'offres pour chaque lot de contrats, l'organisation a choisi de proposer des contrats d'une valeur réduite aux entreprises existantes dont la performance était de qualité satisfaisante, en appliquant les tarifs obtenus pendant le processus concurrentiel d'appel d'offres.

### RÉPERCUSSIONS PLUS LARGES

Le projet a fourni un emploi à plus de 1 650 travailleurs qualifiés et non qualifiés par l'intermédiaire des entreprises du bâtiment.

Le fait de donner la priorité au marché local a stimulé l'économie locale, créé des possibilités de substance et renforcé les capacités des travailleurs locaux en améliorant leurs connaissances

concernant les techniques de construction plus sûres.

La mise en place de l'association de propriétaires a permis à la communauté d'être gérée par les résidents. Le projet a fourni un soutien concernant les droits fonciers, permettant à tous les ménages d'obtenir leur propre titre de propriété. Pour satisfaire aux exigences du processus d'acquisition des titres de propriété, l'organisation a guidé les familles entre les différentes agences gouvernementales pour les aider à obtenir des pièces d'identité nationales, des numéros d'identification fiscale, des actes de naissance et des certificats de mariage. Pour beaucoup d'entre ces personnes, c'était la première fois qu'elles détenaient une pièce d'identité nationale reconnue et des documents officiels leur permettant de bénéficier des programmes d'aide publics.



Des travailleurs locaux ont été engagés par de petites entreprises du bâtiment pour aménager le site de DREAMville et ont été supervisés par l'équipe technique de l'organisation.



Quatre principaux modèles de logements ont été conçus ; leur taille dépendait de la taille de la famille destinée à y emménager.

## POINTS FORTS, POINTS FAIBLES ET ENSEIGNEMENTS TIRÉS

## POINTS FORTS

- ✓ **Durabilité des solutions en matière d'abris.** Le projet a fourni des logements permanents dans un endroit plus sûr, dans le cadre d'un programme intégré de réinstallation.
- ✓ **Sécurité des droits fonciers.** Le projet a aidé les ménages à accéder à la propriété par trois moyens différents (subvention, paiement en espèces ou programme de prêts).
- ✓ **Forte participation des communautés à la planification du site.** La participation des ménages à la conception de leur nouvelle communauté et l'attribution de parcelles suivant une analyse du réseau social ont permis à la communauté de préserver le tissu social existant.
- ✓ **Formation et renforcement des capacités.** L'organisation a formé, guidé et accompagné l'association de propriétaires concernant la gestion du patrimoine communautaire.
- ✓ **Approche intégrée.** Le projet a adopté une approche intégrée fortement axée sur la cohésion sociale, ainsi que sur la durabilité et la résilience de la communauté à plus long terme.

## POINTS FAIBLES

- × **L'absence de phase pilote dans la mise en œuvre d'un projet de logements multisectoriel et à grande échelle.** Étant donné que l'organisation n'avait jamais entrepris de projet similaire par le passé, il aurait été bénéfique de mener un projet pilote de construction de logements, qui aurait permis d'améliorer la conception du programme et de prévoir des délais et des coûts plus réalistes.
- × **La conception du système de collecte des eaux de pluie.** La conception initiale des réservoirs domestiques surélevés présentait un défaut, qui a entraîné des fuites. La conception a été révisée avant que les familles n'emménagent, mais ce problème a entraîné un retard et une augmentation du budget en raison de la reconstruction nécessaire.
- × **Le manque de coordination initiale avec le service local d'approvisionnement en eau** pendant la phase de conception s'est traduit par des révisions coûteuses du système d'approvisionnement en eau visant à satisfaire les réglementations locales. Cette mise en conformité était nécessaire pour garantir le raccordement à la compagnie des eaux et le transfert du système d'approvisionnement en eau.
- × **La sous-estimation du délai nécessaire pour la mise en œuvre du projet.** Le temps nécessaire aurait dû être mieux analysé et aurait dû inclure une marge de manœuvre adéquate pour les circonstances imprévues.



Le processus d'attribution des parcelles et l'analyse du réseau social ont permis de préserver le tissu social existant.



Le projet a aidé les ménages à accéder à la propriété en leur accordant des subventions, des paiements en espèces ou des prêts.

## ENSEIGNEMENTS TIRÉS

- **La nécessité de mener un projet pilote.** La construction des 883 logements dans le cadre du projet s'est déroulée si rapidement qu'elle n'a pas permis de réviser la conception des logements lorsqu'un problème était identifié. Si des modèles de conception des logements avaient été mis à l'essai, cette difficulté aurait pu être surmontée.
- **L'importance de l'adhésion des autorités.** La coordination avec les autorités du début à la fin du projet a permis d'éviter ou de résoudre les problèmes et de livrer le site sans heurts en vue de la réinstallation. Toutefois, il existe toujours un risque que le manque d'appropriation du site par les autorités publiques puisse influencer l'accès futur de la communauté aux services d'aide publics, et avoir des répercussions sur les réparations des infrastructures et l'entretien d'éléments tels que le système de drainage, les dispositifs de protection des talus et le système d'approvisionnement en eau.
- **L'obtention d'un titre de propriété est un processus très complexe** qui nécessite des délais et des ressources humaines considérables.
- **Le soutien lors de la transition.** Une période définie de soutien continu en matière de moyens de subsistance, de gestion communautaire, de droits fonciers et de réparation des défauts mineurs de construction après l'emménagement des familles aurait facilité le transfert du site aux résidents.