

Villes et crises

*Comprendre et anticiper pour mieux agir,
mieux reconstruire et renforcer la résilience
dans les contextes urbains*

Béatrice Boyer, assistée d'Estelle Collinet
Sous la direction de François Grünewald

SEPTEMBRE 2015



Villes & Crises

Ce document restitue les discussions qui ont animé le séminaire « Villes et Crises » qui s'est tenu en avril 2013 à Paris, dans les locaux de l'Agence Française de Développement (AFD).

Cet événement a été co-organisé par l'AFD et le Groupe URD.

Ces réflexions ont été enrichies et complétées par d'autres travaux sur les contextes urbains, conduits notamment par le Groupe URD sur la vallée de Katmandou et sur la crise syrienne.

Note sur les auteurs

Béatrice Boyer, architecte urbaniste,
responsable du pôle habitat et urbain, Groupe URD

Estelle Collinet, architecte urbaniste junior

Sous la direction de François Grünewald,
directeur général et scientifique du Groupe URD

Remerciements

Le Groupe URD et l'AFD remercient les intervenants et l'ensemble des personnes qui ont participé au séminaire et/ou ont contribué au contenu de ce document :

Pour l'AFD : JB Véron, Samuel Lefèvre, Olivier Ray, Gaëlle Henry

Pour le Groupe URD : Pierre Brunet, Anne Burlat, V.de Geoffroy, François Grünewald, Jeanne Taisson

Pour ONU-Habitat : Jean Christophe Adrian

Ainsi que les représentants de différentes institutions et organismes français et internationaux, d'ONG d'urgence, de développement, du secteur académique et les consultants présents.

EN PRÉAMBULE	5
Avant-propos de l'AFD	6
Préface du Groupe URD	9
MESSAGES CLÉS	11
Enjeux concernant le territoire, la gouvernance et les droits en ville (Axe du débat 1)	12
Enjeux concernant les systèmes urbains : l'habitat et les flux (Axe 2)	13
Enjeux stratégiques concernant les aides à la résilience et à la reconstruction en ville (Axe 3)	15
INTRODUCTION – VILLES, RISQUES EXTERNES, VULNÉRABILITÉS INTERNES : POINTS DE VUE, CORRÉLATIONS & DÉFINITIONS	17
Acteurs concernés par les enjeux des crises en ville	18
Plus de questions que de réponses chez les acteurs internationaux face aux interventions en ville en situation de crise	19
Un vocabulaire commun sur les notions de villes, crises, risques, prévention, reconstruction, coordination...	20
Risques en villes : des spécificités au milieu urbain ?	23
Vulnérabilités des villes aux risques, créativité de la ville dans la crise	27
AXE 1 – IMPACTS DE LA CRISE SUR LA VILLE : SON TERRITOIRE, SES INSTITUTIONS, SON CADRE JURIDICO-ADMINISTRATIF ET SES POPULATIONS	29
Impacts territoriaux	33
Impacts institutionnels : gouvernance et administrations locales touchées	36
Impacts juridiques : tensions entre application des droits locaux et intervention du droit international	39
AXE 2 – IMPACTS SUR LES MULTIPLES FLUX DES FONCTIONNEMENTS URBAINS	43
Impacts sur les services de base liés aux secteurs techniques et réseaux urbains : ruptures, discontinuités et dysfonctionnements	48
Impacts sur les dynamiques socio-économiques en ville	58
AXE 3 – RENFORCER LA RÉSILIENCE URBAINE : PRÉVENTION, ANTICIPATION	65
Constats partagés de changements nécessaires pour viser un objectif de renforcement de la résilience	66
Anticiper la crise en ville et sa gestion dans une optique de résilience urbaine : débats en cours	69
Un exemple de théorisation-anticipation de gestion de crise urbaine qui s'avère à ce jour, en 2015, une réalité : séisme à Katmandou au Népal	72
Pour conclure, quelques réflexions à partager pour le Sommet Mondial de l'Humanitaire et Habitat III	74
ANNEXE N°1 – PRÉSENTATION DU SÉMINAIRE D'AVRIL 2013 : AXES DE DÉBATS, PARTICIPANTS	76
ANNEXE N°2 – OUVRAGES DU GROUPE URD SUR LES QUESTIONS LIÉES AUX ENJEUX URBAINS	78

Acronymes

AFD . Agence Française de Développement

AP . Autorité Palestinienne

CCCM . Cluster Camp Coordination and Camp Management (Cluster Coordination et gestion des camps)

CET . Centre d'Enfouissement technique

COGAT . Coordination of Government Activities in the Territories

DIDH . Droit international des droits de l'Homme

DIH . Droit International humanitaire

EIES . Étude d'Impact Environnemental et Social

E-shelters . Emergency Shelters (Abris d'urgence)

FUM/WUF . Forum Urbain Mondial (World urban forum)

IDPs . Internally Displaced Person (Déplacés internes)

LRRD . Linking Relief Rehabilitation Development (lien urgence-réhabilitation-développement)

OIM . Organisation internationale pour les migrations

ONG . Organisation Non Gouvernementale

ONU . Organisation des Nations unies

PAF . Project Affected Population

PAR . Plans d'Action de Réinstallation

PGES . Plan de Gestion Environnementale et Sociale

PNUD . Programme des Nations unies pour le développement

RRC/DRR . Réduction des Risques de Catastrophes/ disaster Risk Reduction

T-shelters . Transitional Shelters (Abris de transition)

UN-Habitat . Programme des Nations unies pour les établissements humains

UNHCR . United Nations High Commissioner for Refugees (Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés)

UNRWA . United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (Office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient)

URD . Urgence-Réhabilitation-Développement

WASH . Water, Sanitation and Hygiene (Eau, assainissement et hygiène)

A narrow alleyway between brick buildings, showing signs of destruction with rubble in the foreground and a semi-transparent text overlay. The scene is captured in a warm, golden light, suggesting late afternoon or early morning. The buildings are made of brick, and the ground is covered with large, broken bricks and debris. A white cloth is draped over a structure in the middle ground, and a blue barrel is visible near the bottom center. The text 'EN PRÉAMBULE' is written in white, uppercase letters on a semi-transparent, light brown background that covers the upper right portion of the image.

EN PRÉAMBULE

AVANT-PROPOS DE L'AFD

Villes et crises : la résilience au croisement des vulnérabilités et des potentialités

Jean-Bernard Véron¹ et Olivier Ray²

Ce document s'appuie sur les débats conduits lors d'un séminaire qui s'est tenu en avril 2013. Co-organisé par l'Agence française de développement (AFD) et le Groupe Urgence-Réhabilitation-Développement (URD), il a réuni des membres d'organismes de solidarité internationale, tant humanitaires que de développement, ainsi que des chercheurs travaillant sur des questions qui ont trait à l'urbanisme.

Un triple constat en est à l'origine. D'une part, les populations mondiales sont de plus en plus urbaines, y compris dans les pays du sud qui, selon les dernières projections des Nations unies, accueilleront 5 milliards d'urbains en 2050 – soit 2 milliards de plus qu'aujourd'hui. En 2025, l'agglomération de Delhi comptera près de 33 millions d'habitants, celle de Mexico 25 millions, Dhaka 23 millions, Karachi 20 millions, Lagos 19 millions, Le Caire et Kinshasa 15 millions. Ces chiffres font réfléchir. D'autre part, les risques auxquels ces populations sont confrontées, qu'ils soient d'origine humaine tels que les conflits, ou naturelle comme les séismes et les tsunamis, ne paraissent pas aller en se réduisant. Enfin, les villes possèdent de multiples particularités, qui en font des objets d'études et d'interventions bien spécifiques.

Le séminaire visait donc à analyser ces particularités et à en tirer des enseignements à vocation opérationnelle. Cette publication, qui en reprend les discussions, les conclusions et les recommandations, est donc conforme à ce double objectif. Pour cela, il met notamment l'accent sur ce nouveau paradigme de l'aide qu'est la résilience, ici entendue dans ses trois dimensions que sont la prévention des crises, la réduction de leurs impacts négatifs et le processus de reconstruction. D'où une déclinaison en termes de vulnérabilités, mais aussi de potentialités, des villes confrontées aux crises.

Les vulnérabilités de la ville

Elles sont en quelque sorte le produit du nombre :

- population nombreuse et concentrée dans un espace limité à forte densité ;
- importance du bâti (logements, unités de production et de services, bâtiments administratifs, etc.) ;
- multiples réseaux desservant la population (eau, assainissement, distribution d'électricité, transports en commun, etc.).

De cela, il résulte qu'en termes de perte de vies humaines et de destructions physiques, les crises en ville peuvent être dévastatrices, comme à Port-au-Prince en janvier 2010 suite au séisme qui frappa Haïti.

En outre, et c'est un second facteur de vulnérabilité, la ville se dévoile comme un milieu particulièrement complexe lorsqu'il s'agit d'y intervenir au lendemain d'une catastrophe ou en sortie de crise.

Cette complexité propre au monde urbain est le produit :

- de la multiplicité des acteurs locaux, de plus impactés par les évènements et donc désorganisés et amoindris dans leurs capacités d'action ;
- de la diversité des intervenants extérieurs (bailleurs de fonds de l'aide, ONG humanitaires ou de développement, agences spécialisées des Nations unies) ;
- de l'insuffisante coordination, maintes fois constatée, tant entre ces intervenants, du fait de différences d'objectifs, de modes de faire et de relation au temps, qu'entre les acteurs locaux et étrangers.

Enfin, et c'est une particularité des villes dans les pays du Sud, elles juxtaposent le formel et l'informel, en particulier en ce qui concerne les activités économiques et l'accès au foncier, mais aussi les modalités de régulation de leur fonctionnement.

Les potentialités en milieu urbain

Par opposition au monde rural, ces potentialités propres au milieu urbain résultent elles aussi du nombre et de la densité :

- des personnes non impactées par la catastrophe/la crise et donc susceptibles de réagir ;
- des différents métiers présents en ville, en particulier dans le domaine du bâti et des réseaux, mobilisables pour participer à la reconstruction.

Par ailleurs, la ville recèle des institutions qui permettent de dépasser, à des degrés divers selon les pays, le stade de la « débrouillardise » individuelle :

- institutions formelles tant de l'État (et de ses administrations déconcentrées) que des collectivités locales ;
- groupements ou communautés informelles, comme par exemple dans le cas de Port-au-Prince les *Komité d'lo* qui gèrent l'approvisionnement en eau potable dans les bidonvilles, et qui, du fait de leur présence ancienne et de leur intime connaissance du milieu humain, furent des intervenants incontournables au lendemain du séisme.



La résilience

Idéalement, la résilience est fondée sur une finalité de prévention, qu'il faut entendre, au mieux, comme la non survenance de la crise et, plus modestement, comme la minimisation de ses impacts négatifs sur le tissu urbain dans leur double dimension matérielle et institutionnelle.

S'agissant de la dimension matérielle, la résilience s'appuie sur des ouvrages minimisant les impacts en question. Tel est par exemple le cas du bâti et des réseaux qui doivent être conformes aux normes parasismiques. En ce qui concerne l'institutionnel, la résilience repose avant tout sur la préparation ex ante des institutions pour faire face aux crises potentielles et à leurs conséquences. Cette capacité d'intervention est avant tout de la responsabilité de l'appareil d'État ainsi que des collectivités locales, mais il convient de ne pas faire l'impasse sur la société civile, qu'elle soit formelle ou informelle.

Une fois la crise advenue, la résilience a pour objectif non seulement de réparer les dégâts matériels, ce qui relève de la reconstruction proprement dite, mais également, et de façon tout aussi importante, de permettre un retour à la normale, c'est-à-dire à la situation antérieure à la catastrophe. Ce retour à la normale est principalement marqué par la reprise des activités économiques, qui permettront aux populations de se dispenser progressivement de l'aide extérieure, et par la restauration de la capacité à agir des différentes institutions opérant dans le monde urbain.

La nécessité de comprendre

Il est clair que les interventions dans une ville frappée par une crise, qu'il s'agisse d'une catastrophe ou d'un conflit, sont une affaire complexe et que pour minimiser le risque de parachuter des solutions toutes faites, souvent inadéquates et toujours coûteuses, il convient donc de bien appréhender le contexte :

- d'où l'importance de l'analyse du contexte, de sa structuration, de ses acteurs et de ses dynamiques, dans le pire des cas au lendemain de la crise, mais idéalement avant celle-ci, en mettant l'accent sur les vulnérabilités et les potentialités, ce qui, d'une certaine façon, relève en soi d'une approche préventive qui, le moment venu, sera productrice de résilience.
- d'où également la nécessité de disposer des outils pour ce faire, en commençant par une réflexion collective sur cette problématique, ce qui était la finalité du séminaire dont rend compte ce document.

¹ Jean-Bernard Véron, ancien responsable de la Cellule prévention des crises et sortie de conflit de l'Agence française de développement, est rédacteur en chef de la revue *Afrique Contemporaine* et président du Comité des solidarités internationales de la Fondation de France.

² Olivier Ray est le responsable de la Cellule prévention des crises et sortie de conflit de l'Agence française de développement depuis janvier 2014.

PREFACE DU GROUPE URD

François Grünewald³

La guerre en ville, au même titre que d'autres désastres urbains, fait partie de l'inconscient collectif depuis la guerre de Troie, le siège de Rome ou la destruction de Babylone ou de Byblos. Si, plus proches de nous, les images de destruction de Stalingrad, Dresde, Hiroshima ou encore Nagasaki ont marqué nos mémoires, la Guerre Froide, essentiellement rurale, les a reléguées dans un arrière-plan. Il aura ainsi fallu Sarajevo, Vukovar, Grozny, Mogadiscio, Huambo et, plus récemment, Homs et Alep pour que les guerres en ville retrouvent les feux de l'actualité.

De plus, si les désastres urbains résultant de catastrophes naturelles ont marqué l'histoire de la réflexion sur les catastrophes, notamment avec les échanges entre Voltaire et Rousseau à propos du séisme de Lisbonne de 1755 ou l'extraordinaire mobilisation américaine pour Caracas en 1999, les catastrophes urbaines ont pendant longtemps été ignorées par les acteurs humanitaires. Dans ce domaine, le séisme qui a endeuillé Haïti en janvier 2010 a « sonné le réveil ». Depuis, les initiatives visant à développer des outils spécifiques pour travailler dans ces villes en crise, mais aussi à réfléchir à la prévention, à la reconstruction et à la résilience urbaine se sont multipliées.

Le Groupe URD s'est quant à lui mobilisé sur ce sujet depuis plus de dix ans. Nos premiers travaux sur cette question datent de 1999, lors de nos premières évaluations suite à l'Ouragan Mitch en Amérique centrale. Notre premier ouvrage « Villes en guerre et guerres en ville », datant de 2004, décrivait une série de situations, depuis la guerre dans la ville (Huambo, Kabul), la guerre autour de la ville – avec la question des déplacés des zones rurales fuyant le conflit pour chercher un abris en ville (cités du Nord Mali, Bogota) – et les contextes urbains profondément modifiés par l'arrivée massive de réfugiés (Peshawar au Pakistan, Guekédou en Guinée) fuyant la guerre de l'autre côté de la frontière. Nous avons souvent eu l'impression de prêcher dans le désert : désintérêt des agences, manque de vision des bailleurs. Nous avons été très impliqués dans le réveil précité. Nos premiers travaux pour le HCR sur les réfugiés et déplacés urbains ont été une étape. Mais surtout, ce sont nos rapports d'évaluation en temps réel en Haïti, un mois, puis trois mois après le séisme, prêchant pour le développement de « visions urbaine », voire de « lunettes urbaines » pour regarder ces crises en villes si particulières, qui ont fortement contribué à une prise de conscience. L'urbanisation galopante, la concentration toujours plus marquée des richesses économiques et du pouvoir politique dans les villes et, enfin, l'exposition croissante des contextes urbains aux risques « en cascade » (une catastrophe naturelle ou une offensive militaire devenant un désastre technologique voire sanitaire) sont pour nous de véritables inquiétudes.

C'est donc avec grand intérêt que nous avons co-organisé avec l'AFD la conférence « Villes et crises » et coordonné la préparation de ce document, en espérant que les futurs gestionnaires de l'urbain y trouveront des enseignements utiles et que les humanitaires confrontés à la « chose urbaine » y trouveront des sources d'inspiration pour mieux comprendre ce milieu si complexe,

toujours mouvant, qu'est la ville. En effet, au-delà du bilan des crises majeures récentes, le séminaire tentait de comprendre comment se préparer à la prochaine grande catastrophe en ville, tant ce risque devient de plus en plus probable et préoccupant. La compréhension des vulnérabilités urbaines face à ces chocs se pose donc de façon urgente pour savoir quels sont les défis vitaux auxquels les espaces urbains sont confrontés de façon spécifique. Dans ce cadre, l'analyse des impacts des crises soudaines s'avère essentielle à l'action car ces dernières sont révélatrices de fragilités structurelles solidement ancrées dans l'histoire et les vécus urbains.

Le séminaire « Villes et crises – Stratégies d'intervention et d'adaptation » visait à croiser, autour de la « crisogénéité » urbaine et de sa gestion, les regards de différents secteurs professionnels impliqués dans l'action humanitaire, la gestion des crises ainsi que le développement urbain et la recherche fondamentale sur ce sujet. Il a permis d'amorcer un processus de réflexion sur ce que pourraient être des modalités adaptées d'interventions post-crise en ville favorisant la construction de résiliences urbaines.

Mais les débats et les pratiques évoluent rapidement sur le sujet, avec une production de réflexions nombreuses issues des organisations humanitaires « dans la ville », des intervenants « sur la ville » et du monde de la recherche. Aussi, il s'est avéré nécessaire de les mettre à jour en tenant compte notamment des évolutions dans le secteur humanitaire, de travaux divers conduits par le Groupe URD et de nombreux autres acteurs, notamment sur les risques qui pèsent sur la ville (étude sur le risque sismique dans la vallée de Katmandou⁴, sur la crise syrienne⁵ et sur les répercussions de l'épidémie Ebola⁶ sur les contextes urbains).

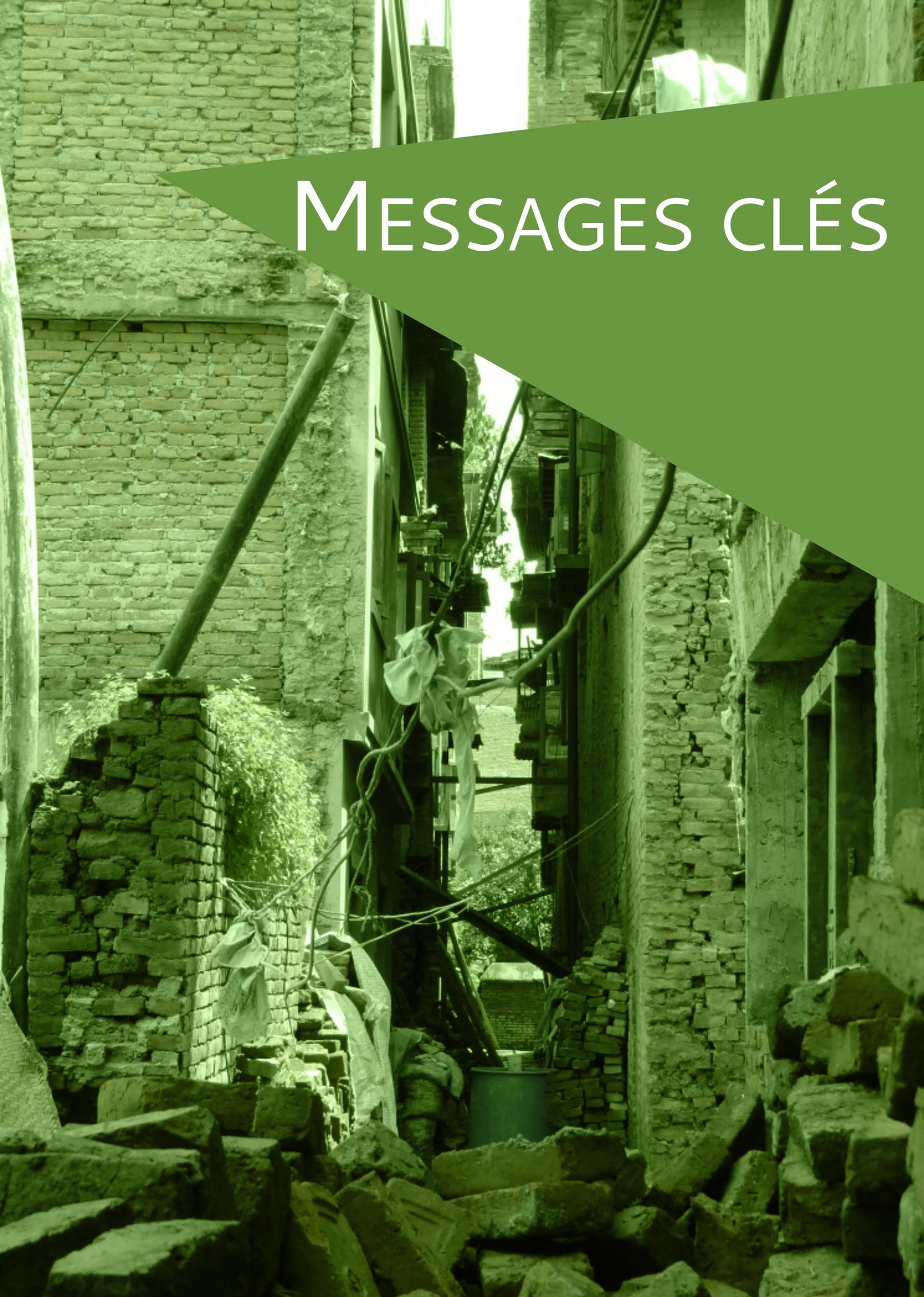
C'est donc une version enrichie du document initial que nous présentons ici. Elle s'inscrit dans le cadre de notre engagement dans la préparation du Sommet Mondial de l'Humanitaire et dans la Conférence Habitat III.

³ François Grünewald est le directeur général et scientifique du Groupe URD.

⁴ *Urban preparedness; lessons learnt from the Katmandu Valley*, F; Grunewald et S Carpenter, British red Cross et Groupe URD, 2014

⁵ <http://www.revue-urbanites.fr/wp-content/uploads/2013/11/2-Urbanite%CC%81s-Grunewald.pdf>

⁶ <http://www.grotius.fr/risques-sanitaires-passes-presentes-et-venir-sur-la-piste-debola/>

A narrow alleyway between brick buildings, showing signs of destruction with rubble in the foreground and a green overlay at the top. The scene is captured in a vertical orientation, with the alleyway leading towards a bright light source at the end. The walls are made of reddish-brown bricks, some of which are crumbling. A large pile of rubble, including bricks and debris, is scattered across the foreground. A blue barrel is visible in the middle ground. The overall atmosphere is one of devastation and hardship.

MESSAGES CLÉS

Les messages clés suivant permettent de cerner des enjeux à prendre en compte pour intervenir en ville avant, pendant et après une crise (catastrophe ou conflit), pour tenter d'en réduire les impacts, de faciliter l'aide humanitaire et de permettre à la reconstruction de commencer au plus vite, et dans la bonne direction (villes moins à risques, plus sociales et mieux gérées).

ENJEUX CONCERNANT LE TERRITOIRE, LA GOUVERNANCE ET LES DROITS EN VILLE - AXE 1

Les impacts d'une crise sur une ville se comprennent à travers les éléments qui caractérisent son évolution et son fonctionnement. Sont synthétisés ci-dessous des enjeux qui ont été évoqués par les différents participants à ces ateliers comme particulièrement importants à prendre en compte pour toutes interventions post-crise dans des contextes urbanisés. Ces enjeux sont apparus comme évidents pour les acteurs de la ville (urbanistes, aménageurs...) mais pas si simples pour les acteurs de l'urgence.

Enjeu n°1 - Enjeu de temporalités distinctes selon les acteurs suite à une crise

Les temps et objectifs d'interventions des acteurs de l'urgence et des acteurs du développement sont différents. Cependant, il s'agit de combiner des complémentarités d'actions plutôt que d'opposer des objectifs, ceci en articulant les temps et modalités d'intervention spécifiques à chacun et au contexte de la ville.

Les temps de l'urgence, du développement et de la fabrication de la ville obéissent à des temporalités, enjeux, processus et conditions d'intervention très différents, alors que la ville et ses habitants continuent à fonctionner sur la durée. En situation de crise, il se produit une sorte de catapultage entre ces modalités d'intervention. Entre besoins immédiats dus à la crise, évolutions consécutives à la crise, impacts à long terme de la crise et de sa gestion par l'aide externe, il s'agit d'intervenir en ville, en combinant les réponses d'urgence et les stratégies à plus long terme. Une des leçons issues des crises est qu'une autre peut arriver : d'où la nécessité d'introduire aussi la notion du risque dans les temps du développement.

Enjeu n°2 - Enjeu de vision globale de la ville pour mener une approche adaptée

Il s'agit d'appréhender de façon holistique, systémique et dynamique la ville touchée par une crise, à l'aide de multi diagnostics, afin d'inscrire les programmes / projets de l'aide dans une vision cohérente de l'existant et des dynamiques d'évolution et ainsi éviter défauts d'interventions, duplications ou actions handicapant l'avenir des différents contextes urbanisés affectés.

Face aux complexités et diversités des pratiques et usages des espaces urbains restreints – administrés, limités, chargés d'Histoire, maîtrisés ou hors contrôle – il s'agit de mener toute intervention dans ces espaces en ayant au préalable fait un travail d'analyse de la géographie pré-crise (limites formelles, tissus urbains, densités, typologies d'informalités, répartitions administratives, échelles de vie, de gestion) et d'autre part des dynamiques de développement et fonctionnements comme les stratégies d'extensions spontanées ou formalisées (pression spatiale, foncière, ressources, ...).

Enjeu n°3 - Enjeu du respect des légitimités institutionnelles locales et de l'arbitrage par les autorités locales

Il importe d'identifier, de décrypter, de respecter, renforcer et restituer la légitimité de l'institutionnel local comme instance décisionnaire incontournable pour toutes les interventions en ville. Conforter la capacité locale de décisions permet une appropriation des actions et de leurs objectifs. Il s'agit de travailler avec les autorités locales, quitte à les renforcer plutôt que se substituer à elles. Les autorités locales doivent être des interlocuteurs incontournables car en charge sur la durée, avant la crise comme après la crise et sur le long terme, des décisions impliquant les fonctionnements et les stratégies de développement des territoires urbains.

Malgré un désordre institutionnel apparent ou réel, très fréquent en situation de crise, il existe toujours une certaine gouvernance des villes, avec plusieurs échelles de décisions – autorités nationales, collectivités locales municipales, parfois inter-municipales – et des représentativités communautaires plus ou moins institutionnalisées. Il s'agit d'éviter de créer des situations qui échappent aux décideurs institutionnels locaux, les affaiblissant ou les délégitimant. Quels que soit leur efficacité, leur degré d'implication ou même leur capacité de blocage, il s'agit de respecter, faciliter ou renforcer la responsabilisation décisionnaire des autorités locales.

En ville, les responsabilités institutionnelles légitimes se partagent entre les différents ministères et administrations dédiés et les autorités municipales et décentralisées quand elles existent. Pour faciliter appropriation et responsabilisation, tout programme doit être validé localement. Quelle que soit la visibilité par les acteurs étrangers sur les capacités locales de décisions, il s'agit au minimum d'engager un dialogue et au mieux de se coordonner avec les autorités locales pour les inciter à se saisir de leurs responsabilités. Il s'agit de rétablir ou d'établir les différentes échelles de décision et de coordination locales, de partager la hiérarchisation des priorités et de favoriser des synergies d'actions. L'enjeu est d'éviter toute substitution de décisions.

Une co-gouvernance temporaire peut assurer la période intermédiaire, mais l'objectif est de faire en sorte que les prises de décision aient lieu au niveau local.

ENJEUX CONCERNANT LES SYSTÈMES URBAINS : L'HABITAT ET LES FLUX - AXE 2

Enjeu n°4 - Enjeu de cohérences spatiales des fonctionnements intersectoriels

Face à la multiplicité des flux, des réseaux et secteurs techniques, mais aussi des activités et de leurs interconnexions sur des espaces restreints, les fonctionnements urbains sont interdépendants et impliquent de l'intersectorialité à différentes échelles spatiales de vie et d'activités dans la ville.

En situation post-crise, une des échelles de fonctionnement des habitants à rétablir est le quartier dans lequel s'insèrent le logement et ses services. Il s'agit de favoriser, par quartier de vie, des actions intégrées dans des programmes spatialisés plutôt que des interventions techniques, sectorielles, ponctuelles et indépendantes. Cela demande du temps d'analyse, des budgets de coordination adéquats et une combinaison d'expertises d'urbanisme pour établir des multi-diagnostics urbains préparatoires à la compréhension des situations et à la cohérence des programmes à mener.

Enjeu n°5 – Enjeu d'ancrages locaux administratifs et juridiques mais aussi pragmatiques si nécessaire

Les fonctionnements urbains affectés, régis par des cadres administratifs et juridiques, relèvent aussi souvent de pratiques, tolérances, usages locaux, laisser-faire, plus que d'observation rigoureuse des contraintes réglementaires. Cependant, cela fonctionne à peu près. En situation de post-crise, il s'agit de contextualiser les interventions avec pragmatisme, sans contrevenir aux cadres institutionnels qu'il est nécessaire de connaître. Autant que faire se peut, ces situations de crise sont des opportunités d'appui à la régularisation des informalités.

D'importantes parties des villes du sud sont déjà considérées comme informelles. Là-dessus, une crise provoque des cohabitations parfois conflictuelles entre différents systèmes juridiques et de pratiques : droits locaux régissant la ville, droits coutumiers, juridictions exceptionnelles (lois d'exception locales d'intérêt public) et/ou droit international. En matière de droits d'occupation de parcelles, de zones, de (re)construction, il s'agit d'éviter de favoriser des solutions d'urgence qui vont durer, risquant de bloquer le développement ultérieur, et d'appuyer des processus de maîtrise territoriale institutionnelle.

Enjeu n°6 – Enjeu de maîtrise d'ouvrage urbaine et de coordination opérationnelle

Étant donné la multiplicité des acteurs de l'aide en situation de crise et de leurs programmes en ville, répondant à divers d'objectifs avec une diversité d'expertises, de compétences, de mandats et de moyens, la coordination de l'ensemble des actions menées et à mener sur un territoire urbain requiert une maîtrise urbaine adaptée et des synergies communes.

Comment passer du sectoriel au multi sectoriel ? Du court terme au long terme ? Les acteurs internationaux devraient être en appui et non en opération directe pour lancer des programmes intégrant plusieurs secteurs d'actions sur un même quartier. Il s'agit d'associer et de coordonner sur le terrain des expertises techniques en lien avec les usages et les règles locales ainsi que les capacités de maintenance après le départ de l'aide. En ville, il est important de renforcer une maîtrise d'ouvrage générale de manière à garder une vision et une cohérence de fonctionnement.

Enjeu n°7 – Enjeu de prise en compte de la dimension économique en ville

L'aide d'urgence est issue de financements exceptionnels, ponctuels, majoritairement de donations ; or la ville fonctionne selon des logiques essentiellement économiques. La distance maintenue pendant longtemps entre les mécanismes gratuits de l'aide et les mécanismes économiques a pratiquement volé en éclat au contact de la ville qui est un espace particulièrement monétarisé.

La gratuité de la solidarité internationale a montré ses limites en produisant de l'assistanat et en ne favorisant aucune relève locale, mais l'argent distribué en ville en échange (ou non) de travaux « collectifs » a aussi montré des difficultés et des risques. Il s'agit d'accompagner le relèvement de secteurs, filières et structures économiques locales. Pour cela, l'aide doit peut-être sortir de la logique des réponses adaptées à des besoins répertoriés en termes de vulnérabilités et passer à une autre étape de questionnement sur les capacités locales à aider. Dans ce sens, le secteur de l'aide en ville doit nécessairement impliquer et aider ceux qui sont en capacité de produire et pas seulement les plus vulnérables.

ENJEUX STRATEGIQUES CONCERNANT LES AIDES A LA RESILIENCE ET A LA RECONSTRUCTION EN VILLE - AXE 3

Enjeu n°8 - Enjeu d'inscription de l'aide dans un processus de relèvement structurel local.

Inciter, faciliter et appuyer l'établissement de politiques structurelles de relèvement, ce dès les phases de crise, est essentiel

Chaque structure de l'aide, selon son mandat et son domaine d'action, doit pouvoir engager des programmes qui participent à la restructuration des différents secteurs au-delà de l'opérationnalisation même des projets ponctuels engagés lors de la période d'urgence.

La capacité de résilience des populations locales face aux crises potentielles sera renforcée si l'aide transfère au fur et à mesure localement, et à tous les niveaux, non seulement ses résultats mais aussi ses processus. Cela peut passer par des supports, des partenariats de complémentarité (compétences, moyens) ou la constitution de plateformes d'échanges ou d'actions aux différents niveaux de renforcement de l'autonomie : stratégique, décisionnel, informatif et opérationnel.

Enjeu n°9 - Enjeu d'expertises urbaines dès la phase d'urgence

Les aides en situation d'urgence en ville ne peuvent se limiter aux expertises humanitaires ; d'autres expertises sont nécessaires très tôt après la crise : expertises urbanistiques, d'ingénierie socio-urbaines, expertises techniques et foncières, d'ingénierie financière urbaine, de développement, etc.

Des expertises urbanistiques – Pour accompagner et anticiper une reconstruction cohérente sur les territoires urbains, il est urgent d'imposer la présence d'urbanistes en appui direct au niveau décisionnaire de l'aide (ONU, bailleurs, siège nationaux des ONG et local des ONG opérationnelles) et en amont de la définition des projets. L'expertise urbanistique est par définition en capacité de coordonner la pluridisciplinarité nécessaire en milieu urbain et de l'adapter selon les cas : géographie, géomatique, risques, géologie, sociologie urbaine, architecture, aménagement, économie, anthropologie, droit public, droit privé, etc.

Les expertises socio-urbaines – L'organisation des enquêtes, consultations, concertations, ateliers participatifs pour des diagnostics et stratégies de planification de quartiers (mécanismes développés dans les villes des pays sources de l'aide) doivent pouvoir s'associer aux pratiques humanitaires pour favoriser les modalités d'interventions et d'appropriation des actions menées.

Des expertises techniques – Indispensables aux bons fonctionnements des villes et à leur sécurité, les expertises techniques de réseaux et d'infrastructures devraient être présentes pour répondre à l'ampleur des besoins en termes de procédures à mettre en place, de cartographie de risques et de réduction des désastres.

Des expertises techniques de développement – Le plus tôt possible après la crise, différentes expertises techniques de développement doivent pouvoir assister les autorités locales en termes de gouvernance urbaine, de mise en place de politiques urbaines (sur les différents secteurs), de décentralisation et d'outils de gestions municipales, d'aménagements ou équipements de refuge d'urgence. Elles impliquent l'appui rapide d'administrations techniques, de collectivités urbaines ou intercommunales, ou de coopérations décentralisées.

Enjeu n° 10 – Enjeu d'adaptation des mécanismes de l'aide en ville, d'où, d'évolution de pratiques pour les humanitaires

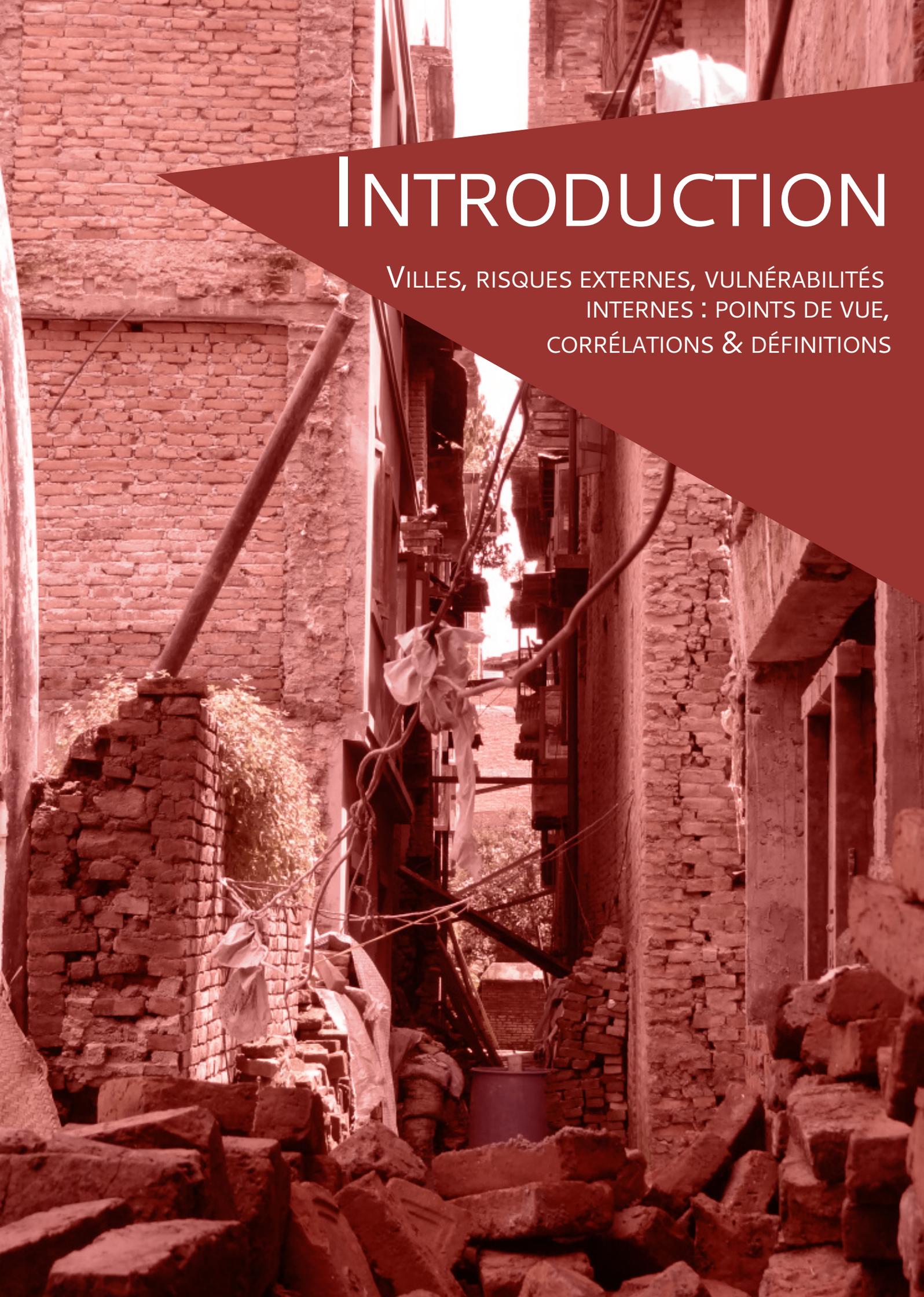
L'évolution requise pour intervenir en ville requière un changement de paradigme de l'aide dans ces contextes. À côté des réponses à apporter aux besoins vitaux, de l'accompagnement à la mise en place de mécanismes de prévention adaptés et d'anticipation de sortie de crise, des appuis à des renforcements structurels doivent être amorcés tout en maintenant des actions d'urgence vers les plus vulnérables.

Il convient de doter les populations et leurs responsables locaux des moyens d'assurer parallèlement à la gestion de la crise une capacité de résilience et de reconstruction en ville. Ceci passe par des réponses à des besoins comme contribuer à un travail de planification participative de quartier dans un objectif de cohérence territoriale ; partager avec les autorités locales des priorisations d'actions et de coordinations intersectorielles ; intervenir sur les systèmes urbains plutôt que par projets exclusivement localisés en s'impliquant aussi sur les réseaux structurels, infrastructures souterraines trop souvent oubliées dans ces phases.

Pour les décideurs bailleurs différentes recommandations ont été retenues : financer dans le même temps des interventions d'urgence et des interventions de relèvement ; optimiser les efforts à la fois sur le court terme et le moyen terme ; donner en amont le temps de comprendre les situations, tant les vulnérabilités que les potentialités urbaines et, en aval, les moyens de capitaliser ; donner les moyens de réaliser des études de faisabilité de programmes et ou scénarii de recherche de leurs cohérences face à la complexité urbaine ; appuyer les efforts de reconstruction dès l'urgence.

Pour les opérationnels – Au-delà des objectifs de réponse à la vulnérabilité de la personne par les humanitaires, il importe de répondre aussi à la vulnérabilité des systèmes socio-urbains, à leur complexité en ville. Ce implique souvent de renforcer des expertises en interne, tant sociales que techniques, ou d'établir des partenariats (type consortium).

Pour les professionnels de l'urbain, collectivités territoriales, chercheurs – Étant donné l'ampleur des besoins et les opportunités provoquées par les catastrophes en ville, il paraît incontournable que d'autres acteurs que les humanitaires, plus experts de la ville, s'impliquent dans ces situations : engagement rapide après la catastrophe, appui aux décisions et coordinations avec des visions multi-scalaires, à long terme, institutionnelles, techniques, ... pour par exemple renforcer et transférer des compétences, favoriser des formations, faciliter des relais vers des capacités de développement ou accompagner au-delà de l'urgence.

A narrow alleyway in a brick city, showing signs of destruction with rubble in the foreground and a red overlay on the right side. The scene is filled with brick walls, some of which are damaged and crumbling. A large pile of rubble is visible in the foreground. A red overlay covers the right side of the image, containing the title and subtitle in white text. The overall atmosphere is one of devastation and urban decay.

INTRODUCTION

VILLES, RISQUES EXTERNES, VULNÉRABILITÉS
INTERNES : POINTS DE VUE,
CORRÉLATIONS & DÉFINITIONS

Les spécialistes considèrent que la croissance mondiale est absorbée par les seules villes . Par ailleurs, des phénomènes de natures différentes font pression sur les villes et entraînent un certain nombre de risques qu'il est possible d'appréhender selon des origines et niveaux différents. L'accélération de l'urbanisation augmente ces risques auxquels un nombre croissant d'habitants sont soumis et le fort impact sur les équilibres environnementaux et économiques. La gestion des catastrophes en ville en appelle donc à différents secteurs d'expertise dont les acteurs, qu'ils soient impliqués à court ou plus long terme, dans des actions de reconstruction ou de prévention, devraient partager un même vocabulaire et une compréhension des points de vues. Cette introduction aux débats à suivre dresse un état des points de vue des acteurs et définitions à partager.



Acteurs concernés par les enjeux des crises en ville

Ces acteurs impliqués dans la gestion des crises urbaines, de la prévention à la reconstruction en passant par les divers aspects et secteurs de la réponse humanitaire et du relèvement, sont nombreux, se connaissent bien mal et s'ignorent, chacun étant occupé à son propos.

Les populations : urbains nouveaux ou anciens, populations mobiles ou stables, habitants des quartiers riches ou pauvres résidants dans les périphéries précaires et les bidonvilles qui parsèment les villes, etc., tous seront, d'une manière ou d'une autre, victimes et acteurs de la crise.

Ces populations, comme celles qui y cherchent un abri, sont prises entre les ruines et les snipers, entre les infrastructures détruites et les gouvernances défailtantes, entre les acteurs de la générosité pas toujours efficaces et les institutions de la ville qui cherchent à se redresser.

Les acteurs locaux et les institutions urbaines : les élus, les institutions et services municipaux, le gouvernement et les institutions de la société civile entière sont en première ligne, présents avant, pendant et après la crise.

Les acteurs internationaux : le secteur international de l'aide d'urgence – bailleurs, agences et réseaux internationaux (ONU et coopérations), systèmes des ONG – se déploie le plus rapidement possible sur le terrain, en général avec de grosses difficultés de coordination.

Les experts des territoires urbains : les acteurs professionnels de la ville, nationaux ou internationaux (urbanistes, développeurs, ingénieurs, socio économistes, ...) sont quant à eux souvent absents, peu financés et mal coordonnés.

Les chercheurs, comme les universitaires, ou acteurs dotés de différentes expertises sur la ville issues de la recherche opérationnelle, sont de plus en plus interpellés sur ces terrains.

7 Bourdin, *Metapolis revisitée*, 2014, p.42

Plus de questions que de réponses chez les acteurs internationaux face aux interventions en ville en situation de crise

Parce que les répercussions des crises urbaines perdurent souvent en raison de la lente mise en œuvre des processus de reconstruction, elles posent à tous les acteurs d'intervention post-urgence de nombreuses questions et ce, à tous niveaux : décision d'intervention, montage de programmes, déroulement des actions, choix et type de relations avec les populations affectées, rapport aux institutions locales ou encore responsabilités à investir.

Quand venir ? Quand partir ? *Questions d'ordre temporel :*

Face au long temps de l'histoire de la ville, la crise est soit le résultat de grandes tendances, soit la conséquence de phénomènes très conjoncturels, voire instantanés, soit enfin le résultat d'une combinaison des deux ; avec des vulnérabilités urbaines permettant qu'un phénomène puisse se transformer en catastrophe. A quel moment de la crise intervenir : en amont ? Pendant la situation d'urgence ? Après ? Quand crises accidentelles et crises récurrentes sont étroitement liées, s'agit-il d'engager des actions d'urgence ou de plus long terme ? Pour quelle durée et quelle durabilité de ses bénéfices ?

Pour quoi et pour qui intervenir ? *Questions d'ordre éthique :*

Dans les villes touchées la guerre ou la catastrophe, les effets de la crise peuvent être terrifiants, mais les opportunités abondent elles-aussi. Le choix des personnes ou populations cibles est donc loin d'être anodin. Pour des populations affectées ou vulnérables, des individus ou des communautés ? Pour les personnes impactées, directement, indirectement, en situation légale et/ou illégale ? Selon quels référentiels établir des critères de « bénéficiaires » ? Avec quelles représentativités d'habitants ?

Qui intervient ? Sous quels mandats ? En coordination avec qui ? *Questions d'ordre organisationnel :*

Intervenir sur ou dans la ville n'est pas anodin et est au contraire porteur d'enjeux de pouvoir, de conflits institutionnels et de compétition pour les ressources financières. Qui décide qui va intervenir : la protection civile ? Le gouvernement local ? L'ONU ? Les bailleurs ? Les agences internationales ? Les humanitaires aux mandats d'urgence ? En interrelation avec qui, localement, dans l'urgence : institutions gouvernementales, administratives, locales, techniques ? Organismes / institutions de transition, établies provisoirement par qui ? Qui est habilité à coordonner ? Les instances locales ou les internationaux ? Le système onusien, les réseaux d'acteurs de l'aide humanitaire ou du développement ? Quels transferts de responsabilités ? Quels rôles pour les experts de la ville ?

Sur quoi intervenir ? En ville ou sur la ville ? *Questions d'ordre stratégique :*

Travailler en ville correspond au déploiement d'activités diverses dans un contexte urbain. Travailler sur la ville veut dire s'engager sur les mécanismes de la ville. Comment et quand associer interventions en ville et sur la ville ? Comment passer du rétablissement provisoire de l'accès aux services urbains de base (nutrition, eau, latrines, santé, abris) à des interventions structurelles sur les réseaux urbains : reconnexion, réparation d'infrastructures, reconstruction, opérations de relogement ? Faut-il prioriser une aide ponctuelle (bâtiments, équipements) ou le renforcement de compétences, l'appui aux politiques urbaines et foncières, ... ?

Où intervenir en ville ? Sur quel périmètre agir ? *Questions d'ordre opérationnel :*

Les villes sont des entités complexes, avec des centres et des périphéries, des zones à forte densité, des quartiers industriels et des périurbanités rurales produisant une grande partie de la nourriture de la ville. Quels périmètres d'action adopter dans l'urgence : habitations, rues, quartiers, ville, périphérie, zones légales, zones informelles ?

Comment procéder ? *Questions d'ordre méthodologique :*

De nombreuses questions se posent sur les modalités d'intervention : via des actions temporaires ou des actions structurelles ? En fournissant des produits et services ou de l'appui/des conseils d'experts ? Via des approches très opérationnelles ou de la formation et des transferts de compétences ?

Nécessité d'un vocabulaire commun sur les notions de villes, crises, risques, prévention, reconstruction, coordination...

Face à toutes ces interrogations, acteurs des villes et acteurs des crises ont des compréhensions très différentes des situations et des réponses à apporter. Ces compréhensions ont l'ambiguïté de passer par un vocabulaire dont les notions ne se correspondent pas complètement entre secteurs de compétences. Une clarification des points de vue de chacun favorise ce partenariat nécessaire.

VILLES

Du point de vue des acteurs humanitaires et de la gestion des crises, la ville n'a pas été considérée comme un contexte particulier jusque récemment. Aujourd'hui, c'est un contexte obligé, compliqué et méconnu.

L'aide d'urgence est une aide à la personne affectée, qu'elle soit habitante d'un contexte ou d'un autre. Jusqu'à récemment, pour les acteurs de l'urgence, les différences entre contextes ruraux, de camps de réfugiés ou de déplacés, et environnements urbains n'impliquaient pas d'approches spécifiques ou différenciées. Aujourd'hui, les humanitaires, sans connaissances particulières des contextes urbains, ni compétences urbanistiques, admettent avoir, si ce n'est des difficultés, certaines réticences à intervenir en ville. La complexité des situations et la multiplicité des acteurs, l'interface institutionnelle et administrative incontournable en ville posent problème à la réponse humanitaire non gouvernementale.

Du point de vue des acteurs des villes, la ville est un système complexe et dynamique qu'il s'agit de gérer.

Les villes sont des entités spatiales complexes, limitées, constituées d'une diversité de populations et de tissus urbains administrés (centre-ville, zones résidentielles, tertiaires, industrielles, etc.). Reliée par des réseaux de flux matériels et immatériels, la ville et ses habitants sont dans des enjeux et dynamiques entre formel et informel. Lieu de concentration des pouvoirs et des symboles politiques, institutionnels et économiques, la ville – en mouvement continu – est un terrain d'analyses et d'expérimentations depuis toujours.

RISQUES EN VILLES

Du point de vue des acteurs humanitaires et de la gestion des crises, il s'agit de risques pouvant affecter les personnes.

Catastrophe, guerre, épidémie sanitaire, insécurité alimentaire, exclusions, déplacement de population, pénurie d'eau, pandémie, etc., les risques sont compris comme nécessitant une aide à la personne.

Du point de vue des acteurs des villes, il s'agit de risques pouvant affecter les fonctionnements urbains.

Les risques majeurs, naturels ou issus de l'action humaine, sont l'objet d'études scientifiques, de scénarii de dysfonctionnements, d'élaboration de cadres de prévention, etc. Ces cadres tentent d'associer sensibilisation, renforcement de la résilience des fonctionnements et confortations matérielles mais font face à des difficultés d'application.

CRISE EN VILLE

Du point de vue des acteurs humanitaires et de la gestion des crises, il s'agit d'impacts résultant de facteurs extérieurs à la ville (conflit, catastrophes), de caractère soudain nécessitant des mécanismes d'interventions d'urgence.

Provoquée par une catastrophe naturelle, un conflit ou une conjonction de facteurs, la crise en ville est le résultat d'un impact soudain et inattendu, entraînant une rupture de l'équilibre vital pour les habitants entre la situation d'avant et celle d'après, rupture nécessitant une intervention extérieure de l'aide, intervention spécifique d'urgence dans la première phase après l'impact puis progressivement d'appui à un processus de reconstruction.

Du point de vue des acteurs des villes, la crise peut être une situation récurrente de crises urbaines ou crises structurelles, nécessitant des structurations à long terme.

La notion de crise en ville est plus connue comme une situation récurrente de désorganisation structurelle d'ordre social, sécuritaire, politique, économique, urbanistique et/ou environnemental. Que ce soit en termes de pollutions, d'urbanisations incontrôlées ou de déficit de services de base, les crises sont d'une part techniques, d'autre part en lien avec des problèmes de gouvernance et de gestion du fonctionnement des infrastructures urbaines.

GESTION DE CRISES

Du point de vue des acteurs humanitaires et de la gestion des crises, il s'agit de répondre aux besoins des populations, mais ceci de la manière la plus effective possible, ce qui implique souvent de participer à des coordinations internationales au sein de « Clusters » thématiques, mis en place par les agences onusiennes.

Les structures d'urgence admettent une coordination mise en place sous l'égide de l'ONU mais qui reste sectorielle, n'est qu'incitative et le plus souvent restreinte aux acteurs internationaux. Dotées de mandats selon le Droit international, ces structures internationales limitent leurs actions à leur savoir-faire sectoriel (distribuer de la nourriture, des soins, de l'eau, offrir protection et abris, etc.) et, depuis récemment, tentent d'avoir une approche plus globale sur les conditions de vie d'habitants de quartiers urbains par des programmes dits « intégrés ». Mais la reconnaissance du rôle de coordination des institutions municipales ainsi que l'établissement de relations opérationnelles avec les autorités locales restent très problématiques, avec un recours systématique aux principes d'impartialité, d'indépendance et de neutralité, oubliant souvent, en particulier dans les contextes de catastrophes naturelles, que le Droit International humanitaire (DIH) reconnaît le rôle éminent des institutions nationales et locales.

Du point de vue des acteurs des villes, la crise mobilise en urgence la protection civile et des mécanismes d'interaction qui doivent aller au-delà de la coordination administrative.

La plupart du temps, ce sont les voisins et les acteurs de proximité, dont souvent les institutions municipales, qui sont les acteurs des premières heures. Dans les cas organisés, ceci est suivi par le lancement de l'intervention de spécialistes dédiés. Les acteurs des villes, notamment les élus municipaux, sont en général peu formés à la gestion de situation de crise aigüe et surtout trop absents des instances de décision et de coordination de l'urgence. Si, de façon plus générale, la crise en ville implique une modification des tâches des acteurs de la ville, ces derniers sont rarement mis en responsabilité dans un contexte de moyens dégradés.

LA PREVENTION

Du point de vue des acteurs humanitaires et de la gestion des crises, il s'agit d'accompagner une sensibilisation à la prévention et de mettre en place des mécanismes de réduction des risques.

Des programmes de DRR (réduction des risques de désastres) sont menés dans le cadre des programmes de post-urgence mais les humanitaires et leurs bailleurs sont peu avertis de la spécificité des contextes urbains pour ces programmes.

Du point de vue des acteurs des villes, il s'agit d'assurer que des mécanismes de prévention des risques et de préservation soient en place.

Mais de réelles difficultés existent pour les faire appliquer dans la planification urbaine.

LA RECONSTRUCTION

Du point de vue des acteurs humanitaires et de la gestion des crises, il s'agit d'une notion sociale et politique plutôt qu'urbaine.

En dehors des ambiguïtés sur le terme – reconstruction – pris plus dans le sens de la reconstruction presque morale des capacités des personnes, la notion de reconstruction échappe en partie à la responsabilité des humanitaires dont les mandats se limitent au concept de relèvement précoce (*Early Recovery*) ou au lien minimum à établir avec les phases de développement (LRRD : *Linking Relief Rehabilitation Development*).

Du point de vue des acteurs des villes, il s'agit de reconstruction, réhabilitation, rénovation et planification.

Une ville se crée selon des phénomènes parfois rapides, mais généralement plutôt lents. Sa reconstruction est à la fois spontanée et le résultat de stratégies de planification urbaine à différentes échelles de temps et d'espaces faisant appel à des mécanismes de décisions complexes.

LA COORDINATION

Les enjeux de coordination dans les contextes urbains méritent une analyse en soi, tant sont complexes les différents niveaux de coordination dans une ville en crise où se côtoient, parfois sans aucun lien, des acteurs de tous pays, de tous mandats et compétences, ainsi que les instances et services de la ville, qui s'en trouvent ainsi marginalisés.

Risques en villes : des spécificités au milieu urbain ?

La ville n'échappe pas plus que d'autres contextes à différents types de risques, mais la particularité des contextes urbains est de cumuler des risques externes et des risques internes :

. **Des risques exogènes** : on trouve là tous les aléas naturels liés à la géomorphologie et aux zones à risque (séisme, glissement de terrain, littoral, affaissement de sédiments, ...) ainsi que ceux liés à des enjeux de pouvoir (siège, attaques, cible symbolique).

. **Des risques endogènes** : l'urbanisation incontrôlée, les risques/accidents technologiques (incendie, explosions, pollutions, phénomènes souterrains, pollutions internes, etc.), le risque sanitaire avec la propagation d'épidémies dans des zones à forte densités, ...) ainsi que les risques politiques et sociopolitiques (émeutes, foule incontrôlable,) sont autant de dangers qui menacent la ville et ses populations.

. **Des risques conjugués** : l'urbanisation dans les zones à haut risque (usines ou activités dangereuses), les déplacements de réfugiés ou d'IDP peuvent avoir des impacts majeurs quand la densité d'habitations, la pression foncière et immobilière induisent des processus de marginalisation, de désaffectation des autorités urbaines, de modification de la gouvernance urbaine et de dégradation des conditions de délivrance des services urbains.

Risques aux origines naturelles, non intentionnelles, exogènes

L'Histoire regorge d'exemples de catastrophes urbaines provoquées par des phénomènes externes naturels et inattendus. Selon les cas, ces phénomènes ont plus ou moins marqué la mémoire collective, humaine ou historique. Très souvent, ces risques sont oubliés, parfois inconsciemment, parfois volontairement. De manière générale, à travers le monde et l'Histoire, les pays et les villes sont peu préparés à ces événements. Si le Japon a un savoir-faire exceptionnel pour mettre en place et en application des politiques et des mécanismes de prévention efficaces, c'est contre des phénomènes récurrents et bien connus comme les séismes et les tsunamis. Il reste de plus un exemple isolé, et cette prévention n'échappe pas à des phénomènes imprévus (séisme à Kobé) ou conjugués (Fukushima). Ailleurs, de très nombreuses zones urbanisées sont hypothétiquement en situation de risque ou en zone à risques, parfois chroniques (Philippines, Bangladesh, Haïti). Les effets du changement climatique augmentent ces risques ou en ajoutent là où il n'y en avait pas.

. Risques tectoniques, sismiques ou volcanologiques

Faut-il rappeler que des villes comme Pompéi (Italie) et Saint-Pierre (Martinique) ont totalement disparu sous les cendres avec l'ensemble de leurs habitants ? En 1755, Lisbonne (Portugal) a été détruite par un tremblement de terre, suivi d'un raz-de-marée et d'incendies, qui a tué entre 60.000 et 90.000 habitants et détruit 85 % de la ville. Les risques sismiques suivis de tsunami sur des villes non préparées du littoral comme à Alger (2004) ou à Aceh en Indonésie fin 2004 dans le Pacifique, étaient pourtant connus, mais oubliés ou mal analysés. L'occurrence de ces risques est cependant difficilement prévisible, d'où la tendance à l'oubli pour des villes où les dynamiques de développement sont des enjeux majeurs.

. Risques dus au changement climatique

Ce ne sont plus des risques mais des réalités dont les effets font l'objet de très nombreuses analyses de scientifiques, de débats d'experts et d'alertes d'observateurs tant les conséquences engendrent des évolutions de situations à risques. Toutes ces analyses s'accordent à mettre en évidence la montée des eaux des océans qui, selon l'augmentation du niveau, va mettre en péril un nombre important d'habitants installés sur les littoraux densément urbanisés (cas de l'ensemble du littoral méditerranéen).

Risques liés aux phénomènes climatiques violents

Cyclones, typhons, ouragans : quels que soient les noms adoptés, leurs effets sur les villes peuvent être catastrophiques d'autant que leurs trajectoires se modifient avec le changement climatique.

Risques hydriques liés aux excès d'eau

Montées subites des eaux, débordements de fleuves et tsunamis, sont tous des risques dont les effets se démultiplient sur les zones urbanisées des littoraux et des bords de fleuves.

Risques de sécheresse

Suite à la surexploitation des nappes phréatiques et à leur réapprovisionnement déclinant suite aux réductions de pluviométrie, un certain nombre de villes rencontrent de plus en plus de difficultés à pouvoir apporter à leurs habitants l'eau en qualité et quantité adéquates, et doivent éventuellement penser à détourner des sources d'eau très lointaines à des coûts élevés pour éviter d'avoir à être déplacées.

Risques liés à la montée des eaux

La montée progressive du niveau des eaux dans de nombreuses zones côtières ou en milieu insulaire pose des questions majeures en termes d'aménagement du territoire, de répartition des activités humaines, notamment industrielles. Des zones urbaines sont ainsi condamnées à disparaître et il s'agit de penser bien à l'avance à l'avenir des populations qui y vivent et des activités qu'elles abritent.

Risques intentionnels, conflits, guerres

Les villes ont toujours attiré et attisé les envies. Lieux des pouvoirs, elles sont à la fois productrices de richesses, protectrices et cibles d'enjeux de conquêtes. Ces situations ont façonné les villes et leur fonctionnement : affirmation de pouvoirs par élévation de bâtiments symboliques et de remparts de protection. Attaques ciblées de destruction, conflits asymétriques, terrorisme, pressions par siège, blocus ou déplacements de population, les types d'agressions changent mais les villes restent des cibles entre risques et menaces.

. Risques de destruction de guerres classiques ou non

Les nouvelles formes de conduite des hostilités en milieu urbain (bombardements classiques ou chimiques, snipers) et la réalité ou la menace du risque d'intervention nucléaire font que la ville est potentiellement confrontée à des risques d'insécurité majeurs (actualités en Syrie ; gaz sarin, 2013).

. Risques terroristes ou d'insurrections

Les actes ponctuels d'attentat de type terroriste sont anciens (attentats anarchistes au 18ème et 19ème siècle) mais ont repris avec une recrudescence inquiétante depuis le début des années 2000 (attentat contre le World Trade Center, 2001, événements du 11 septembre) et parfois récurrente (occupations diverses en Iraq, en Palestine, etc.).

. **Risques d'atteinte identitaire symbolique**

Les atteintes identitaires par la destruction ciblée des patrimoines (Ougadougou, Tombouctou, musées et villes archéologiques en Syrie) sont devenues une des formes nouvelles d'agression à la ville et à sa composante identitaire et culturelle.

. **Risques de déstabilisations sociales et spatiales**

Par le déplacement de populations urbaines entières (évacuation de Phnom Penh par les Khmers Rouges en 1975), les modifications d'équilibres en type de population (Bujumbura, Kigali) ou de confession (villes du Liban), ou la création de différences de modalité de traitement (réfugiés syriens versus populations hôtes du Liban ou de Jordanie), les crises sont souvent à l'origine de perturbation importante de la ville et de sa fabrique, qu'il importe de bien comprendre afin de pouvoir éviter les incidents.

Risques non intentionnels liés aux activités humaines

Plus insidieux, ces risques (incendies, accidents de trafics, explosions industrielles, pollutions diverses, propagation d'agents destructeurs (gaz), pollution des nappes phréatiques, des sols, de l'air, etc.) posent la question des responsabilités directes ou indirectes.

. **Risques technologiques**

En France, on se souvient de l'explosion de l'usine AZF à Toulouse. La ville produit elle-même de plus en plus de risques liés au développement de certaines technologies mais aussi à une forte densité démographique pas toujours contrôlée ou mal répartie sur des territoires eux-mêmes à risques. En effet, plus une ville se développe, plus elle génère des risques, soit par manque de vigilance par rapport à des développements qu'elle ne maîtrise pas, soit par excès d'activités aux risques d'impacts soudains ou à long terme qui ne se mesurent même plus comme au Japon avec l'explosion de la centrale nucléaire de Fukushima. A titre d'exemple, la densité d'usines industrielles autour de Barcelone inquiète les autorités catalanes.

. **Risques sanitaires, risques démographiques**

En matière d'épidémies, alors que peste et choléra sont encore dans les mémoires collectives de grandes catastrophes urbaines comme à Florence, la période contemporaine (ré)active d'autres types de risques épidémiologiques – SIDA, maladies liées à l'eau, propagation d'agents infectieux (tuberculeuses, mais aussi choléra, voire Ebola) – et surtout des risques de malnutrition, particulièrement dangereux dans les zones de fortes densités, et ce d'autant plus dans les quartiers informels, insalubres, sans services d'eau potable ou systèmes d'assainissement.

. **Cumul de risques : urbanisations non maîtrisées dans des zones à risques**

Les décisions d'arbitrage sur les villes ou l'absence de prise de décision peuvent être sources de risques dans tous les domaines : exclusion économique, mise en danger par occupation de zones à risques et par pollutions majeures, pressions sur les ressources vitales (eau, espace).

. **Risques dus à l'absence de prévention**

Entre dangers physiques, intérêts individuels, clientélismes électoraux et laisser-faire, le risque majeur est l'absence de règles avec mesures de prévention.

Si la quasi-totalité de ces risques peuvent se retrouver dans des contextes non urbains, cette typologie montre clairement combien la principale spécificité de la ville en matière de risques provient justement de leur conjugaison. Les villes sont en effet des terrains vulnérables à l'exacerbation de tous les phénomènes et à leur amplification par effets de démultiplication des impacts, cumuls, superpositions dans le temps et l'espace, effets dominos, absence de systèmes d'alerte ou de prévention structurelle et organisationnelle. À ce titre, l'ouragan Katrina qui a frappé la Nouvelle-Orléans en août 2005 constitue un exemple de risques non anticipés et conjugués d'origine à la fois naturelle et structurelle.

L'ouragan Katrina a causé la mort de plus de 1800 personnes et le déplacement de 1,2 million d'autres en provoquant la rupture des digues qui protégeaient une grande partie de la ville située sous le niveau de la mer. Des enquêtes de l'*American Civil Society of Civil Engineers*⁸ et du *Department of Commerce*⁹ ont souligné les multiples erreurs : manque de préparation, trop lent délai d'intervention après le passage du cyclone, manque de nourriture, d'eau ou d'électricité dans les refuges, exacerbations des tensions sociales et raciales, hausse de la criminalité dans les villes telles que Houston où se trouvaient des réfugiés, etc. Les récits de pillages ou les images de réfugiés dans le Superdome n'avaient pas grand-chose à envier à ce que l'on peut observer dans les pays en développement. Les problèmes de sécurité étaient tels à la Nouvelle-Orléans que l'accès de la ville a été interdit aux ONG pendant quelques jours. L'armée américaine, en particulier la garde nationale, mobilisée à l'étranger (Irak, Afghanistan...), s'est révélée insuffisante, d'où la sous-traitance de certaines opérations à la Croix-Rouge et à la société militaire privée Blackwater.

L'ensemble de ces éléments cumulés a contribué à la prise de conscience que l'État américain négligeait la crise climatique dans l'établissement de ses priorités et ce, dans l'ensemble de ses dimensions : prévention, préparation pour une réponse adéquate, difficultés à maintenir l'ordre. Le cas Katrina représente le condensé d'un État moderne et démocratique qui faillit et se délite temporairement dans une zone de son territoire suite à une catastrophe liée au climat ainsi qu'à une mauvaise évaluation des risques et à l'inadéquation des moyens mis en œuvre. Les incidences régionales de la crise climatique dépendent donc de la vulnérabilité des populations, non seulement en fonction des moyens financiers des États, mais également de son degré d'organisation et de compétence pour atténuer, prévenir et faire face aux risques.

Extrait d'un rapport du Groupe URD sur les risques non intentionnels (2010)

Complexité de perception des risques en ville

Étant donné les dernières grandes catastrophes qui ont touché des villes, une prise de conscience récente de la réalité des risques en ville est d'actualité avec des travaux importants menés au sein de différentes plateformes internationales. Des essais d'élaborations de directives d'intervention sont à l'œuvre, des critères d'identification, de nature, d'occurrence et de conjugaison de risques majeurs sont en cours parmi les experts.

Des travaux sur la perception des risques tentent de caractériser la notion de risque avec différents types de critères : relatif – absolu, acceptable – accepté, seuils de risque ; appropriation du risque ; culture du risque, entre mémoire et oubli, connus – inconnus, oubliés – niés, instrumentalisés, ...

⁸ « *The New Orleans Hurricane Protection System: What Went Wrong and Why* », *American Society of Civil Engineers*, 2007.

⁹ « *Hurricane Katrina Service Assessment Report* », *United States Department of Commerce*, juin 2006.

Vulnérabilités des villes aux risques, et dynamisme des villes du fait des crises

L'impact d'une crise dépend du contexte. On constate que si les catastrophes inattendues et soudaines font d'importants dégâts en ville, ceux-ci s'autoalimentent du fait de vulnérabilités propres à la ville, créant de nouvelles fragilités structurelles face à d'autres crises potentielles, récurrentes, latentes ou chroniques. En même temps, les dynamiques particulières de la ville, la vivacité de son économie informelle, le fait qu'elle soit un lieu d'accumulation de compétences et de savoir-faire, sont autant d'opportunités pour des rebonds, des expressions de résilience et de créativité fascinantes.

La complexité de l'intervention de l'aide en ville, avec ses phases d'urgence, de post-urgence ou d'appui à un début de reconstruction, est à décrypter parallèlement à l'analyse des fragilités des fonctionnements urbains qui sont mis à jour lors de ces événements. Fonctionnant en systèmes complexes, la dynamique urbaine est en soi un risque de fragilités reposant sur l'interdépendance des différents systèmes qui la constituent : les chaînes de décisions politico-administratives, les usages des sols, mais aussi les réseaux (voirie, énergie, filières économiques...) et les interrelations sociétales. L'articulation de tous ces systèmes forme à la fois la puissance et la fragilité de la ville. Plusieurs types de vulnérabilités urbaines peuvent ainsi être observés.

Vulnérabilités liées au développement territorial urbain

. En termes d'expositions géographiques

Les risques d'exposition d'un territoire à un phénomène présentent des caractéristiques diverses que des experts des risques tentent de catégoriser pour mieux anticiper leur survenue, par exemple, en aléas « connus » (cyclones, inondations...) ou « inconnus » (les séismes sont difficiles à prévoir, de même, le changement climatique modifie la connaissance des mouvements d'air, par exemple les trajectoires des typhons aux Philippines). D'autres typologies de catégorisation constituent un corpus entre les risques d'origines « naturelles » (tsunami, cyclone...) ou « anthropiques » (explosion, propagation incendie, conflit...). De fait, l'analyse de ces phénomènes montre que les catastrophes en général résultent non d'un seul aléa mais de la conjugaison de facteurs à la fois « naturels et anthropiques » (exemple de Fukushima où se combinent séisme, tsunami et installation sensible dans une zone à risque, avec des conséquences en chaîne : destruction, inondations, propagations radioactives dans l'air, en mer et sur la terre).

. En termes structurels

En ville, les effets des crises seront atténués ou exacerbés selon la prise en compte ou non des risques d'aléas potentiels (hydriques, sismiques...), selon la mise en place ou non de mécanismes de prévention des impacts sur les zones habitées (interdiction et/ou délocalisation des zones à risques par exemple inondables, systèmes constructifs adaptés aux risques quand ils sont connus). Plus que les aléas eux-mêmes, les choix territoriaux d'urbanisation ou les laisser-faire créent des situations de vulnérabilités à ces risques. Les aménagements urbains et les constructions devraient relever de l'existence et du respect des cadres de réglementation de

prévention de ces risques (aménagement, construction...) comme de la capacité des autorités à les faire appliquer. Or, de nombreux territoires urbanisés – particulièrement les périphéries, ou les villes peu ou mal gouvernées – ont échappé et continuent d'échapper à toutes maîtrises averties et compétentes en préventions, entraînant des urbanisations de territoires impropres à l'occupation ou aux activités humaines (par exemple, industries à proximité de milieux naturels fragiles). Aussi, les stratégies d'atténuation des risques en ville reposent non seulement sur les mesures techniques et spatiales, mais aussi sur les processus adaptés d'alerte, de préparation, de prévention et de gestion de crise.



Vulnérabilités liées aux dynamiques socio-urbaines

Plus qu'ailleurs, les fonctionnements des zones urbaines, villes, métropoles... relèvent du *soft ware* – intelligence des situations, expressions de la société civile, gouvernance, politiques, cultures (ici du risque), chaînes décisionnaires, concertations, etc. – autant que du *hard ware* (qualité des infrastructures). Aussi, les facteurs sociétaux conditionnent les choix opérés sur les territoires urbains et les postures face aux expositions aux risques identifiés.

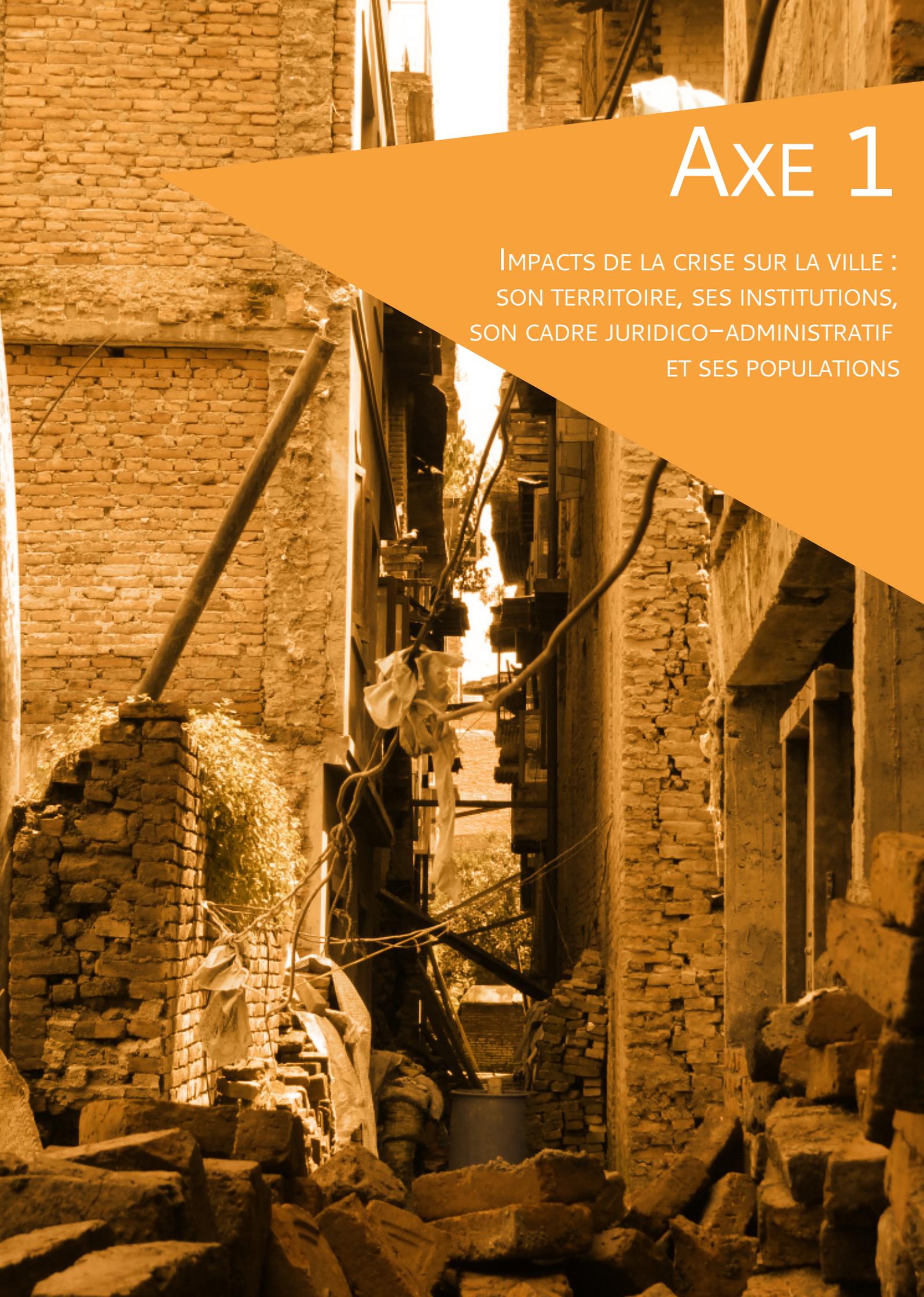
. Vulnérabilité par méconnaissance

Un risque majeur est le risque de ne pas savoir, de ne pouvoir anticiper, de ne pouvoir alerter ni s'organiser. Ce type de vulnérabilité tend à diminuer particulièrement en ville où circule l'information, notamment via les nouvelles technologies.

. Vulnérabilité par dépendance

La vulnérabilité urbaine, au croisement des enjeux territoriaux et sociétaux, résulte de facteurs de densité et de fonctionnement : proximités, interactions, interfaces, effets croisés entre occupations spatiales, types d'usages et d'activités. En ville, la vulnérabilité dépend de la capacité collective à faire face aux interdépendances internes au système urbain : incidences ou réactions en chaîne (rupture de réseaux, de filières d'approvisionnements, de capacités de sécurisation).

Effet miroir de la conjugaison des risques qui caractérise le contexte urbain, on constate donc que les vulnérabilités en ville reposent sur l'interdépendance des phénomènes. Face à cela, chaque action de prévention ou de gestion post-crise doit donc être envisagée de manière transversale et systémique.



AXE 1

IMPACTS DE LA CRISE SUR LA VILLE :
SON TERRITOIRE, SES INSTITUTIONS,
SON CADRE JURIDICO-ADMINISTRATIF
ET SES POPULATIONS

Une catastrophe ou un conflit en ville entraîne des situations souvent inédites et déstabilisantes pour les acteurs des villes et des situations méconnues, voire inquiétantes, pour les acteurs spécialistes des situations d'urgence. Les échanges entre ces différents acteurs sur ce premier axe de réflexion du séminaire ont permis d'extraire des enjeux majeurs pour mieux comprendre comment intervenir en ville.

Où intervenir en ville en situation de crise, en interaction avec quels acteurs, selon quelles législations ?

Ce sont les questions que se pose tout organisme intervenant en ville. Les villes sont a priori établies sur des espaces identifiés, développés dans des limites où s'exercent des responsabilités administratives, juridiques, techniques, sous la tutelle d'autorités légitimes mais aussi dans le cadre de jeux de pouvoirs et d'enjeux économiques et sociaux plus fluctuants. Or, dans de nombreuses villes touchées par des catastrophes, les autorités urbaines se sont avérées souvent impuissantes, non préparées aux phénomènes et pas toujours légitimes. Les règles administratives y sont souvent inappropriées, inexistantes ou inappliquées. Ces dysfonctionnements s'appliquent déjà aux parties « légales » de la ville et encore plus aux nombreux quartiers périurbains informels ou illégaux, en crises permanentes (pauvreté, chômage, logements insalubres, souvent en zone à risques, sans services de base...). Or, les catastrophes soudaines ou récurrentes affectent toujours plus fortement les territoires urbains informels et structurellement plus fragiles.

Quelques exemples où s'entremêlent étroitement ces paramètres (crise, urbain, espace, institution, droits) permettent de mieux comprendre les enjeux développés et seront présentés le long de la réflexion.

L'AFD approche ces questions en termes d'enjeux de l'aide au développement. Cependant, le contexte de crises récurrentes ou régulièrement résurgentes qui mêlent acteurs du développement et acteurs de l'urgence apparaît comme un terrain d'apprentissage des enjeux de l'aide en ville. L'exemple de l'opération de l'AFD à Gaza est édifiant en termes de complexité d'intervention avec un paroxysme de situations compliquées (espaces contraints et restreints, autorités non fiables, corrompues, risques d'instrumentalisation), avec des confrontations et des juxtapositions de droits différents, contradictoires, locaux, étrangers (d'Israël), internationaux ; et enfin des contextes fluctuants en termes d'exigences des bailleurs.



© Groupe URD | Manille, Philippines

Projet de gestion des déchets solides urbains dans une zone de conflit à Gaza

Financement AFD, présentation Samuel Lefevre, urbaniste
(division Collectivités territoriales)

1. La situation de conflit permanent

Les contrôles des frontières, les roquettes, les opérations militaires récurrentes affectent, comme le reste de la vie à Gaza, la filière déchets (interruptions du service, routes abîmées, contrôles israéliens du fait de la proximité des décharges actuelles avec la "zone-tampon" (mur de séparation) et complexifient le diagnostic traditionnel de gestion des déchets solides.

2. Un projet urbain dans un espace à administrations multiples

Ce territoire urbain est exigu (40 km de long sur 7 km de large) et peuplé de 1,6 million d'habitants, donc d'une densité très importante. Les 33 municipalités sont administrées par le Hamas qui n'est pas reconnu par la communauté internationale, l'interlocuteur unique des internationaux étant l'Autorité Palestinienne (AP). Huit camps de réfugiés sont administrés par l'UNWRA (seul payeur « constant » du traitement des déchets produits par les camps). Un contrôle israélien s'exerce sur toutes les frontières terrestres et maritimes, avec de fortes contraintes d'imports de matériels et d'équipements, et de circulation des personnes, compliquant la phase de conception et de réalisation du projet.

3. Un montage institutionnel complexe et atypique, propre à Gaza

Le montage retenu – conçu faute d'autres options acceptables par les bailleurs de fonds – a été ratifié le 3 mars 2012 par l'Autorité Palestinienne légitime, basée à Ramallah (Premier Ministre, Ministres du Plan et des collectivités locales), parce qu'il est également le moins à même de créer des contentieux majeurs avec les municipalités relevant du Hamas. L'AP a désigné formellement l'intercommunalité de Deir El Balah – Rafah comme propriétaire *in fine* et entité en charge de l'exploitation du Centre d'Enfouissement technique (CET).

4. Des temporalités d'interventions multiples

La complexité de ce programme global multi-bailleurs tient au fait qu'il comprend des projets complémentaires au nord et au sud de la bande de Gaza qui doivent être mis en place en parallèle, avec une phase de court terme sur des financements d'urgence déjà disponibles comme ceux :

- De la coopération japonaise, qui finance – via le PNUD (Programme des Nations unies pour le développement) – la collecte des déchets et l'extension de court terme de ces 2 décharges nord et sud jusqu'à la mise en service des nouvelles infrastructures financées par le projet AFD ;
- Des 18 chiffonniers travailleurs informels qui travaillent dans la décharge actuelle d'Al Fukhari et dans les 2 stations de transfert à travers un programme social du PNUD, le DEEP (Deprived Families Economic Empowerment Program).

Certains problèmes sont à associer aux changements de nature, d'ampleur ou de localisation des mesures d'urgence ; aux difficultés de communication et au manque de temps pour l'instruction de la Banque Islamique de Développement. La question se pose du rapport ou pas de ces actions et financements complémentaires avec le programme ?

Les temps d'études et les temporalités des bailleurs de fonds sont constamment à recoller, du fait :

- Des différents agendas : requête en mai 2010 ; identification et diligences jusqu'à 2012 ; recrutement du bureau d'études pour la faisabilité – pour l'étude d'impact environnemental et social ; aller-retour sur ces études pour compléments/ commentaires/insuffisances/propositions de schémas institutionnels, de mesures environnementales et sociales... Quatre missions sur le terrain ont été nécessaires aux étapes-clés.
- Du contexte politique d'élaboration de cette stratégie nationale (avec une communication minimale – "low contact policy" – entre l'AP qui dirige la Cisjordanie et le Hamas, la bande de Gaza), Gaza est couverte par le document-cadre à travers une analyse et des orientations moins précises que pour la Cisjordanie. Une étude de faisabilité d'ampleur, reprenant un diagnostic complet et analysant différentes options de mise à niveau du secteur, a donc été menée à la demande et sur financement des bailleurs de fonds ainsi qu'une étude d'impact environnemental et social (EIES), financée par l'AFD.
- Après passage en conseil AFD fin 2012, des enjeux de la Défense et d'attente du règlement de la question foncière.

5. Droits locaux vs. mesures de sauvegardes internationales

L'exigence des bailleurs implique que les 21 ha soient acquis d'une manière conforme aux « mesures de sauvegarde » internationales (Obligation d'intégrer systématiquement les préoccupations environnementales et sociales dans tous les projets financés). Une EIES, un Plan de Gestion Environnementale et Sociale (PGES) ainsi que des Plans d'Action de Réinstallation (PAR) (pour les chiffonniers et les propriétaires fonciers) ont été réalisés et publiés (internet...).

Cependant, l'objectif initial d'acquisition à l'amiable n'a pas été tenu. Une des raisons est que les propriétaires savent que le projet est financé par des bailleurs et font monter les enchères. Résultat : un seul propriétaire, particulièrement récalcitrant, bloque sur la question du montant de son indemnisation un projet qui bénéficierait à 45% des habitants de la bande de Gaza. L'intercommunalité est officiellement propriétaire des terrains suite au décret présidentiel d'expropriation mais le propriétaire a porté le litige sur le montant d'indemnisation au tribunal; d'où une procédure juridique avec comité d'évaluation, tribunal et nouveau comité d'évaluation de la valeur du foncier !

Une autre difficulté est liée aux réticences de la Banque Mondiale de ne pas satisfaire un des PAP (Project Affected Population) : lobby des ONG, décret Pelosi sur la procédure environnementale et sociale.

6. Conclusion et interrogation sur lien entre appui structurel dans la durée vs. intervention dans des contextes instables d'urgence et à risques

Le projet – dont la conception est pourtant aboutie – ne peut donc pas commencer. Pourtant, la coordination des bailleurs a permis que le projet soit officiellement soutenu par le ministère de la Défense israélien (*Coordination of Government Activities in the Territories* – COGAT), intérêt bien compris par les Israéliens, soucieux de la qualité de la nappe aquifère littorale qui dessert également en partie le territoire israélien. De ce fait, trouver une voie judiciaire entre droit local / droit international dans une zone comme Gaza est-il un leurre ? Il est certain qu'intervenir en traitant l'urgence et, en même temps, accompagner sur la durée, en prenant en compte le territoire et les structures administratives, requiert un équilibre extrêmement difficile.

Impacts territoriaux

Une ville se caractérise par un espace densément occupé et habité sur lequel s'exercent des activités en interaction les unes avec les autres selon un arbitrage et des régulations d'usage. Quelles que soient les compétences des autorités urbaines ou l'application de règles, ce que les acteurs et experts de la ville font entendre, c'est qu'aucun contexte urbain aussi affecté soit-il, ne peut être considéré comme un « *ground zero* ». Tout territoire urbain doit être appréhendé comme un espace chargé d'Histoire, d'intérêts, d'usages, de pressions...

Il s'agit en effet de savoir que les caractéristiques de la ville – répartitions spatiales, diversité des densités des tissus urbains, centre(s), quartiers ou franges périurbaines, entités et limites administratives, existence ou non de dispositifs de prévention face à des risques potentiels – sont des paramètres préexistants au temps de la crise elle-même. Ils auront des incidences sur les impacts d'une catastrophe comme sur sa gestion.

Des impacts sans frontière mais une gestion d'impacts conditionnée par des cadres et des enjeux territoriaux

Les impacts des catastrophes sur des territoires urbains font fi des limites administratives, alors que la gestion de leurs conséquences sera conditionnée par de nombreux cadres : statuts territoriaux qui sont en général régis par des dispositions locales – administratives (aménagement), législatives (codes urbanistiques), techniques (codes techniques), fonctionnements interconnectés mais aussi planifications (sectorielles, opposables, stratégiques). Cela concerne tous quartiers urbains, y compris ceux considérés comme informels ou illégaux. Ces derniers ne sont d'ailleurs souvent informels qu'au regard des processus urbanistiques ou que le temps des processus de régularisation. Aussi, la connaissance des réalités spatiales, administratives et enjeux préexistants à la catastrophe sur les territoires affectés, est un prérequis conditionnel pour intervenir en ville, qu'il y ait crise ou pas. Entre risques potentiels et réalités urbaines, il s'agit d'être en capacité d'en identifier les facteurs :

La ville est un espace physique en interrelation avec son environnement

Un rappel de la ville, comme étant un territoire, physique, multidimensionnel, objet d'enjeux socio-économiques, d'ancrages historiques, a paru nécessaire, face aux interrogations d'acteurs des crises sur les différences entre contextes ruraux et contextes urbains. Chaque ville ou partie de villes est caractérisée par sa géomorphologie : densité du bâti, densité démographique, étalement spatial, zones urbanisées et administratives qui ne se superposent pas toujours. De même, les limites de la ville, son empreinte environnementale, le rapport entre urbanisation et préservation des activités rurales et des espaces naturels, constituent certaines réalités de la ville.

La ville est d'abord un espace d'échange, et en ce sens, à forte composante économique

Entités spatiales caractérisées par des enjeux socio-économiques, lieux d'exercices des pouvoirs, les villes sont des territoires dynamiques aux structures sociales diversifiées et aux puissances d'attraction fortes. Souvent née de la croisée de routes de commerce, la ville est d'abord lieu d'échanges. Cette composante économique a demandé au secteur de l'aide internationale d'urgence d'adapter ses modalités d'intervention, non sans difficultés « culturelles et éthiques ». En effet l'aide humanitaire relevant de budgets issus de dons, les interventions sont gratuites et consistent généralement en distribution de fournitures (vitales) plus qu'en termes d'appui

économique. Or en ville, les besoins des habitants sont d'abord économiques, d'où monétaires. Aussi les humanitaires ont dû adopter de nouvelles pratiques autour de la distribution de cash (cash contre huile, cash contre travail, ...).

La ville est également un territoire socio-culturel avec des facteurs politiques

Dans le système urbain généré, les facteurs sociaux et politiques prennent forme dans des solidarités, des interdépendances et des ségrégations (centre/périphérie plus ou moins intégrés, élites/classes moyennes/classes pauvres). Les enjeux identitaires et brassages culturels y sont très présents. Souvent issues de superpositions historiques, les villes portent en elles des dimensions symboliques puissantes, des espoirs de vie meilleure, des imaginaires souterrains et, dans tous les cas, des dynamiques culturelles. L'aspiration à l'éducation, la circulation des informations, comme les besoins d'échanges sociaux sont traduits dans l'espace : lieux de rassemblement (culturel, culturel,...), positionnement des écoles, dispensaires, monuments, ... Une intervention en ville demande à respecter ces acquis de la culture (priorisation d'écoles plutôt que de logements lors de la reconstruction).

Des risques amplifiés sur les espaces urbanisés

Entité spatiale, une ville se construit en cohérence ou au moins en articulation entre relief, positionnement, infrastructures de protection, stratégies de développement, gestion de fonctionnement et occupations de fait. Décomposée en espaces différenciés – occupations, activités, représentations locales, ancrages historiques –, les villes sont des espaces organisés, formellement ou informellement. S'y exercent de façon souvent exacerbée, les grands enjeux de société. Aussi, au-delà des risques encourus par des localisations potentiellement à risques naturels (proximité volcan, littoral, faille sismique, passage de typhon...) ou à risques de confrontation territoriale (guerres, terrorisme, insécurités internes, conflits fonciers, économiques...), c'est la gestion même des crises, quand elles ont lieu, qui peut poser problème si les caractéristiques territoriales urbaines ne sont pas prises en compte dans toutes leurs complexités, y compris en ce qui concerne les risques générés par les dynamiques propres à la ville, formelles ou informelles.

Accroissement des risques dans les territoires informels

L'accélération des expansions urbaines, hors des zones aménagées, sur les zones urbaines réservées à d'autres activités ou en dehors des limites administratives, particulièrement à l'œuvre dans les pays les plus pauvres, peuvent accroître les expositions aux risques de ces secteurs. Ces phénomènes concernent les espaces non bâtis de la ville. Majoritairement situés aux marges de la ville ou dans ses interstices, ils sont bien souvent des territoires ruraux, des zones dangereuses, ou préservées pour des raisons historiques, culturelles, culturelles. Assimilables à des quartiers urbains ou à des quasi-villes selon l'ampleur, ces zones d'urbanisation informelle sont souvent implantées dans des zones à risques (zones inondables, terrains glissants, instables, zone de sédimentation de déchets urbains, proximité de trafics ou de zones industrielles...). La gestion du risque sur tous ces types de territoires urbains et périurbains se pose donc autant en termes de responsabilités administratives territoriales capables de s'y appliquer qu'en termes de connaissance du territoire concerné ou de sensibilisation locale aux risques potentiels. Les impacts de phénomènes violents questionnent les facteurs de résistances comme de fragilités de ces espaces tant sur les plans sociétaux qu'environnementaux.

Nouveaux risques urbains liés à la création de « quartiers de ville sans ville » suite aux déplacements de populations générés par des crises

Une des conséquences majeures des catastrophes ou des conflits est le déplacement d'envergure des populations. Il peut être interne à la ville (de quartier en quartier), en regroupements spontanés informels ou organisé en camp par le système de l'aide humanitaire (UNHCR). Installés à proximité des villes ou dans des espaces non bâtis, ces installations deviennent des concentrations démographiques sans légitimité et sans infrastructures. Le premier impact est l'occupation d'un espace non préparé ou non adapté, créant en soi une situation de risques, que l'espace soit occupé, qu'il soit loin de tout ou qu'il vienne étendre de fait une extension urbaine sans planification.

La structure de la ville est souvent impactée de façon majeure par l'occurrence d'une crise

Les espaces urbains sont plus ou moins structurés et les limites des différentes entités territoriales plus ou moins actualisées, mais généralement un consensus sur l'organisation de la ville existe et les évolutions y sont lentes. Or, suite aux crises et aux interventions menées, des modifications importantes des formes urbaines sont quasi systématiques. Elles peuvent être problématiques pour les futures stratégies d'extension de ville.



Impacts institutionnels : gouvernance et administrations locales touchées

La ville est un territoire administré

La condition du fonctionnement de la ville, de la cohabitation sociale, de son développement économique ou de sa sécurité territoriale dépend de l'existence d'une administration sous tutelle d'une gouvernance politique dédiée. Pour le bon fonctionnement de la ville, ces institutions ont à prendre en compte la concentration des occupations du sol, les différentes échelles de vie et leurs articulations. Ainsi, l'organigramme des autorités urbaines et de leurs services administratifs reflète *a priori* la répartition spatiale administrative du territoire urbain. Ces systèmes fonciers, politiques, sociaux, économiques existent en milieu rural, où la moindre densité et diversité des échanges et des populations les rend plus simples à lire, à réguler, à prendre en compte. En ville, leur complexité les rends difficile à appréhender, et ce particulièrement en situation de crise, du fait aussi de leur lien étroit avec des dimensions stratégiques et économiques, dont les arbitrages relèvent de la gouvernance politique.

De plus, la référence à des autorités de tutelle peut être compliquée par rapport aux différents niveaux de responsabilités, au niveau national comme au niveau local, auquel peut s'ajouter l'aspect de la participation de population locale, plus ou moins institutionnalisée mais incontournable.

Affaiblissement des capacités institutionnelles locales en situation de crise

En situation de crise majeure (séisme, accident nucléaire...) touchant une ville, les administrations et leurs responsables sont souvent les premiers acteurs de la réponse. Néanmoins, ils peuvent être affectés comme tout autre habitant ou édifice quand ce n'est pas la structure administrative elle-même qui peut être paralysée tout ou partiellement, *a fortiori* quand la crise survient de façon non anticipée. De même quand la crise dure et que se concentrent différents bailleurs-décideurs, généralement internationaux, à côté des décideurs institutionnels, la capacité locale à décider est affaiblie.

Aggravation de déficiences administratives préexistantes

Les impacts d'une crise sont révélateurs de problèmes préexistants avant la crise, comme l'absence de contrôle des normes de construction, de planification ou des implantations sur des zones à risques. En effet, si la crise elle-même affaiblit les capacités locales, elle peut aussi en révéler les faiblesses (malfaçons de constructions par exemple). Pour exemple, l'immobilisation ou la destruction de tous les engins de la protection civile au moment d'une crise (en France lors des inondations du Gard en 2004 comme à Port-au-Prince lors du séisme de 2010) révèle l'absence d'un mécanisme de prévention tenant compte des risques potentiels ou l'absence de l'application de règles de prévention.

Les acteurs de la ville sont affaiblis par les pratiques de l'aide

Lors des crises et des déploiements de l'aide humanitaire, les acteurs de la ville, notamment les institutions municipales et les élus, sont les grands oubliés. On les invite rarement aux instances

de coordination, et de toute façon, ces dernières sont tellement chronophages, souvent en langue étrangère et basées sur l'utilisation d'internet, que les acteurs locaux sont en fait démunis face à elles. *De facto*, ceci contribue à la perte de légitimité des acteurs de la ville, un affaiblissement du pouvoir des élus et à la création d'une ligne de tension, pouvant peser lourdement lors des phases de relèvement ou lors des besoins de gestion de difficultés dans les programmes.

La question foncière

Dans les pays en développement, la coexistence de plusieurs systèmes de gestion foncière parallèles (légal, coutumier, illégal, incluant plusieurs systèmes ou degrés d'informalités) sur un même territoire est source de difficultés pour toute intervention. Les enjeux et les pratiques sur le foncier sont sources de crises. Accaparement de terrains, ventes illicites et frauduleuses de parcelles, absence de réserves foncières pour la ville, laisser-faire par clientélisme électoral, exclusions aux franges de la ville dans des zones non urbanisables, constructions dangereuses, etc. sont autant de pratiques courantes en Afghanistan où l'on parle de *Warland*¹⁰ en raison de nombreux règlements de compte meurtriers. En Haïti, il est question d'insécurité majeure pour les habitants, de menaces et de corruptions à tous niveaux. A cela s'ajoutent les risques environnementaux que peut entraîner l'absence de responsabilisation administrative avec, exemple classique, l'occupation informelle de la zone de protection des sources de la ville.

Les légitimités institutionnelles locales

Que ce soit par ignorance ou de façon délibérée, les acteurs de l'aide d'urgence ont tendance à agir indépendamment des autorités locales, créant des situations de substitution de décisions, très mal acceptées par les acteurs locaux sur leurs propres territoires. Ce sentiment d'être floué, non respecté dans ses identités, responsabilités et indépendances, crée fréquemment en période post-crise une tendance au rejet, si ce n'est même des postures de blocage de la part des responsables locaux vis-à-vis de systèmes d'intervention qu'ils ne maîtrisent pas. En ville, comme expliqué plus haut, il est important de faire jouer la légitimité locale pour toutes les décisions sur l'espace urbain.

Le manque de volonté des acteurs de l'urgence et leur difficulté à identifier le système de gouvernance locale

Les acteurs de l'urgence se trouvent de nombreuses raisons, à notre avis à tort, de ne pas s'en remettre aux institutions locales : (i) ils manquent de temps pour identifier qui est responsable de quoi et ne veulent pas ralentir leurs actions, (ii) ils se donnent des engagements de neutralité pour échapper aux corruptions ou intérêts particuliers, (iii) ils doivent répondre aux demandes de redevabilité auprès des bailleurs ou des donateurs, (iv) ils ont des mécanismes et des logistiques d'intervention standardisés pour être plus efficace. Mais surtout, jusqu'à récemment, peu de structures d'urgence ont des compétences urbanistiques pour comprendre les configurations institutionnelles régissant la ville.

La coordination de la maîtrise urbaine, nécessaire par la présence d'une multitude d'acteurs

En temps normal, il existe déjà un grand nombre d'acteurs pour toutes les actions en ville : décideurs locaux, administrations et agences techniques, experts, opérateurs privés, société civile. En situation de crises s'ajoutent nombre d'acteurs non-initiés aux contraintes de la ville, relevant d'autres logiques et budgets (grands bailleurs internationaux, coopérations bilatérales,

opérateurs étrangers dont les organisations non gouvernementales). Pour réguler toutes ces interventions, un système de coordination internationale, le système onusien des clusters est mis en place, sous forme incitative et avec peu de lien avec les autorités urbaines locales. Ce système a montré ses limites en termes de mécanismes comme de coordination du contenu.

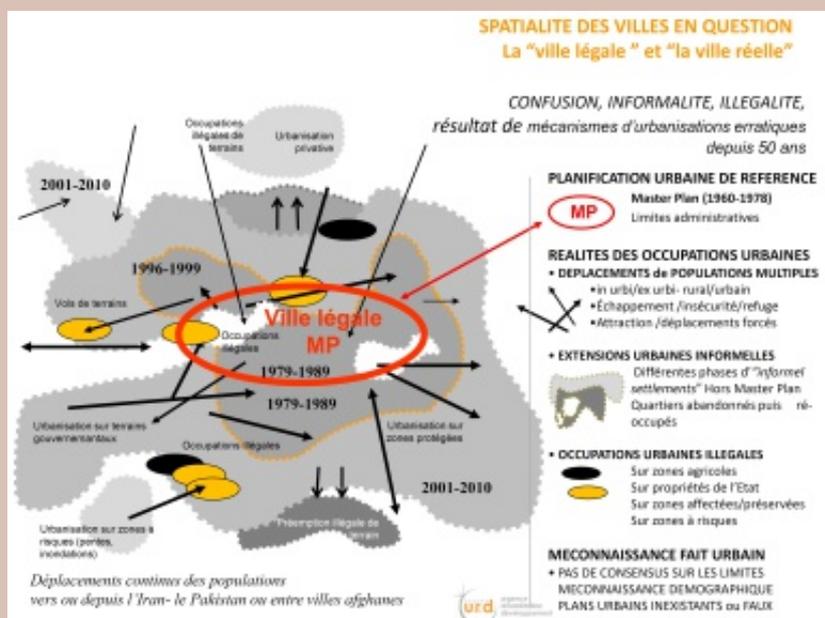
Une crise ne fait qu'augmenter les dysfonctionnements dans tous ces domaines. Entre une coordination en clusters sectoriels déterritorialisés (abris, eau et assainissement, protection, ...) telle que l'entendent et la pratiquent les acteurs de l'aide internationale et la coordination en termes de gestion urbaine, telle que la comprennent les acteurs de la ville, il existe un véritable défi de mutualisation à engager dans ces situations multi-acteurs.

Problème de dissociation entre administrations et évolution des zones urbanisées

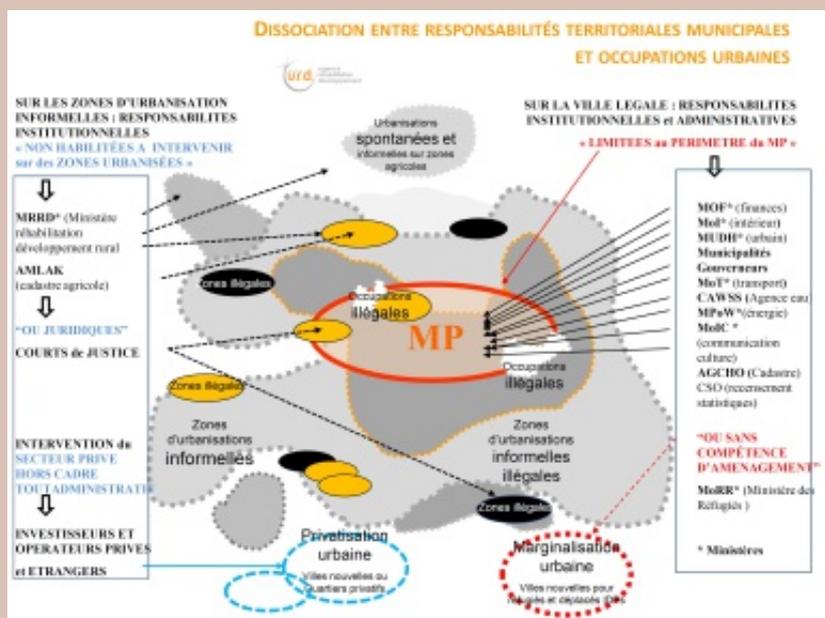
Exemple issu d'une analyse de la situation des villes post-conflit afghanes

B.Boyer, Groupe URD

Schémas de principe prenant comme exemple Kaboul et les villes afghanes, montrant :



1) La complexité des situations spatiales de villes ayant subi plusieurs types de crises, déstabilisations directes ou indirectes suite à des conflits internes ou proches : avec des déplacements de populations, occupations de territoires et extensions provoquant confusions, informalités, illégalités et déstructurations des responsabilités administratives.



2) En conséquence, la création de dissociation entre territoires urbains et responsabilités institutionnelles s'y appliquant.

© B.Boyer, Groupe URD, Villes afghanes, Défis urbains Les enjeux d'une reconstruction post-conflit Éditions Karthala –Groupe URD, 2010

Impacts juridiques : tensions entre application des droits locaux et intervention du droit international

Des cadres juridiques urbains préexistants et complexes

Les villes fonctionnent selon différents systèmes juridiques d'urbanisation et de gestion (codes de l'urbanisme et planifications, codes de la construction, procédures de permis de construire, lois foncières, de la propriété, cadres et procédures d'urbanisme, ...). Ces cadres ou systèmes régulateurs visent à permettre le « vivre ensemble », incontournable en situation dense. Or, sur les zones urbanisées affectées par des catastrophes, les impacts sont souvent les plus rudes pour des populations vivant dans des conditions de précarité, dans des contextes anarchiques, sans urbanisme légal, résultats de processus variés de pression foncière, de spéculation ou de déficience des cadres régulateurs. L'absence complète de planification, les pratiques d'occupation illégales, l'accaparement de terres, les occupations spontanées, hors limites administratives, en zones à risques, en quartiers informels, sont autant de facteurs d'instabilité urbaine. Ces zones d'urbanisation non planifiées sont néanmoins plus des lieux de complexité juridique que d'absence de cadre. Il s'y exerce malgré tout, des dispositifs de droit informels type droit d'usage, droit coutumier, souvent des interprétations du droit local¹¹ ou des arrangements généralement oraux, comme des arbitrages de fonctionnement et d'implantation.

Dans ces situations informelles, chaotiques ou organisées, selon la tolérance ou le laisser-faire des autorités locales, règne bien souvent la confusion, si ce n'est une absence de responsabilisation institutionnelle et de cadre qui devraient logiquement s'y appliquer. Cela rend très difficile la compréhension des contextes juridiques préalables lors des interventions de l'aide post-crise, d'autant que les mécanismes de l'aide humanitaire se réfèrent aussi à un autre corpus juridique de référence, international, les droits de l'Homme. Le droit universel visant l'aide à la personne plus que la réparation des systèmes urbains. Plusieurs types de complexités juridiques s'ajoutent ainsi en ville, selon le degré de développement institutionnel ou de recours à l'aide internationale.

La fréquente complexité des systèmes juridiques et réglementaires des territoires urbains légaux

Les règles du « vivre ensemble » se complexifient en fonction des exigences de l'urbanisation et de la société urbaine. Avec les évolutions des besoins économiques, de la prise de conscience des impacts sur l'environnement, des nécessités de modernisation des équipements et services publics, des besoins de sécurisation et protections des habitants, les aspects législatifs sont de plus en plus nombreux en ville. Les législations qui régulent par exemple les rapports entre espaces ou usages publics et espaces ou usages privés, entre la propriété privée et la propriété publique (municipale ou de l'État), la réglementation foncière, les conditions d'exceptionnalité de déclaration d'utilité publique, le droit d'expulsion, d'expropriation, les protections des espaces naturels, des zones à risque, des patrimoines, etc., sont autant de cadres d'intervention réglementés en ville qui influent sur la forme urbaine et son fonctionnement.

¹¹ Par exemple, en Haïti, le paiement de la taxe locale par un locataire (à la place du propriétaire) espérant bénéficier ainsi, selon la loi, d'un droit automatique de propriété au bout de dix ou vingt ans selon les interprétations.

Une vulnérabilité juridique, hors crises aiguës, des quartiers urbains « illégaux »

Dans les pays développés, les cadres juridiques et administratifs régissent la gestion comme le développement urbain. Dans les pays pauvres, une grande partie des zones denses d'occupation urbaine sont hors cadres légaux, donc en situation illégale. Trop souvent à l'échelle urbaine, les quartiers qualifiés d'informels ou en mutation sont juridiquement vulnérables avant même de subir les dérégulations d'une crise. Leurs situations peuvent être diverses au regard du droit : non planifiés, non recensés, voire en situations d'occupation de zones à risques ou d'illégalité. En relation, l'intervention sur le bâti est problématique. L'observation des constructions sur les terrains de post-crise révèle des situations initiales qui posent autant de questions d'ordre juridique pour savoir comment intervenir : soit parce que les bâtiments ne sont pas enregistrés à l'administration de référence (permis de construire, fiscalité, centre des impôts...), soit parce que le statut de propriété n'a pas été formalisé par des actes authentiques, soit car le bâtiment est construit hors règles de sécurité minimum... Souvent, les situations, objet d'accords oraux ou d'arrangements tacitement acceptés, peuvent être stables, mais elles restent d'autant plus vulnérables que les actes de propriété peuvent aussi être frauduleux.

De potentiels conflits entre des systèmes juridiques : droit local - droit coutumier - droit universel

En ce qui concerne les cadres d'interventions pour des appuis à des renforcements structurels locaux, la tendance onusienne est de favoriser un appui à la décentralisation et par là le rapprochement des instances de décisions au plus près des citoyens. Cela implique la création de nouvelles législations par les États, pour la gestion de leurs collectivités territoriales, majoritairement appelées municipalités. Cependant le mécanisme de « décentralisation » censé être un système vertueux, ne l'est pas toujours. Il peut aboutir à une dissolution des responsabilités et des moyens, qui sont eux-mêmes des facteurs démultiplicateurs de risques, dans des contextes fragiles (du fait du peu de ressources publiques ou du peu de cadres politiques et techniques formés). Aussi un appui à la décentralisation dans les situations de post-crise, tel qu'impulsé par ONU-Habitat en Haïti, demande beaucoup de prudence, de temps et de compréhension des situations politico-institutionnelles locales, ce qui est un challenge en situation de crise.

L'impact sur les cadres juridico-administratifs urbains en situation de crise

Lors de la catastrophe même, une première incidence, et non des moindres, est le risque de disparition physique de tous repérages juridico-administratifs sur le terrain : limites de propriétés, traces de parcelles, de bâtis, tracés des rues¹², délimitations espaces publics/espaces privés. Quand ces repérages existent matériellement et/ou sous forme de documents comme les cadastres ou les actes d'achats ou de ventes, le retour à l'existant ou la prise en compte de ces préexistants pourra plus facilement et rapidement se produire.

Lors d'une catastrophe ce sont également les aspects juridiques des fonctionnements, régulations et statuts-quo des territoires urbains qui sont impactés. Aussi la crise devient une opportunité locale de réflexions pour faire évoluer ou repenser les législations locales (politique du logement, loi de copropriété, loi foncière, planifications urbaines...). Dans ces situations, plusieurs cadres juridiques demandent à évoluer ou être conciliés.

¹² Comme cela a été le cas en Indonésie avec le balayage de la vague du tsunami qui a tout emporté des bâtis sur son passage laissant parfois, mais pas toujours, une assise de ciment.

De l'illégalité foncière à l'insécurité foncière

Les droits des habitants – fonciers, d'usages, de propriétés ou de construction, comme leurs droits d'accès aux services de base minimum, aux soins, à l'école – sont déjà très peu assurés dans une très grande majorité des situations urbaines mondiales. Lors de catastrophe, les situations juridiques de ces habitants, dont les habitats sont détruits ou endommagés, s'aggravent encore, ces derniers ne pouvant pas, trop souvent, justifier de leur statut de propriétaire ou de locataire (perte de ces documents ou inexistence initiale) pour bénéficier d'un retour à une normalité déjà précaire. De fait, la plupart des villes pauvres, démunies de cadres juridiques ou dépourvues de leurs capacités d'application, fonctionnent malgré tout entre droits, usages, arrangements, accords tacites, « débrouilles » mais aussi insécurités. Cependant, en situation de crise, ces tolérances génèrent des difficultés, voire des conflits importants dans les stratégies de relogement comme dans les confrontations juridiques.

La confrontation de corpus juridiques de référence : Droit local – Droit International – Droit de l'Homme

En situation de crise, l'aide internationale se référera au droit universel (DIDH)¹³ pour apporter protection et services minimum aux individus affectés, quitte à s'opposer à la législation locale, au moins temporairement. Par exemple, conformément au droit local de propriété, les évictions des personnes déplacées ayant trouvées refuge en occupant des terrains privés suite à une catastrophe, seront vivement combattues par les acteurs de l'aide internationale arguant de la protection des personnes sans-abris. Aussi, en situation de post-crise, un ajustement est à trouver entre références juridiques du droit international et application de la législation locale. Cela demande d'admettre des situations exceptionnelles avec des arbitrages de solutions entre « droits de l'homme », « principes humanitaires », « droits locaux » et/ou « usages locaux ».

Le « Droit à la ville », un concept qui évolue depuis des années comme lutte contre les exclusions

Les politiques urbaines « du nord » sont amenées à mettre au centre de leurs stratégies si ce n'est le concept d'un droit à la ville, au moins de débattre des enjeux et devoirs d'inclusion des populations vulnérables marginalisées. Ce sont majoritairement des politiques impulsées et mises en œuvre localement, avec différents contenus et formes¹⁴. Mais la tendance à un droit à la ville est discutée sur le plan international : droit à la ville ou cadre juridique qui vise à assurer aux habitants la protection de leurs droits, l'accès aux services de base et une participation aux décisions de la ville. Implicitement ou explicitement, le concept est décliné en différents enjeux dans différents contextes : *Dakar's Civic and Citizens'Pact* (2003), *India's Citizen Charter* (1997) ou *Porto Alegre's Participatory Budgeting in Local Governance Programme* (2006).

ONU-Habitat contribue à l'analyse internationale sur l'opportunité d'établir un « Droit à la ville » avec un document publié déjà en 2010-2011, le *State of the World's cities 2010/2011, Bridging the urban divide*. Il y est expliqué que c'est une question qui évolue au sein des débats internationaux sur les villes depuis 50 ans comme une réponse aux processus « rampants » d'exclusion, de marginalisation et de discrimination urbaines. Cette recherche d'un Droit à la ville vise à explorer les liens entre pauvreté, inégalité et informalité, des points de vue éthique, théorique et politique autour de différents enjeux de : Protection, Autodétermination, Participation, Haut degré d'inclusion, Droit aux services de la ville, Droits à l'exercice du statut de citoyens, liberté d'opinion et accès aux opportunités.

¹³ Convention de Genève, signée par la grande majorité des États, avec la mise en œuvre des protocoles additionnels de 1977.

¹⁴ Par exemple : le Brésil a inclus le droit à la ville dans sa constitution des 1988 ; Rosario, la 3ème plus grande ville d'Argentine, s'est déclarée a « Human Rights City », in *State of the World's cities 2010/2011, Bridging the urban divide, 2010-2011, UN-Habitat*.

Le Droit à la ville ou la ville inclusive vu par UN-habitat

in 2010–2011 State of the World's cities 2010/2011,
Bridging the urban divide

La réponse par un Droit à la ville aux tendances de précarité, marginalisation ou exclusion d'une partie des populations urbaines, en situation générale et d'autant plus en situation de crise, est pour UN-Habitat à associer à une stratégie de ville inclusive qui peut prendre différentes approches pour laquelle certaines étapes seraient à mettre en œuvre afin de responsabiliser tout acteur de la ville, institutionnels comme populations :

1. *Assessing the past and mesuring the progress* / Développer une bonne connaissance de l'histoire de la ville et analyser ses évolutions de manière à avoir des outils d'évaluation pour mesurer les progrès ;

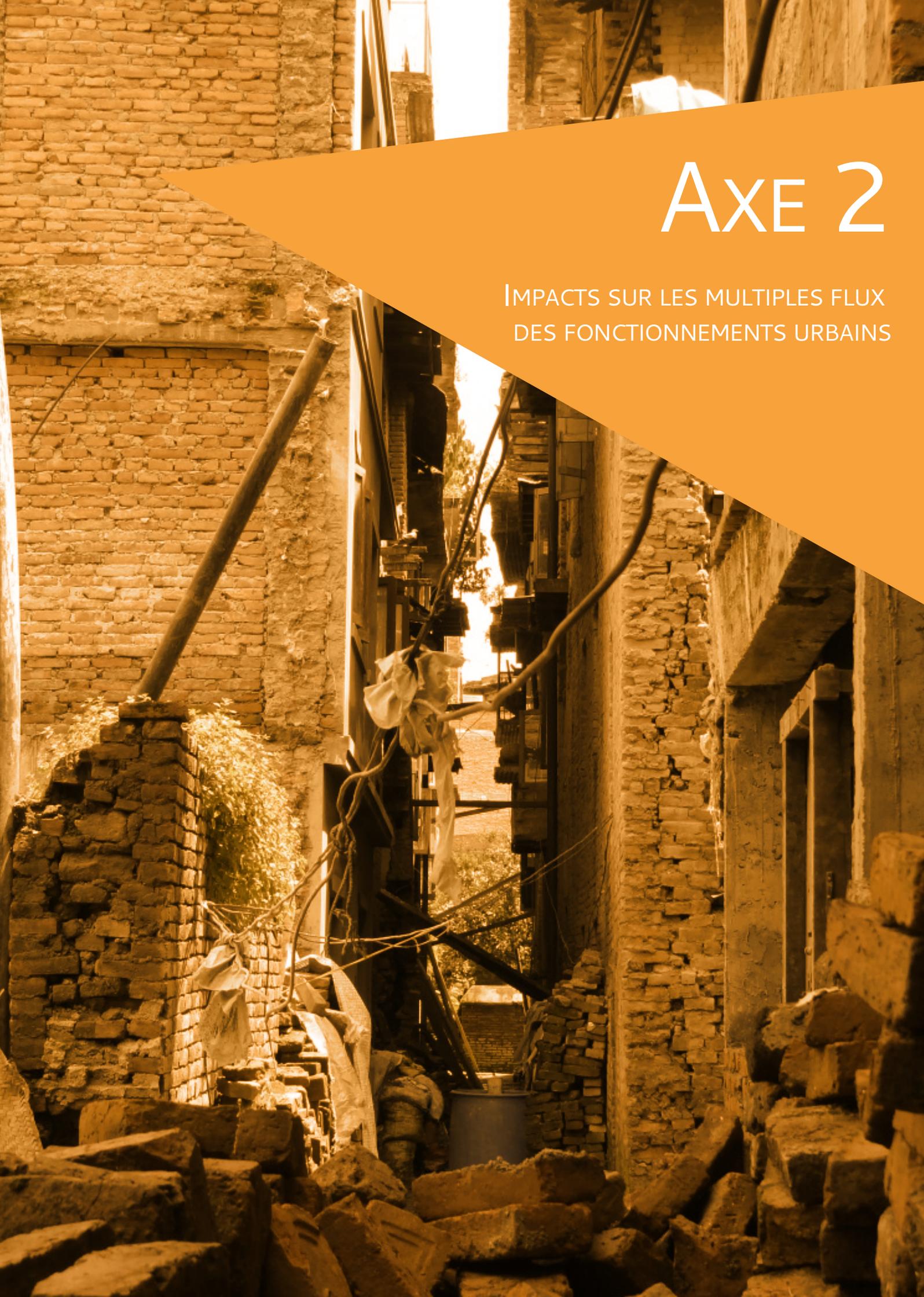
2. *More effective, stronger institutions* / Développer un nouveau paradigme des institutions urbaines, à renforcer et placer au centre des efforts de réduction de la pauvreté et des inégalités sur le territoire urbain ;

3. *Building new linkages and alliances among the various tiers of government* / Créer ou faciliter les échanges et les alliances institutionnels aux trois différents niveaux : ville, État local et État national, et selon les cas au niveau métropolitain, quitte à aussi échanger avec des partenaires autres, comme le secteur privé, de manière à gérer ensemble un développement durable ;

4. *Demonstration of a sustained vision to promote inclusiveness* / Les villes ont besoin de développer avec tous les acteurs de la ville (institutions, société civile, professionnels...) une vision partagée « identitaire » de manière à se doter d'un cadre stratégique de développement inclusif et réaliste ;

5. *Ensuring the redistribution of opportunities* / La ville est par essence lieu de production de toutes les avancées sociales, techniques, économiques..., lieu des innovations et des opportunités. Lieu de concentration, c'est aussi un lieu de confrontation des inégalités. La redistribution des bénéfices de la ville est un défi à poursuivre.

Ce sont tous ces aspects de pauvreté, inégalité ou informalité qui, en situation de catastrophe ou de conflit en ville, sont exacerbés, soit parce que mis en lumière par les impacts de la catastrophe, soit parce que démultipliés directement par les impacts de la crise (déplacements de populations sans abri, difficultés d'accès aux différents services, pertes des minimums d'opportunités économiques...). Aussi, la crise devient révélatrice de ces situations inégalitaires, et les différents acteurs de la reconstruction, locaux, institutionnels, internationaux, sont ainsi responsabilisés sur la nécessité d'engager des actions de reconstruction en faisant valoir les différents droits de la personne comme des codes de fonctionnement.

A photograph of a narrow, cluttered alleyway in a slum. The walls are made of brick and are in various states of disrepair. There is a lot of debris on the ground, including bricks and rubble. A large orange triangle is overlaid on the top right of the image, containing the text 'AXE 2' and 'IMPACTS SUR LES MULTIPLES FLUX DES FONCTIONNEMENTS URBAINS'.

AXE 2

IMPACTS SUR LES MULTIPLES FLUX
DES FONCTIONNEMENTS URBAINS

Il a paru important de souligner que la ville est intrinsèquement dynamique. Son fonctionnement résulte de la fluidité des nombreuses interconnexions de réseaux et systèmes urbains. Une catastrophe peut ainsi sévèrement impacter ces différents flux avec des effets de discontinuités ponctuelles pouvant aller jusqu'à une possible paralysie de pans entiers de la ville et de ses activités. Dans le but de faciliter la reprise vitale des activités en ville, après une catastrophe ou un conflit, trois types de flux urbains sont à prendre en considération afin d'accompagner la réactivation des dynamiques urbaines :

1. Des flux physiques et matériels qui relèvent de secteurs techniques et qui répondent par exemple aux besoins de mobilité (voieries, réseaux facilitant les conditions de vie ou d'accès aux services collectifs de déplacement des habitants), aux besoins d'**approvisionnements** (en ressources, énergies, télécommunications) et aux besoins des **filières économiques** (marchés, matériaux, constructions...).

2. Des flux humains, liés aux différentes mobilités des habitants de la ville et de ses périphéries : les mouvements pendulaires quotidiens, les migrations saisonnières liées aux calendriers agricoles, les dynamiques quotidiennes intra-urbaines entre quartiers, entre quartiers et marchés, etc. sont autant de sources de mobilité qui influenceront sur les vulnérabilités : une catastrophe le soir ou en pleine journée, aux heures de points ou quand tout le monde est au travail, la semaine ou le week-end aura des impacts extrêmement différents.

3. Des flux immatériels qui relèvent de dynamiques socio-culturelles de la ville et qui fonctionnent en réseaux sociaux, d'activités culturelles, symboliques, culturelles, mouvements politiques, réseaux d'informations, etc. Toutes les activités sociétales génèrent du flux et sont elles-mêmes de plus en plus générées par des dynamiques de transfert d'argent et d'information, de création d'interrelations, etc.

L'interdépendance de tous ces flux, caractéristique première de leur fonctionnement sur des espaces restreints interconnectés, implique une maîtrise et une coordination territoriale des gestions et des stratégies de développement.

La nature intrinsèque d'interdépendance des fonctionnements urbains

Le fonctionnement urbain est une imbrication de systèmes matériels et immatériels. Ces ensembles systémiques forment l'armature structurelle de la ville et de la vie urbaine où s'exercent des pressions et des mouvements qui en font son dynamisme mais aussi sa fragilité. Cet équilibre plus ou moins robuste, selon l'état de développement des villes, peut déjà présenter un dysfonctionnement global en fonction d'une mauvaise gestion de tel ou tel secteur, ou des dysfonctionnements ponctuels (immobilisme par rupture énergétique, blocage par trafics mal gérés ou intentionnels, atteinte à la santé de toute la population urbaine par pic de pollutions de l'air ou de l'eau...). Or, quand des catastrophes majeures, soudaines et d'ampleur arrivent en ville, ces réseaux mais aussi leurs mécanismes et leurs interconnexions sont particulièrement mis à l'épreuve avec des effets dominos de ruptures fonctionnelles en chaîne.

Ces phénomènes et leurs conséquences révèlent de ce fait des vulnérabilités initiales mais aussi des capacités de résistances et d'alternatives locales qu'il s'agit de comprendre rapidement en se projetant sur place après une crise.

Des situations préexistantes doivent être prises en compte

La catastrophe soudaine en ville révèle également des déficiences et des problématiques récurrentes. Les impacts sur chaque secteur urbain affecté (services de base, infrastructures techniques, logements, filières économiques), en provoquant des effets démultiplicateurs inter-réseaux, mettent en évidence des dysfonctionnements structurels plus profonds, antérieurs à la crise.

Des ruptures locales sont nombreuses mais des reconnections sont aussi possibles

Qu'il s'agisse de logements, d'énergies, de réseaux d'assainissements, d'adduction d'eau potable, d'eaux usées, de transports, de gestions des déchets ou encore d'actions économiques et/ou sociales, agir en ville c'est intervenir à un moment sur une filière qui fonctionnait avant, plus ou moins bien, et qui peut aussi continuer à fonctionner en amont ou en aval de la zone d'impact.

La rupture de ces dynamiques urbaines entraîne une confusion

Comment et sur quoi intervenir dans ces systèmes interconnectés « dérégulés » en situation de post-urgence sont les questions récurrentes sous différentes formes que les très nombreux acteurs se posent suite aux dernières catastrophes en ville. Pour aider à formuler des réponses en atelier lors de ce séminaire inter-acteurs, un ensemble de questions étaient posées à partir de l'expérience des humanitaires :

Peut-on agir dans l'urgence en ville sans penser au développement ?

Répondre rapidement aux besoins essentiels de survie de la personne est primordial. Cela se traduit souvent par l'apport de « fournitures de services » ainsi que par la mise en place de programmes rapides ponctuels et temporaires. Cependant, l'une des premières difficultés de la gestion de crise en milieu urbain est l'ampleur des actions à mener et leurs répercussions entre elles à terme. Comment penser l'organisation de l'aide humanitaire par rapport aux spécificités du milieu urbain et aux besoins des populations urbaines, au-delà des logistiques de distribution ?

À quelles échelles intervenir en ville ?

Comment transformer alors ces actions isolées, à l'échelle de la personne ou d'un groupe d'individus, en des actions plus globales, systématiques et durables à l'échelle de la ville ? Comment repenser les fonctionnements de l'espace et en améliorer les systèmes dynamiques aux différentes échelles d'usages ? Comment passer de l'action ponctuelle à la mise en place et/ou au renforcement des mécanismes de gouvernance et de gestion de l'espace urbain ? Quels types d'actions mener ? Qui appuyer ?

Qui décide quoi ?

Comment éviter la démultiplication, la superposition ou les déficiences d'interventions post-urgence ponctuelles, étant donné la multiplicité des acteurs présents en ville et plus encore en situation post-urgence ? Comment introduire la dimension urbaine intersectorielle dans les mécanismes sectoriels de coordination ? Qui décide dans une ville dominée par l'informel ? Que peut-on attendre d'un État failli ? Quel doit être le rôle de la communauté internationale ?

Comment passer des approches sectorielles à une approche globale et systémique de la ville ?

Comment mettre en réseau l'ensemble des acteurs locaux, nationaux, internationaux et les faire agir dans une même logique d'action et de développement à court et moyen terme en préparant le long terme.

L'exemple des leçons tirées du séisme à Port-au-Prince :

Considérer l'action en phase de post-urgence comme une opportunité pour régler les déficiences du fonctionnement urbain

D'après une présentation de J.C. Adrian, ancien responsable du bureau d'ONU-Habitat à Port-au-Prince de 2010 à 2012

Si la communauté internationale ne peut reconstruire la ville, le financement international peut accélérer son relèvement et servir de levier pour les ressources locales en s'appuyant sur cinq principes de base : efficacité, équité, dignité, cohésion sociale et renforcement institutionnel. En effet, un État fragilisé n'a souvent ni les moyens ni la possibilité de décider face à une communauté internationale qui finance et coordonne. Or, les solutions des décideurs sont souvent des projets étrangers au contexte qui visent des résultats visibles plutôt que des programmes d'appui. De son côté, la population plus ou moins résiliente agit comme elle peut en fonction de ses connaissances et de ses moyens. Ainsi, les Haïtiens auraient investi eux-mêmes plus de 90 millions de dollars sans assistance financière ni technique.

Mais, dans ces contextes, les dysfonctionnements mis à jour et la gestion de la crise peuvent être l'occasion de changer les pratiques de construction, de repenser la ville et de contribuer à sa cohésion sociale. Or, il existe deux approches divergentes pour appuyer les communautés : 1) appuyer les camps, ce qui crée un phénomène d'attraction, marginalise les chefs communautaires existants et ne constitue qu'un appui à court terme et temporaire ; 2) appuyer les retours dans les quartiers, ce qui demande des approches communautaires, prend en compte des besoins immédiats mais ne peut apporter des solutions qu'à long terme, voire à moyen terme.

La question du (re)logement post-crise et des services : quelles solutions ? En Haïti, la répartition des fonds pose des problèmes d'objectifs : il n'y a pas eu d'argent alloué pour du logement permanent mais 500 millions de dollars ont été consacrés à la fourniture d'abris provisoires importés, c'est-à-dire sans valeur ajoutée locale, alors qu'il s'agissait également de renforcer l'économie locale et de créer des emplois. De même, 1 milliard de dollars a été engagé pour de l'approvisionnement en eau par camion-citerne mais personne n'a financé la création de systèmes pérennes ou, tout du moins, les réparations des systèmes existants (les réservoirs maçonnés, gérés par des comités communautaires de quartier (Komité D'lo)).

La question de la gestion d'un temps d'action court : les actions d'urgence ont un fort impact sur la reconstruction quand on sait que la fenêtre d'opportunité pour réellement changer les pratiques est relativement courte (2 à 3 ans). Dès le début, un dialogue est donc nécessaire entre les acteurs humanitaires et les acteurs du développement.

Recommandations pour un changement des pratiques du secteur humanitaire :

Au terme de cette expérience, avec une certaine critique de la situation, Jean Christophe Adrian recommande trois objectifs : 1) Plus de redevabilité vis-à-vis des populations et moins vis-à-vis des bailleurs ; 2) Plus de réflexion, moins de réaction et 3) Plus d'éthique, moins de « business ».

Le temps Se (re)loger – quelle solution?



Renforce
l'économie locale,
créé des emplois

Basée sur l'importation,
pas de valeur ajoutée
pour l'économie

Réponse d'auto-
construction

Pas de \$ pour le
logement permanent

Réponse
humanitaire

500 millions de \$ pour
abris temporaires



Le temps Les services – quelle solution?



1 milliard \$ pour
le 'water trucking'

Réponse
humanitaire

Installation d'un
système ponctuel de
réservoir et fourniture
provisoire d'eau par
rotation de camions
citernes



Pas de \$ pour les
systèmes pérennes

Solution d'appui
au développement

Renforcement du
système existant
de réservoirs
maçonnés,
connectés à un
réseau local et
appui à un système
d'auto gestion
communautaire

Qui décide quoi? Dans l'urgence – les clusters

- Santé
- Nutrition
- Sécurité alimentaire
- Education
- Coordination des camps
- Eau, assainissement et hygiène
- Abris d'urgence
- Protection
- Télécoms d'urgence
- Relèvement immédiat
- Logistique



Les échelles Le quartier



UN HABITAT
FOR A BETTER URBAN FUTURE

Photos et schémas issus de la présentation de
J.C. Adrian

Impacts sur les services de base liés aux secteurs techniques et réseaux urbains : ruptures, discontinuités et dysfonctionnements

S'étendre techniquement sur tous les dysfonctionnements potentiels de chacun des systèmes et réseaux urbains pouvant être affectés en situation de crise soudaine n'est pas l'objet de ce chapitre. Les experts des infrastructures, de l'urbanisme, de l'aménagement et du développement comme les acteurs des coopérations bilatérales ou territoriales, de même que les maîtres d'ouvrage de programmes techniques urbains, maîtrisent bien ces secteurs d'interventions. Il s'agit plutôt ici de comprendre comment les impacts d'un choc en ville peuvent entraîner des dysfonctionnements en chaîne de réseaux et services de base et comment cela implique que les interventions de l'aide, dès la phase de post-urgence, doivent prendre en compte les interconnexions de ces systèmes. Travailler sur des réseaux et sur leurs connexions est une façon de préparer et d'anticiper le plus tôt possible une reconstruction structurelle au-delà des opérations ponctuelles.

Le relogement post-crise en ville pose la question de l'interconnexion de l'habitat avec son environnement, le quartier dans lequel il s'inscrit, et bien souvent la densification, et en relation la connexion avec tous les services de base. Au-delà de l'accessibilité des secours, la mobilité des habitants pour leurs activités est rapidement un enjeu majeur. Dès la première urgence, l'accès à une eau potable est la deuxième condition vitale. Mais au-delà de cette période, l'enjeu est d'assurer une pérennité des réseaux d'approvisionnement et de garantie contre les risques de pollutions. Sans aller jusqu'au cas du choléra qui s'est avéré catastrophique en Haïti en période d'aide suite au séisme, le défaut d'attention aux réseaux d'assainissement et au traitement des déchets en urgence présente un risque majeur pour la ville.

Impacts sur l'habitat et le quartier avec la question du (re) logement

L'habitat ne peut se limiter à la maison, qu'il soit provisoire ou permanent, le logement étant dépendant de son environnement socio-économique et physique. En milieu urbain, il est physiquement, directement ou indirectement, connecté à la rue, au corridor, à la ruelle, au quartier... et généralement aux différents réseaux techniques quand ils existent.

L'enjeu du logement des populations urbaines présente une telle importance dans la gestion de la ville, qu'il impose au politique et à l'administratif de s'en saisir en termes de cohérence territoriale : aux gouvernements d'établir des politiques du logement et des codes de constructions, aux villes ou collectivités locales d'intégrer l'habitat dans leurs stratégies de planification territoriale. Ce secteur est particulièrement critique en ville face aux besoins d'espaces disponibles et d'infrastructures de services de base qu'il génère. L'habitat est aussi susceptible de faire le jeu de pressions économiques en lien avec le foncier (droits, valeurs, propriété), d'instrumentalisations politiques en termes de gestion territoriale : marginalisations, déplacements forcés, exclusions, dénis de responsabilisation auprès des plus démunis, que les situations de crises soient structurelles ou accidentelles.

L'habitat, un secteur particulièrement touché et complexe

L'accroissement incontrôlé de ces processus d'urbanisation informels et parfois illégaux génère des zones denses d'habitat totalement déficientes en matière d'infrastructures, de réseaux et de services de base, et qui échappent aux responsabilités des autorités urbaines alors que ces populations occupent parfois jusqu'à 80 % du territoire urbain et/ou peuvent également représenter jusqu'à 80 % de la population urbaine.

Imbriqué dans les services de base ou totalement privé de ceux-ci, l'habitat pose la question de son interdépendance avec les autres secteurs techniques et sociaux urbains. En effet, quand un conflit ou une catastrophe s'abat sur une ville, que cela soit sur des zones urbanisées formelles ou informelles, les habitations y sont en général particulièrement affectées. De plus, face aux destructions matérielles ou aux menaces (type répliques sismiques, ou insécurité) pesant sur ces zones, leurs occupants se retrouvent en danger et obligés de se déplacer, se regroupant là où ils peuvent trouver plus de sécurité.

Leurs nouvelles conditions d'installation relèvent alors de situations de précarité qui impactent leur santé, leur sécurité physique, sanitaire et nutritionnelle. À cela s'ajoutent très rapidement des risques d'éclatements familiaux ou de pertes de cohésions communautaires, de violences sociales, de dénis des responsabilités publiques de la part des autorités locales, mais aussi des risques de pression de propriétaires ou d'autorités pour évictions de terrains. Les besoins de protection et d'assistance individuelle en urgence demandent d'agir vite et efficacement, alors que des enjeux d'ordre structurel à long terme, plus lents à mettre en place, apparaissent rapidement. Ces situations paradoxales interpellent les acteurs humanitaires de l'aide dans leurs modalités de réponse en matière de relogement mais nécessitent également que les acteurs du développement interviennent dès la phase de relèvement post-crise pour anticiper des modalités cohérentes et pérennes de reconstruction et de réinstallation.

Les camps d'accueil des déplacés ou réfugiés : les limites des réponses d'urgence en ville

Le mécanisme de l'aide internationale au relogement d'urgence est généralement formalisé en programmes d'installation de camps ou de fournitures d'abris temporaires. Cette situation pose la question de l'adéquation de ces processus en ville.

L'installation de camps (de tentes) fait partie de l'arsenal d'outils déployés par l'aide internationale : par l'UNHCR¹⁵ pour les populations réfugiées et par l'OIM¹⁶ pour les populations déplacées. En ville, ces mécanismes rencontrent des limites, déjà en termes d'espaces disponibles. Par ailleurs, ils n'incitent pas au retour à la vie normale dans les quartiers mais au contraire produisent une attraction créant des postures d'assistanat. Les dernières catastrophes en ville, comme à Port-au-Prince, ont montré en quoi l'assistance axée sur cette logique de camps pouvait même handicaper le développement de la ville à plus long terme. Il est apparu aux humanitaires des limites à ce type de programmes et le besoin d'adapter les méthodes aux spécificités de la ville.



© Groupe URD | Port-au-prince, Haïti

¹⁵ United Nations High Commissioner for Refugees : Haut Commissariat aux Réfugiés des Nations Unies

¹⁶ Organisation Internationale des Migration (agence des Nations Unies)

Limites des processus de l'aide en termes d'installation et de gestion de camps en ville ou à proximité

Avec l'exemple de Port-au-Prince après le séisme
D'après l'observation et l'analyse de B. Boyer, urbaniste, Groupe URD

L'observation des modalités d'intervention pour une mise à l'abri et de leurs impacts à Port-au-Prince sur la durée de la post-urgence amène quelques constats :

- Impossibilité d'installer des camps en ville par manque d'espaces disponibles. D'une manière générale, les espaces libres en ville sont rares du fait de plusieurs facteurs : densité d'occupation bâtie des sols, pression d'accaparement illégale ou de sa valorisation, absence de réserves foncières publiques. De plus, dans le cas d'une catastrophe comme le séisme de Port-au-Prince, la ville s'est couverte de gravats encombrants, qui ont rendu inaccessibles la plupart des espaces, comme peut également le provoquer une inondation.
- Plutôt que de réunir les réfugiés dans des camps créés de toutes pièces, l'aide internationale a dû les aider là où ils se sont eux-mêmes auto-réflugiés, dispersés ou regroupés en installations disparates (en termes de zones, de densité, de nombre et de position). Les habitants sinistrés n'ont pas attendu l'aide étrangère pour se mettre à l'abri mais se sont installés au plus proche de leurs quartiers de vie, à proximité de leurs habitations, aidés par leurs propres réseaux de solidarités et leurs communautés en cherchant à maintenir leurs centres d'intérêts et leurs activités génératrices de revenus. La logique des camps humanitaires n'est pas adaptée à la ville.
- Confortation de poches d'habitat illégales par l'apport de services uniquement dans ces camps. En assistant presque essentiellement les personnes dans des camps avec la fourniture de services qui n'existaient pas localement avant la catastrophe, les organismes de l'aide ont favorisé, conforté et même attiré des habitants sur ces occupations illégales d'espaces publics ou de terrains privés. Ce ciblage de l'aide, pertinent en urgence, pose ensuite à très court terme la question d'une confrontation problématique entre des systèmes juridiques : le droit à un abri et les droits locaux de propriété avec les processus de libération des espaces publics ou les procédures d'expulsion de propriété privée.
- L'aide dans les camps en ville : sorte d'assistanat faisant office de freins aux retours dans les quartiers. Les méthodes de collecte de données à l'intérieur des camps, sur les conditions et les besoins des victimes du séisme, ne ciblaient que les besoins des personnes en tant que résidents des camps et non en tant qu'habitants des quartiers dans lesquels s'inséraient ces camps et d'où venaient les habitants. Des identifications de besoins sur les quartiers ont dû être engagées selon des processus d'énumération participative.
- Les camps hors la ville : solutions aux risques multiples à court et long terme. Les quelques installations de camps par l'aide humanitaire à l'extérieur de la ville, loin de toutes sources d'activités, sont objets de tant de problèmes que ces solutions demandent à être repensées en contextes urbains. Les conséquences sur les processus d'urbanisation sont trop importantes pour la ville à long terme.

Évolution en matière de gestion humanitaire de la mise à l'abri d'urgence en ville

La gestion des camps, au sein du cluster CCCM (*Cluster Camp Coordination and Camp Management*) revient, selon l'organisation onusienne, en situation de catastrophe naturelle, à la charge de l'organisme OIM et en situation de conflit, à l'UNHCR. Actuellement, face aux constats d'inadaptation des mécanismes de logiques de camps et face à l'évidence que pour aider et atteindre tous les sinistrés, déplacés (*IDPs*¹⁷) ou réfugiés en ville, il s'agit non d'organiser des regroupements mais d'aller aider les gens là où ils se sont réfugiés d'eux-mêmes – dans toutes les opportunités d'accueil et d'interstices de la ville –, l'OIM a mené en 2014 un programme de réflexion dit UDOC (*Urban Displacement & Outside of Camp*) sur les mécanismes à mettre en place de façon plus appropriée à la densité urbaine et au fonctionnement des habitants en ville. Aussi en conservant le même acronyme de CCCM, l'OIM développe une stratégie d'action plus

adéquation avec les phénomènes urbains, en installant cette coordination dans la ville et non dans les camps avec la création d'un nouveau mécanisme : le CCCM (*Centre for Communication and Community Management*) qui, d'initial mécanisme de l'aide en situation d'urgence, serait transféré aux institutions locales en sortie de crise.



© Groupe URD | Patan, Népal

Les programmes d'abris / shelters : des modalités humanitaires de mise à l'abri en phase de post-urgence à repenser entièrement en ville

Les solutions en fournitures et installations d'abris d'urgence puis de transition, en ville, ont aussi montré des limites et de très nombreuses questions sur l'impact et l'évolution de ces petites unités d'habitation en bois envahissant des quartiers urbains sans vision ni cohérence des caractéristiques et fonctionnements urbains (densité, forme urbaine, libération d'espaces publics, connections à de futurs réseaux, préservation environnementale, etc.).

Les mécanismes de l'aide d'urgence en matière de relogement ont longtemps été limités à des programmes de fourniture de kit d'abris provisoires à faire monter sur place. Cependant, la question d'un ancrage plus durable de ces abris se pose très vite après les destructions. Si des réponses constructives de maisons permanentes sont privilégiées en milieux ruraux, en ville se sont posées très vite des questions d'adaptation des solutions de relogement, adaptations à la densité urbaine, aux statuts et

usages fonciers et de propriété, aux stratégies d'évolution de la ville. Initialement non prise en compte lors des phases post-urgence, la réintégration des habitants et de leur habitat dans leurs quartiers d'origine s'est avérée une priorité dans l'évolution de la gestion de la reconstruction.

Or, adapter des programmes au contexte urbain nécessite des productions de logements adaptés aux équilibres économiques et intégrés au quartier, à la rue et aux planifications urbaines en cours.

¹⁷ Internally Displaced Person

Le cas de Port-au-Prince suite au séisme de janvier 2010 : analyse du Groupe URD

Le concept d'abri mène à une production d'unités d'habitats temporaires déconnectés de leur environnement

Entre *E-shelter* (Abri d'urgence/*Emergency shelter*) et *T-shelter* (Abri de transition/*Transitional shelter*), les efforts de la coordination inter-acteurs internationaux sur le secteur de l'habitat (au sein du *Cluster shelter*) ont porté principalement sur la capacité de résistance parasismique et para-cyclonique des unités temporaires d'habitation. Ainsi, beaucoup de temps, d'expertises d'ingénierie et de budgets ont été déployés pour fournir des unités d'habitats qui restent en définitive très temporaires. De plus, leurs fabrications ont peu souvent donné du travail aux filières locales de construction dans la mesure où leur conception et leurs matériaux relèvent principalement d'importation internationale. Ces aides n'ont, par ailleurs, pas répondu à l'ampleur des besoins trop lourds pour l'aide internationale ; de fait, sans attendre, nombre d'habitants se sont reconstruit eux-mêmes et plus vite mais de façon toujours aussi précaire leurs propres habitats. À Port-au-Prince, l'institution chargée du relogement l'UCLBP¹⁸ indiquait que pour une unité d'habitat produite par l'aide internationale, cinq étaient le résultat de l'auto-construction. Dans ces conditions fallait-il fournir des abris, réparer les maisons endommagées, former les constructeurs, appuyer l'auto-construction ou les filières constructives locales ?

La ville : juxtapositions de maisons ou ensemble de fonctionnements comprenant l'habitat ?

Un vrai travail de sensibilisation à l'intégration des habitats aux contextes, quartiers et rues, a dû être mené à Port-au-Prince parmi les acteurs humanitaires pour penser le relogement en termes d'appui au retour dans les quartiers. Au sein de la coordination du *Cluster shelter*, il a fallu qu'UN-Habitat crée un sous-groupe de travail « Logement / Quartier » pour faire comprendre en quoi, en contexte de densité urbaine, un habitat était d'autant plus dépendant de son environnement et comment penser les questions qui se posaient avant d'installer chaque abri sans lien avec leur environnement (rues, corridors). L'installation d'une multitude d'abris provisoires en ville peut devenir un véritable handicap pour la restructuration ou l'amélioration des quartiers par la suite dans la mesure où ces actions ne sont pas accompagnées ou coordonnées en une vision partagée collectivement sur le devenir de ces quartiers.

La planification, le foncier : problèmes majeurs pour le relogement en ville ?

Pour fournir un abri ou construire une maison permanente, la question de la légitimité du statut du bénéficiaire comme celle de son emplacement, s'est révélée complexe. Des efforts humanitaires, de régularisation juridique maison par maison, ont pris beaucoup de temps et se sont confrontés à diverses difficultés de compréhension des statuts d'occupation initiale – absence de titres ou d'authenticité de titres de propriété, arrangements tolérés localement, sans traces, pas forcément légaux, témoignages de voisins peu fiables, peu de transparence vis-à-vis des étrangers – sachant qu'en ville, 80 % des habitants sont des locataires et non des propriétaires et que toutes sortes d'accords les lient (affermage, paiement en avance mais aussi expulsion fréquente sous la

menace). Fallait-il s'imposer de régler pour les habitants les questions de légitimité d'occupation des espaces pour produire du temporaire ? Les enjeux d'aide au relogement étaient-ils à poser en termes de légalisation de propriété foncière ou d'adéquation avec les fonctionnements des quartiers dans lesquels ces habitats devaient se reconstruire ?

Avec l'implantation d'habitats viennent aussitôt les questions d'accès, de droit de fondation, de confortation des assises, de liens avec la rue, avec les bâtis voisins, de rapport des limites privées/publiques, d'accès à des services de base : tous ces aspects sont des questions liées aux responsabilités locales de gestion et de stratégie d'inclusion urbaine qui passent par des outils de planification et d'aménagement peu ou pas connus du secteur humanitaire.

Plus récemment, la crise syrienne et ses débordements dans les pays voisins ont conduit à des innovations tout à fait significatives :

Le « Cash for rent », où l'utilisation inconditionnelle du cash permettant aux populations cibles de payer un loyer

L'utilisation des mécanismes de transfert de ressources par le cash de plus en plus prégnant dans les mécanismes d'aide ouvre des opportunités de rapidité et d'insertion de l'aide dans des offres locales dans le domaine du logement tout à fait intéressantes. La grande difficulté est qu'elles s'exercent souvent dans des contextes où le bénéficiaire est très rarement dans de bonnes conditions pour négocier. Il est donc ainsi pié et poings liés face aux propriétaires terriens qui peuvent alors augmenter les loyers, imposer des conditions de vie dégradantes, voire même faire évacuer par la force des locataires qu'ils ne veulent plus.

L'émergence des systèmes de renforcement du parc locatif via des accords tri- ou quadrilatéraux

Pour augmenter le parc locatif à la disposition des réfugiés ou déplacés urbains, des innovations programmatiques intéressantes ont été trouvées, basées sur un contrat entre le locataire, le logeur, l'agence d'aide, voire la municipalité, qui sécurise la location et fournit au logeur des moyens de rénovation de ses propriétés et au final rendent la ville moins hostile.

Impacts sur la mobilité urbaine avec la question de l'accessibilité de l'aide

Tout accident ou évènement en ville crée des perturbations des mobilités, donc des activités. Le séisme de Port au Prince a été un exemple physique de blocage matériel. Le déblaiement des gravats est devenu prioritaire à toutes autres aides et extrêmement coûteux en ressources et en temps. De fait, que ce soit suite à des catastrophes naturelles (inondation, tsunami, ouragans, conflits (destructions physique où insécurité de déplacements)) ou à d'autres types de crises provoquées (explosion industrielle, radio activités, etc.), l'impact sur les mobilités urbaines devient majeur pour la gestion de la crise.

Dynamiques, mobilités et fluidités aux différentes échelles urbaines

Le réseau de circulation des biens et des personnes, qui permet la fluidité des déplacements, est essentiel au fonctionnement urbain. Il est moteur non seulement pour toutes les activités économiques, mais aussi pour presque toutes les activités urbaines. Comme autant d'échelles de mobilités, la hiérarchie et la diversité du système de voirie (routes, rues, carrefours, places,

ruelles, corridors, escaliers urbains, trottoirs) structurent l'espace urbain. Le développement et la gestion urbaine demandent ces stratégies de mobilité : fluidité interne de quartiers, accessibilité de quartiers éloignés, formels comme informels, transports. Ces mobilités nécessaires aux dynamiques territoriales, sociales et économiques deviennent des enjeux clés de gestion de la sécurité et des secours.

En situation de crise : du blocage à la paralysie, impacts en dominos sur les flux urbains

Les difficultés d'accès, voire l'interruption de toute mobilité vers et entre quartiers de ville, peuvent créer une crise dans la crise en démultipliant les impacts d'une catastrophe : en cause les encombrements de gravats, les destructions de bâtiments, les ruptures de réseaux (explosions), les disparitions de tracés de rues (inondations, tsumami), comme les effets de blocus, d'insécurité des usages des espaces et des équipements publics devenus potentiellement des cibles en situation de conflits armés. Une crise peut se cristalliser sur certains axes de fonctionnement ou point d'articulation majeure des espaces urbains.

Nécessité de dégagement et de reconnexion des mobilités dans l'urgence : conséquence à terme sur la reconstruction

Dans l'urgence, pour la mobilité des équipes de secours (accès aux personnes en danger, distribution de nourriture, d'eau, installation d'équipements de base), selon la nature de la crise, il faut dégager rapidement ou utiliser des véhicules appropriés (accès par bateaux, hélicoptères). Cependant, dans un deuxième temps, l'analyse des comportements des éléments de mobilités (démolitions, rupture de connexion d'énergie, encombrement des parties de circulation, absence de voies ou de largeur de voies de dégagement) sont autant de témoignages d'infrastructures ou de maintenance déficientes mais paradoxalement des opportunités majeures pour repenser la ville : une reconstruction plus sûre, un aménagement de quartier amélioré, un accès facilité, une fluidité interne aux quartiers de vie et aux services.

Ces enjeux de planification sur le long terme doivent pouvoir cohabiter avec les mécanismes d'aide à la reconstruction à court terme, par exemple l'analyse et le lancement de programmes de réutilisation des débris pour la reconstruction. Cela demande du temps, de la coordination, des études et des budgets dédiés entre acteurs des différents secteurs. C'est aussi face à cette mobilité multiforme que les modalités d'aide en cash, soit par coupon, soit de plus en plus par carte de crédit, montrent leur potentiel : souples, ne nécessitant pas de lourdes logistiques, facilement transportables, ces modalités de transfert de ressources sont très adaptées aux contextes urbains.



Impacts sur les réseaux d'eau en ville : question vitale depuis la ressource jusqu'à l'assainissement

L'accès à une eau potable est une condition de la viabilité des implantations humaines, et donc un des enjeux essentiels de la concentration urbaine des villes. L'accès à l'eau implique une accessibilité à des ressources hydriques en quantité suffisante et renouvelable avec des systèmes d'acheminement, de distribution et surtout de traitement de potabilité. Aussi, les villes se dotent en général d'un cadre technique et administratif robuste pour répondre aux besoins et gérer ce service urbain, que ce soit de façon publique ou à travers des concessions privées/publiques.

En ville, la gestion de l'eau est l'objet de systèmes vitaux complexes

. **La ressource en eau** – En milieu rural ou isolé, nombre de systèmes mis en place sont remarquables d'ingéniosité technique et d'adaptation sociale respectant un équilibre entre besoins et ressources. Des savoirs très anciens ont en général assuré un équilibre entre la pression sur la ressource et sa réalimentation par les microsystèmes environnementaux et saisonniers. En ville, l'approvisionnement de l'eau a demandé à être entièrement repensé du fait de l'ampleur des besoins, de l'éloignement géographique ou souterrain de la source (existence, positionnement, niveau et état des nappes phréatiques) et de l'imperméabilité progressive des sols urbains due aux densités construites. L'eau en ville devant être cherchée loin, sur ou sous terre, et en quantité renouvelable suffisante et permanente, son approvisionnement durable adapté aux besoins nécessite des réseaux techniques relevant d'une ingénierie nécessairement spécifique.

. **La distribution et la gestion de l'eau** – Ces mécanismes sont à la fois techniques, économiques et sociaux. Si les canalisations sont toujours des tuyaux, les systèmes de gestion technico-économique des services de base associés sont l'objet de nombreux types de mécanismes et de négociations entre les facteurs de coûts, de gestion publique, de concessions privées et de services de maintenance. Sont en jeu tant des usages et des techniques que des modalités de gestion urbaine qui posent également les questions des limites des responsabilités administratives des services urbains.

. **La sécurité sanitaire des habitants et les questions de santé** sont très liées aux situations hydriques. Les traitements et les évacuations de l'eau (potabilisation, assainissement, systèmes de drainage) sont de la responsabilité des autorités locales et demandent à être traités de façon cohérente sur l'ensemble des territoires urbanisés. Concernant l'évacuation de l'eau (assainissement, drainage), les villes développées dissocient deux types de réseaux : les eaux usées (EU) et les eaux pluviales (EP) pour éviter des risques tant de contamination que de déstabilisation des sols, alors que les villes pauvres sont en général démunies de ces installations et préventions.

Quels que soient les systèmes en place (équipements collectifs de rue ou réseaux de distribution à domicile), ce sont des mécanismes complexes associant des responsabilités technico-administratives, des techniques spécifiques et des investissements importants. Toute intervention sur une partie de ces systèmes demande à être ajustée à ces derniers en interface avec les techniciens locaux chargés de la distribution permanente.

En situation de crise, les risques concernant l'eau sont démultipliés en ville

En situation de crises, récurrentes comme accidentelles, l'accès à l'eau combine des risques quantitatifs (ressources et approvisionnement) et qualitatifs (santé : consommation, effets sur la peau). Selon la nature de la crise et les systèmes en place, les risques immédiats de pénurie, de rupture momentanée d'acheminement (rupture d'adduction, fuites et pertes d'eaux) ou de dégradation de la potabilité occultent souvent des problèmes bien plus structurels et récurrents comme les risques d'épuisement des sources (baisse de niveau de nappes souterraines), d'inaccessibilité ou de contamination récurrente des eaux (pollution, salinisation, absence de traitement adéquat, etc.).

Les risques de conflit autour de l'accès à l'eau par captation des sources existent mais semblent trouver des limites en ville ou, au moins, des terrains d'échanges nécessaires et, de ce fait, de négociation entre les différents utilisateurs (par exemple, entre besoins d'irrigation de l'environnement de la ville et d'alimentation de la ville, ou en termes de répartition sur différentes parties de ville). Des arguments de négociations existent du fait des besoins partagés sur l'intérêt commun de la préservation de la source. Cependant, en situation de crise, ces équilibres fragiles peuvent devenir critiques et toute intervention demande une connaissance des situations préexistantes.

Interventions post-crise sur l'eau en ville : savoir-faire et mécanismes humanitaires limités à du provisoire

Le domaine de l'eau est un secteur d'intervention récurrent à la fois pour les acteurs humanitaires, les acteurs du développement et ceux de la ville. Cependant, leurs mécanismes d'intervention présentent de grandes différences.

- Les interventions d'urgence ou humanitaires visent une aide temporaire et à la personne.
- De leur côté, les aides au développement urbain s'attachent à l'amélioration des services collectifs par des interventions sur les infrastructures (réseaux).
- Enfin, les acteurs de la ville, experts, décideurs, aménageurs et opérationnels doivent travailler de façon coordonnée et cohérente aux différents secteurs techniques (comme l'eau) en lien avec des stratégies, des politiques sectorielles et des gestions urbaines.

. En situation humanitaire : des mécanismes d'intervention sur le secteur de l'eau liés à des mécanismes de financement spécifiques

Comme pour l'assistance à des camps de réfugiés, ces programmes en ville dans l'urgence consistent en installation de systèmes provisoires de fournitures d'eau (réservoirs souples, dits « *bladders* », alimentés quotidiennement par des camions citernes), comme cela a été le cas en Haïti à Port-au-Prince suite au séisme. Dans le second temps de l'aide, en phase post-urgence comme en Afghanistan à Kaboul ou dans d'autres villes afghanes, les organismes de l'aide creusent des puits et installent des pompes à usage collectif couvrant les besoins de périmètres restreints (rue). Ces programmes associent des objectifs de sensibilisation à l'hygiène individuelle et communautaire, la partie assainissement étant majoritairement réduite à la mise en place de latrines qui, en ville, posent de nombreux problèmes.

Bien que coordonnées par le Cluster¹⁹ WASH, qui associe en principe les autorités locales, les réponses de ce secteur consistent en opérations qui ne se greffent pas sur les réseaux en place quand ils existent, ni ne tentent de les réparer. Pour faire vite, être efficace et assurer une quantité et une qualité adaptées à l'urgence des situations, ces mécanismes sont la plupart du temps entièrement le fait de logistiques standardisées, expérimentées sur d'autres contextes de crise et de fait temporaires puisque objet de distribution jusqu'à ce qu'il n'y ait plus de budgets.

. Les risques de pérennisation du temporaire

Malgré une efficacité réelle, des limites à ces interventions post-crise sont très vite palpables dès l'urgence du fait de la pérennité du provisoire dans les villes pauvres. Plusieurs facteurs participent de ces difficultés en ville comme :

- Des échelles d'interventions humanitaires sans rapport avec l'ampleur des besoins,
- Des difficultés de couverture et de calibrage des besoins entre différents opérateurs,
- Des ciblage de bénéficiaires « vulnérables » imbriqués entre réfugiés dans les camps et habitants des quartiers à proximité immédiate,
- Une volonté de ne pas réparer l'existant, pour différentes raisons de risques en termes techniques, de garantie, de maintenance, de compétences ou de visibilité,
- Des réticences d'investissements lourds pour des équipements de réseaux sur des zones d'habitations non stabilisées juridiquement ni administrativement,
- Des incertitudes sur les connexions ultérieures de ces installations provisoires à des réseaux urbains primaires nécessaires mais hypothétiques à terme, comme sur les capacités des ressources en eau selon les évolutions des besoins avec des urbanisations non contrôlées.

¹⁹ Coordonation onusienne incitative auprès des acteurs internationaux.

. Que faire pour assurer les circuits et les services des eaux dans une ville en crise ?

Un certain nombre de défis techniques se posent : Comment assurer des relais entre des interventions nécessairement temporaires et des solutions durables ? Comment pallier aux mécanismes humanitaires qui visent un ciblage de l'aide en direction des seules personnes affectées par les impacts d'une crise alors que l'ensemble des habitants d'un quartier concerné est dans le même besoin ? Comment associer les savoir-faire des nombreuses entreprises spécialisées sur l'eau avec les mécanismes de post-urgence ? Il y a là tout un travail de maïeutique, de mariage de savoir-faire encore en devenir.

Les flux urbains d'évacuation : assainissement, drainage, collecte des déchets

Qu'il s'agisse de programmes d'évacuation des eaux sales, des eaux grises, des excréta, des eaux de pluies, de la collecte des déchets solides ou de programmes d'assainissement des pollutions des sols, des sous-sols, des cours d'eau ou encore de l'air, peu sont l'objet d'actions et d'investissements adéquats lors du temps de l'action humanitaire. Que les situations soient récurrentes, conjoncturelles ou structurelles, les questions des rebus de la ville (solides, liquides, airs) ne sont pas pris en charge à la hauteur des besoins en général, et en particulier suite aux crises ponctuelles. Or, les fonctionnements de ces flux, avec les solutions à mettre en place après une crise, difficilement communicables en termes d'images, produisent des conséquences en chaîne extrêmement risquées pour les habitants et leurs conditions de vie en ville.

L'aide, limitée la plupart du temps à l'installation de latrines dans l'urgence, ne constitue pas une réponse adaptée aux besoins en ville

L'aide humanitaire d'urgence en matière d'hygiène est vitale pour pallier très rapidement à tous les risques pour la santé des habitants. L'installation de latrines est une des premières actions de l'aide d'urgence selon des logistiques expérimentées et standardisées, accompagnées de programmes importants de sensibilisation à l'hygiène. Cependant, cette réponse humanitaire a des limites en ville. Les difficultés d'intervention sur ces flux techniques d'évacuation relèvent de facteurs multiples et combinés : absence de systèmes et réseaux existants, manque d'espaces pour installer un nombre adéquat de latrines, sols perméables inadéquats pour créer des fosses perdues, usages traditionnels, statuts d'occupation de locataires et non de propriétaires, absence de réserves foncières municipales pour les installations urbaines collectives. Les questions d'évacuation des rebus urbains sont donc particulièrement complexes et difficilement solvables en urgence dans leur globalité.

Des difficultés sur les plans culturel et médiatique

L'aide humanitaire, surtout d'urgence, est pour une grande partie liée à l'empathie et à la générosité du grand public face à des catastrophes majeures, en grande partie aussi conditionnées et amplifiées par la médiatisation de la crise. Aussi la redevabilité de ce qui est fait avec ces budgets est un impératif vis-à-vis des donateurs et consiste en la production d'un récit imagé. C'est là qu'apparaissent des difficultés pour traiter correctement les problèmes révélés par les impacts mais relevant parfois de déficience plus structurelle et que l'image ne peut pas toujours montrer : pour exemple, il est plus facile de montrer une maison (réalisée) qu'une fondation de maisons ou qu'une formation d'artisan. Il est encore plus difficile de montrer un système de réseaux d'évacuation ou un trou qu'une pompe d'arrivée d'eau ou une latrine, sans compter les aspects peu agréables de tout ce qui relève des évacuations, et qui médiatiquement sont peu porteurs d'élan de solidarités.

Systemes inexistantes avant la crise : opportunités d'innovations pour une ville ?

Cependant la gestion des services urbains demande de mutualiser le plus tôt possible, après une catastrophe, expertises et financements adéquats, en rapport avec les déficits existants locaux révélés par la situation. De plus, l'enjeu de la réduction des impacts des crises et des actions même de l'aide dans les gestions de crises sur l'environnement, incite à croiser les observations et champs d'expérimentations de combinaison entre solutions techniques industrielles traditionnelles et utilisation de ressources liées aux écosystèmes locaux. Ces situations obligent à inventer et innover. Des solutions innovantes, expérimentées sur des terrains post-crise pourront à l'avenir bénéficier à des situations autres.

Impacts sur les dynamiques socio-économiques en ville

Impacts sur la diversité socio-urbaine : comment cibler l'aide ?

Après une crise, hormis les besoins de réponses directes aux personnes, les effets de dispersion des populations, déplacements et pertes de liens familiaux ou sociaux ajoutent aux difficultés de repérage de qui il faut aider. Qui est affecté par la crise, directement, indirectement ? Qui est tout simplement très démuné, effet de cette crise ou effets récurrents de situation crisogène ? Entre habitants, citadins, administrés, société civile, communauté urbaine, communauté d'intérêts, population de tel ou tel quartier..., la définition des populations urbaines ainsi que de leurs fonctionnements ou caractéristiques n'est pas simple à décrypter, surtout pour des étrangers à la ville, au pays. Les risques de confusion, d'exclusion ou de stigmatisation, voire de « clientélisme », sont sensibles dans les pratiques de l'assistance internationale. Aussi, les acteurs de l'aide d'urgence, en accord avec leurs mandats d'aide à la personne, font face à deux difficultés de ciblage en ville : identifier les plus vulnérables et identifier leurs interlocuteurs légitimes. En d'autres termes, cibler les plus vulnérables et comprendre sur quelle légitimité de représentation s'appuyer pour mener des programmes d'aide pertinents en milieu urbain devient un défi compliqué après une catastrophe.

L'aide au re-logement, dirigée essentiellement vers les plus vulnérables, s'avère difficilement compatible avec la nécessaire cohérence de reconstruction de quartier de ville

Si la logique et l'éthique humanitaire est d'apporter un abri et des services aux plus démunis, construire des logements pour un type de population ne peut être dissocié du quartier dans lequel s'insèrent ces logements. Or, à part réparer des habitats, maisons par maisons, ce que ne font pas les humanitaires pour des questions de limites de compétences techniques et de critères de financement, produire des logements dans un quartier demande de prendre en compte l'ensemble de l'espace de vie avec ses diverses communautés d'habitants et de voisinages, les accès, les fonctionnements et les services. Une grande difficulté pour le secteur humanitaire est de cibler des individus et non des habitats dans des espaces où les habitats sont intimement liés à leurs mitoyennetés formelles et spatiales.

Autre difficulté et défi en ville : identifier, parmi les populations urbaines leurs représentants interlocuteurs légitimes

La notion de représentation des communautés, base des démarches participatives prônées par le secteur humanitaire comme démarche éthique de respect des populations aidées, n'est pas très évidente à cerner en ville où les tensions sont vives. Il existe des communautés d'intérêt, des communautés de voisinage, mais le rapport de la communauté à l'espace de vie reflète aussi les dissensions locales. La promesse d'une aide (fourniture d'abris et autres biens ou services) attise les attentes et rend confus les rôles. Déjà en situation de développement, les processus de concertation, les ateliers participatifs sur les enjeux urbains, sont souvent très tendus ; en situation de post-crise, avec la priorisation des critères de l'aide relevant des principes humanitaires, les situations risquent de dégénérer face aux attentes de l'ensemble des habitants qui ont l'impression d'être oubliés ou volontairement écartés des bénéficiaires de l'aide. C'est en particulier beaucoup le cas des populations dites de classe moyenne, peu ou pas aidées et qui se sentent très démunies. Il arrive souvent que les populations aidées se retournent contre les acteurs qui délivrent l'aide. Ce qui pose des questions de fond, à la fois éthiques et, pour ce qui concerne l'approche présente, liées à la cohérence des enjeux de développement socio-urbains.

Un grand oublié : l'habitant capable, ayant compétences et/ou moyens

La population affectée est prise par les acteurs de la post-crise comme une population victime, vulnérable et non comme une population avec des ressources et des capacités. Il semble qu'il y ait un grand malentendu dans les mécanismes de l'aide face aux habitants affectés par une crise où la société civile dans son ensemble n'est pas considérée. Elle n'est pas appréciée dans sa diversité de compétences, ses capacités de résilience, ni dans toutes ses potentialités et initiatives.

Comment ne pas casser les dynamiques socio-économiques urbaines existantes ou initiées par la crise avec les mécanismes de l'aide ?

Entre dynamiques et vulnérabilités, entre formel et informel, entre public et privé, les situations initiales pré-crisis sont souvent fragiles

Les dynamiques socio-urbaines mobilisent prioritairement en général les secteurs privés, notamment économiques et culturels. En ville, leurs ajustements entre privé et public relèvent d'équilibres tendus et génèrent des confrontations. Fonctionnements matériels comme immatériels, ces dynamiques dépendent d'interrelations complexes et mobiles entre enjeux de société, de politiques ou de cohésions sociales : économies informelles, réseaux culturels, religieux ou sociaux, densités et fonctionnements urbains. L'imbrication de ces réseaux et les interconnexions entre le formel et l'informel génèrent des fragilités structurelles rendant les villes potentiellement vulnérables à toutes crises, en particulier les villes en développement ou fonctionnement chaotique.

Des configurations sociales urbaines en tension complexe

Les populations urbaines sont très diversifiées, leurs relations relevant plus de la tension que de la cohésion communautaire d'un village par exemple. Les dimensions sociétales, dynamiques, capacités de réactions, mouvements sociaux, politiques ou autres peuvent mobiliser des groupes ou bloquer des fonctionnements d'ampleur alors que chez de nombreuses parties de la population urbaine, c'est l'anonymat qui peut dominer. Certains enjeux et comportements caractérisent les populations urbaines en général par rapport au milieu rural ; citons pour exemples : la dimension de l'échange monétaire, l'appétence culturelle, le niveau d'éducation, les tensions et réactions politiques ou la circulation de l'information.

Aussi, la légitimité de la représentation sociale en ville est complexe. Si dans un village l'autorité représentative est souvent tacitement admise et claire pour tous, cette représentativité est plus diffuse en ville, parfois usurpée, imposée. Souvent, des parties de populations ne sont pas ou ne se sentent pas représentées. Les acteurs de l'aide humanitaire sont donc en difficultés quand, pour asseoir la légitimité de leurs interventions, ils tentent de s'appuyer sur des représentativités communautaires, quitte à les créer par un mécanisme d'élection quand elle n'apparaît pas de fait. Ce qui produit une couche de plus dans le dédale des hiérarchies sociales et des différents rôles.

Des écarts fréquents, en situation de crise, entre les priorités des populations et les priorités de l'aide

Selon les cas, hors crise, les populations présentent des fragilités, des résistances ou des dynamiques sociétales dont il s'agit de tenir compte lors d'une crise. En situation d'urgence, ce sont d'abord des mouvements de solidarités locales qui apportent les premiers secours, puis très vite les populations affectées doivent leurs conditions de survie à des habitants qui prennent la tête d'une réorganisation formelle provisoire. De même, l'aide alimentaire apportée par les ruraux avoisinants, avec la réactivation très rapide des activités d'échange entre la ville et l'alentour avec la présence des petits marchés de rue informels, par exemple, fait partie de cette capacité de relance locale.

Aussi les distributions gratuites de produits ou de services en ville par l'aide internationale s'avèrent autant nécessaires que contre-productives. Elles cassent les valeurs d'échanges en place et ne correspondent pas non plus toujours aux besoins ou priorités des habitants quand ceux-ci ont la possibilité de préciser leurs besoins et leurs souhaits. Pour exemple, les populations urbaines placent souvent leurs priorités dans l'éducation de leurs enfants et dans des besoins de relance économique de leurs activités, plus que dans le logement ou l'accès à la nourriture.

Des limites aux réponses de l'aide entre les processus participatifs d'expression de besoins en ville et les faisabilités urbanistiques

Une des difficultés pour les acteurs humanitaires est de préciser un périmètre d'action et d'identification des besoins en ville, de manière à adapter et optimiser les réponses. Pour exemple, toute communauté ou population requêtera à la fois des besoins d'écoles et de lieux de santé à proximité. Hors la logique urbanistique de réponse à ce type de besoin (scolaire, médical) ne peut s'analyser qu'en prenant en compte un ensemble plus large que le périmètre cerné par l'acteur humanitaire, avec un travail de réflexion à mener sur différentes échelles de besoins et de réponses. Aussi, si les programmes humanitaires en ville dits « intégrés » sont une avancée en ce qu'ils prennent en compte des ensembles de besoins, au-delà des besoins et réponses sectorielles et techniques (soin, abri, eau, etc.), ils ne peuvent être efficaces pour répondre à des besoins collectifs qui nécessitent un débordement du périmètre d'action choisi et de la communauté ciblée.



© Groupe URD | Katmandou, Népal

Risque d'impacts durables sur le développement de la ville et des habitants avec des solutions d'urgence et de transition

Les solutions de transition posent d'énormes interrogations sur leur devenir. Pour exemple, c'est une chose que d'intervenir par des solutions importées comme le déplacement en lieu sûr de populations urbaines affectées, avec la création de camps de réfugiés en dehors de la ville. Les logistiques de l'aide humanitaire comme les difficultés de gestion de l'aide dans les espaces denses que sont les villes peuvent amener ce type de réponses aux besoins de mise à l'abri. Or, ces solutions risquent d'amener crise sur crise sur le long terme : déstabilisation sociale, rupture des liens et activités, par exemple d'enseignements, paralysie économique pour les habitants éloignés de leur centre de revenus, crise d'une situation impactant un développement urbain non pensé. Aussi, les conséquences des interventions d'urgence peuvent être profondes et impacter durablement la gestion de ces espaces, la qualité de vie et même le statut de ces habitants dans des zones sans gouvernance urbaine, sans urbanisme. Les impacts socio-économiques de ces solutions décidées dans la phase d'urgence sont durables sur les populations affectées.

Et c'est autre chose que d'accompagner et pallier aux difficultés de populations affectées, dans leurs propres itinéraires de survie post-crise – occupations spontanées, squats, installations précaires, transitoires –, toutes démarches et initiatives visant à rester à proximité de leur réseaux sociaux, lieu de vie et activité.

Des impacts d'abord économiques auxquels l'aide doit faire face

La guerre dans les villes syriennes et ses impacts au-delà des frontières

D'après François Grünewald, Directeur général et scientifique du Groupe URD

Le conflit en Syrie a très vite pris la forme d'une guerre urbaine et continue de laisser des traces terrifiantes dans les cités et leurs périphéries. Homs, Alep, Damas et de nombreuses autres villes secondaires comme Qaysa, Halfaya ou Khirbet, Ghazaleh sont devenues des champs de bataille dans lesquels les opérations militaires ont des conséquences humanitaires tragiques. La pratique du bombardement massif de ces villes par l'artillerie et les forces aériennes a conduit à la destruction de quartiers entiers, ainsi qu'à l'anéantissement de l'économie et des services. La survie au quotidien pour les populations qui s'enterrent dans les caves et cherchent, dès qu'il y a une petite accalmie, à reconstituer quelques réserves alimentaires ou d'eau est devenue très risquée et beaucoup tentent de fuir les combats si les combattants des deux côtés le leur permettent. Dans cette Syrie où plus de la moitié des 21 millions d'habitants vit en ville et est donc très dépendante de l'électricité, la situation actuelle représente une régression de plusieurs dizaines d'années.

Avec une population de plus de 1,8 million d'habitants, Damas, cœur de la vie politique, est défendue par une « ceinture de feu » pour limiter les infiltrations des insurgés. Ceux-ci ont gagné, puis perdu, puis regagné, et perdu à nouveau de nombreux centres urbains comme Homs et Alep. Plus de 4,5 millions de personnes se sont déplacées d'une ville à l'autre, quittant ensuite la ville pour la campagne avant de revenir en ville quand les confrontations inter-factions devenaient trop importantes en zone rurale.

La course à l'appartement, à la chambre à louer ou à l'espace vide dans les abris publics représente un quotidien stressant pour des centaines de milliers de Syriens. Chaque bombardement amène son lot de blessés et de morts. Les soins chirurgicaux et postopératoires nécessaires pour faire face aux blessures produites par les bombes et les destructions d'immeubles demandent des compétences médicales, des installations chirurgicales et des stocks de sang qui manquent cruellement. La guerre de la faim, induite par l'imposition de sièges sur des villes ou des quartiers, est revenue d'actualité en Syrie, avec des populations qui sont de plus en plus confrontées à des blocus alimentaires..

Les villes de l'autre côté des frontières

Le flux de réfugiés syriens dans les pays voisins, sans interruption depuis des mois, a conduit à l'installation d'immenses camps de réfugiés qui sont *de facto* en train de devenir des villes dans certains pays. Dans d'autres, notamment au Liban, une partie des réfugiés s'est installée dans les villes et contribue à en changer les caractéristiques démographiques et confessionnelles, ce qui est vu comme un danger potentiel pour le pays.

Les situations de crises provoquent des déplacements migratoires et des processus de survies, individuels ou collectifs, dans la ville, hors la ville ou vers la ville. Quelle que soit la cause de la crise (conflit ou catastrophe), la ville assure un rôle d'attraction et est un lieu d'accueil, de fourniture de services et de survie économique. Dans le même sens, un camp installé en urgence par la logique humanitaire attire rapidement, comme lieu de services, d'échanges et d'enjeux socio-économiques, lieu d'urbanité, espace de quasi ville.

Or, la ville est par essence un lieu d'activités économiques, quand elle ne se trouve pas elle-même objet de forts enjeux économiques pouvant provoquer des rapports de force complexes où le foncier, par exemple, joue un rôle important de valorisation mais aussi de spéculation et dont les effets sont parfois violents pour les occupants : expropriations, évictions, préemptions mais aussi accaparement de terres, vols. En Afghanistan, il était même question d'une « *warland* », guerre du foncier. Dans ces contextes de tensions situationnelles et spatiales, l'aspect économique auquel quasi aucune activité n'échappe prend aussi une dimension monétaire. Aussi, quelle que soit le niveau de perturbation provoqué par les impacts d'une crise subite, celui-ci n'est que conjoncturel ; la dimension économique reprend plus rapidement que la reconstruction. A côté de la reprise, la crise comme l'aide génèrent elles-mêmes, aussi, de nouvelles activités dont l'aspect économique est incontournable.

Les dynamiques économiques perdurent et reprennent, elles sont même dynamisées par une crise

Si le choc, la peur, l'insécurité, les décombres ou encore les situations précaires paralysent quelques jours les populations urbaines, celles-ci se mobilisent immédiatement pour survivre et faire en sorte que les activités, en particulier des secteurs privés de premières nécessités, reprennent ou s'adaptent. Il est très fréquent d'observer une effervescence de marchés dans des ruines ou des gravats en raison d'une capacité d'approvisionnement de la ville par des populations avoisinantes, issues des zones rurales moins affectées. Après la solidarité, il se crée rapidement une attractivité des marchés de base. Par ailleurs, parallèlement aux difficultés et aux dérèglements des situations de crises, des activités économiques se créent pendant ces périodes.

La limite de l'aide d'urgence face aux enjeux de relèvement économique

Du fait de prédominances économiques et monétaires en ville, les mécanismes humanitaires, basés sur du don, se sont trouvés forcés de faire évoluer leurs pratiques vers l'élaboration de programmes d'appui aux dispositifs économiques afin de répondre aux besoins réels et exprimés des populations urbaines affectées. La communauté internationale a dû lancer des programmes de transfert de ressources financières (argent en espèces), programmes de « *cash transfert* » avec des procédures de distribution conditionnée ou non à des tâches et prenant diverses formes. Ces programmes de « *cash for...* » – argent contre travail, argent contre huile, argent sans conditions, etc. – sont aujourd'hui objets de nombreuses expérimentations de procédures et de débats dans le secteur humanitaire.

Or, les défis économiques de reconstruction en ville débordent de loin les capacités du secteur humanitaire. Aussi, les enjeux plus durables de ces appuis, en termes financiers, amènent les acteurs de l'aide post-crise à lancer des programmes « économiques » (micro-finance ou micro-crédit par exemple). Ceci implique des enjeux et des besoins de compétences de développement en temps d'urgence.

Les clusters sectoriels, système de coordination humanitaire onusien inadapté au fonctionnement multidimensionnel et intersectoriel de la ville

Les besoins d'intervention, secteur par secteur, demandent des actions matérielles, sectorielles, en réponse aux désordres, dommages, destructions ou pertes. Cependant, chaque action ponctuelle touche différents systèmes urbains, la rue, les réseaux, etc. Aussi, intervenir en ville requiert nécessairement une vision holistique et une action qui se décline d'une approche globale (diagnostic, planification, priorisation) ainsi que de l'implication de responsables locaux, politiques, administratifs et techniciens. En ville, les actions demandent à être coordonnées à différentes échelles.

Or, acteurs de l'humanitaire et agences onusiennes se coordonnent entre eux selon un système de Clusters techniques. Ces clusters ont été le résultat d'une réforme à l'ONU en 2005 qui visait à renforcer les coordinations sectorielles entre les divers intervenants humanitaires, à contribuer à un leadership plus prévisible, à une meilleure planification et à une définition plus claire des priorités et des responsabilisations. Onze *Clusters* constituent ce système²⁰. L'objectif, tel que défini par l'ONU, est de fournir « *un cadre permettant aux acteurs engagés dans une réponse sectorielle : de répondre conjointement aux besoins qui ont été identifiés en commun ; de développer des plans de réponse stratégique appropriés avec des objectifs partagés ; et de coordonner efficacement leur réponse, à la fois entre eux et avec leurs homologues au sein des services gouvernementaux qui gèrent la réponse* ». Toutefois, à l'observation, l'intégration d'acteurs locaux et institutionnels n'est pas simple. Les représentants nationaux ne parlent pas tous l'anglais et connaissent mal les mécanismes d'action et de financement de l'aide. De plus, les acteurs internationaux sont souvent réticents, ne voulant ni être retardés dans leur programme, ni risquer d'être bloqués, orientés ou instrumentalisés. Aussi, ces coordinations en *Clusters* fonctionnent souvent en huis clos international, tout du moins dans les premières périodes de l'aide, ce qui installe un climat de défiance pour la suite.

²⁰ Onze *Clusters* : Agriculture, Coordination et gestion des camps (CCCM), Relèvement rapide (Early Recovery), Abris (Shelter), Santé, Logistique, Nutrition, Protection, Eau-assainissement-hygiène (WASH) et Télécommunication d'urgence.

La nécessité d'actions intersectorielles et de coordinations associant les différents niveaux : nationaux et internationaux

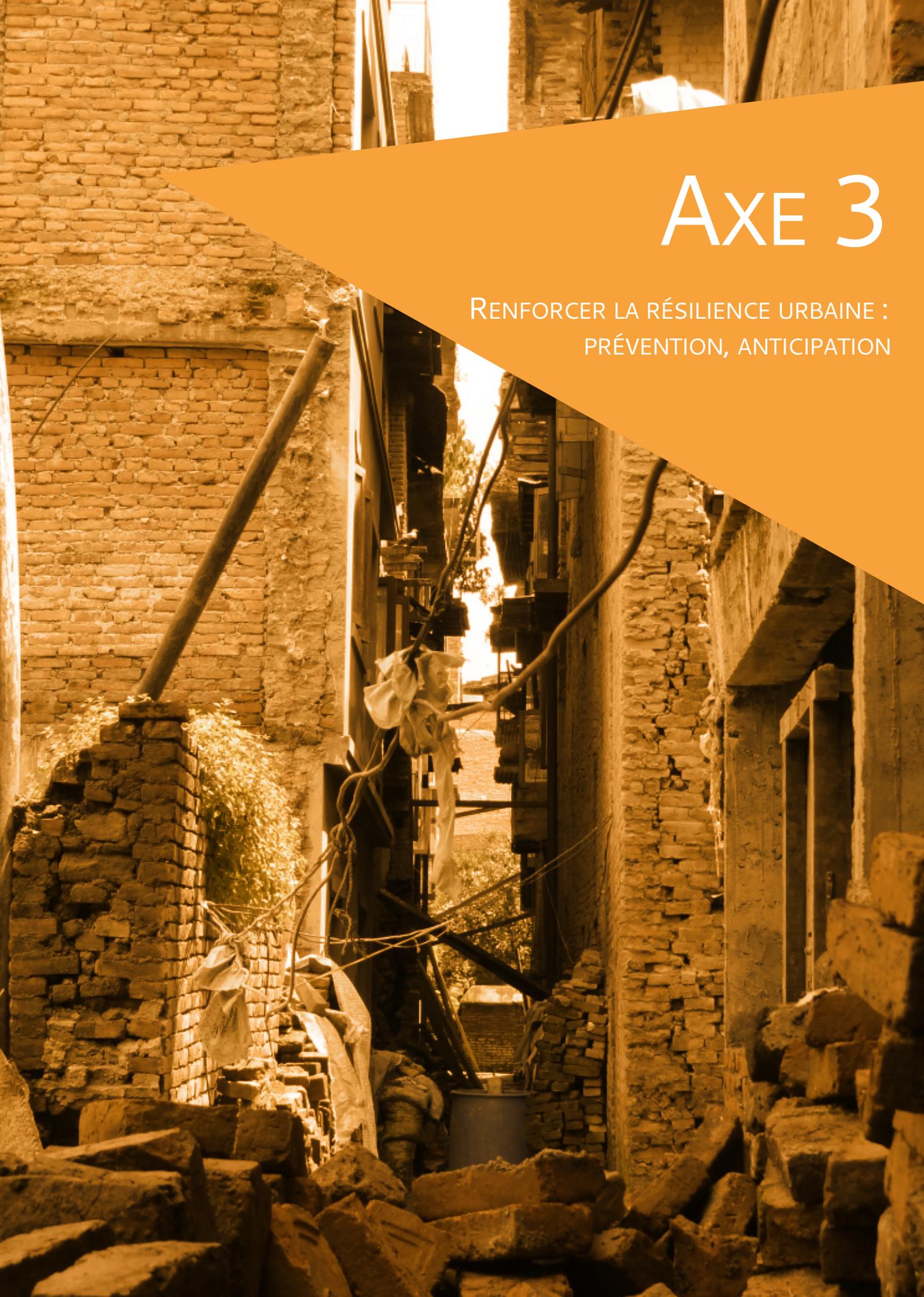
En ville, l'approche spatiale est incontournable pour mener des actions cohérentes entre secteurs, entre zones et entre acteurs. Quel que soit le secteur technique d'intervention, la partie de réseau endommagé ou la zone affectée, des interrelations entre systèmes urbains préexistent ou se produisent. Les coordinations techniques croisent nécessairement des enjeux de thématiques transversales impliquant le local à travers la gouvernance, l'environnement, le social et l'économique. L'interface avec les autorités technico-administratives présentes et l'adéquation avec les systèmes juridiques locaux sont incontournables pour viser des appropriations d'actions dans la durée.

Aborder n'importe quel projet en ville demande de la transversalité, de l'interdisciplinaire et de l'arbitrage. Il manque à ces coordinations de post-urgence la dimension spatiale, territoriale : un cluster urbain ? Les programmes de l'aide doivent se contextualiser, s'ancrer dans l'espace et les cadres technico-administratifs. Les coordinations en milieu urbain demandent à s'opérer à diverses d'échelles en lien avec les différents niveaux de responsabilités administratives et de gouvernances.

La question de la temporalité de l'aide et de l'inclusion des acteurs de développement

Les stratégies de priorisation d'actions cohérentes dans le temps et dans l'espace demandent à être accompagnées par des synergies d'expertises et de bailleurs. Afin d'apporter des réponses en lien avec l'ampleur et les spécificités des besoins, les phases de post-urgence nécessitent en ville plus qu'ailleurs d'amorcer rapidement des liens avec des stratégies et processus de développement.

Mais, il apparaît comme tout aussi important que les leçons soient tirées des situations de crise en ville et que les stratégies de développement urbain tiennent compte des apprentissages des crises.

A narrow alleyway in a slum, characterized by brick walls and a ground covered in rubble and debris. The scene is bathed in warm, golden light, suggesting late afternoon or early morning. A large orange triangular graphic is overlaid on the right side of the image, containing the text 'AXE 3' and 'RENFORCER LA RÉSILIENCE URBAINE : PRÉVENTION, ANTICIPATION'.

AXE 3

RENFORCER LA RÉSILIENCE URBAINE :
PRÉVENTION, ANTICIPATION

Le concept polysémique et multidisciplinaire²¹ de résilience fait l'objet de nombreux débats sur les besoins de faire face aux risques climatiques et au-delà de faire face aux risques en général. Importée d'autres disciplines, la notion de résilience a été introduite dans la gestion des situations de crises sous l'enjeu de la réduction des risques de catastrophes (RRC). Par la suite, des débats font apparaître des notions de *résilience réactive*, *résilience proactive*, réduction des *vulnérabilités* et renforcement des capacités d'*adaptation*. Le concept de *résilience urbaine* apparaît depuis peu comme un enjeu majeur à prendre en compte dans les objectifs d'actions durables, responsables et respectueuses des environnements en général, dans tous les domaines d'activités.

Les questions posées à ces tables de discussion étaient formalisées ainsi : Comment renforcer les résiliences des zones urbaines face aux chocs attendus, probables, possibles ? Comment évaluer et limiter les vulnérabilités des villes aux risques ? Comment anticiper et renforcer les capacités propres des villes, avant, pendant et après une crise : en prévention de risques, en gestion de crise, en sécurisation, reconstruction, redynamisation urbaine ?

Qu'en est-il de ce nouveau paradigme de résilience non seulement en ce qui concerne la capacité des villes à faire face aux crises, mais aussi leurs capacités à préserver, respecter et développer des conditions de vie acceptables et résilientes pour leurs habitants actuels et futurs ? De nouvelles approches de la prévention des risques, des espaces, des infrastructures, de l'économie, de la démographie, voire de la démocratie, sont en réflexion parmi les nombreux acteurs qui interviennent à l'occasion de catastrophes ou de conflits affectant des villes.

À quels mécanismes de prévention globale et pérenne peuvent participer d'une part les opérateurs d'actions entreprises durant les phases de post-crise, et d'autre part des acteurs compétents en matière urbaine mais absents des processus de post-urgence ?

Constats partagés de changements nécessaires pour viser un objectif de renforcement de résilience

La ville, espace de tensions puissantes entre fragilités et résiliences

Un premier constat relève plus particulièrement des acteurs urbains présents à ce séminaire : la ville est à la fois puissante et vulnérable ; elle attire les activités, produit des richesses, engendre des conditions de vie et en assure leur préservation. S'y exercent des dynamiques puissantes de mouvements et d'évolutions socio-culturelles et politiques mais aussi des concurrences exacerbées déstabilisantes. Aussi s'érodent en général les structures, les cohésions sociales et les solidarités urbaines au profit de rapports plus anonymes, plus restrictifs ou conflictuels, générant de l'exclusion de parties de population. Par ailleurs, les centres d'activités et d'intérêts, les enjeux économiques, éloignent les habitants de leurs quartiers de vie. Les enjeux d'échanges ou d'exploitation désolidarisent les citoyens entre eux comme peuvent aussi le faire les difficultés quotidiennes individuelles ou d'accès à des services. Entre intérêts privés et résilience collective, la ville est en tension permanente.

²¹ Quenault Béatrice, *Retour critique sur la mobilisation du concept de résilience en lien avec l'adaptation des systèmes urbains au changement climatique*, revue en ligne *Echo/géo*, avril 2013/juin 2013

Absence ou perte, en ville, de la notion du risque au choc externe, mais montée de vulnérabilités urbaines

En ville, la culture du risque ou la conscience du risque naturel n'existe pratiquement pas²². D'autres facteurs préoccupent les usagers des villes, plus en phase avec la temporalité de leurs activités. Quant aux autorités locales, elles remettent à plus tard les analyses sur la mise en place de mécanismes de sensibilisation et de prévention de risques. Les risques sont en général considérés comme trop hypothétiques et les solutions de prévention trop lourdes sur les plans techniques, financiers ou politiques. Cependant, les villes s'avèrent non seulement objets de phénomènes majeurs, perturbateurs, complexes et violents associant sources naturelles et risques anthropiques, mais les impacts de ces événements s'amplifient en ville. Au point que la question se pose de la ville elle-même comme source de crises, sujet bien débattu au sein des acteurs de la ville : « *Outre les impacts climatiques, les villes sont non seulement exposées à d'autres risques, mais aussi à des évolutions révélatrices de dysfonctionnements intrinsèques (fragmentation/segmentation sociale des espaces, inégalités/désolidarisations croissantes, pression foncière en centre-ville, étalement urbain, multiplication des quartiers irréguliers relégués en périphérie ou dans des zones à risque, etc.) qui en accroissent certes la vulnérabilité physique mais surtout sociale, phénomènes susceptibles d'être exacerbés par le changement climatique qui viendra bouleverser plus profondément encore le tissu social des villes* »²³.

En situation de crise, réémergence de dynamiques de solidarités

D'après l'observation des analystes et intervenants lors de catastrophe soudaine, des regains de solidarité remobilisent l'ensemble des habitants pour venir en aide à leurs voisins, au moins dans les premiers jours de l'urgence. Des personnalités locales se révèlent comme des éléments moteurs, rassembleurs et organisateurs de secours. Ces personnes deviendront incontournables, parties prenantes, officielles ou officieuses, lors des phases de relèvement, modifiant les rapports et les représentations communautaires précédemment admises et établies. Cela provoquera des évolutions de relations entre habitants et au regard des autorités locales, d'autant qu'il s'agit souvent d'un changement générationnel, de culture et d'outils d'échanges technologiques des plus jeunes face aux précédents statuts des anciens. La crise révèle tout autant des capacités de prise de responsabilité que des vulnérabilités. Des dynamiques émergent avec les crises.

Défis de résilience et jeux de responsabilisations comme amorce de reconstruction durable post-crise

Comme constaté précédemment par l'ensemble des participants, la ville et ses fonctionnements sont complexes et interconnectés comme une entité systémique, une globalité spatiale, sociale, économique... Aussi, le défi d'accompagnement à la résilience d'une ville demande que la multiplicité des acteurs concernés par le processus se dote d'outils communs de compréhension et d'intervention adaptés aux différentes dimensions de la ville.

Or, les interventions d'urgence dans et sur des contextes urbanisés affectés par des catastrophes majeures et soudaines mobilisent légitimement les experts internationaux du secteur humanitaire, compétents dans les actions d'urgence. Cependant, les défis de la reconstruction urbaine, processus nécessairement plus long que les phases post-urgence et de relèvement, sont prioritairement de la responsabilité des autorités et acteurs locaux : société civile, institutions nationales, municipales, administrations techniques. Il est urgent de mobiliser, dès ces phases de transition vers la reconstruction des systèmes urbains, des compétences adaptées aux problématiques urbaines et des capacités locales d'arbitrage, à côté de la nécessité d'accompagner ces défis de reconstruction par la mise en place de mécanismes de résilience.

²² Sauf évidemment au Japon (risque sismique) ou par exemple aux Philippines (risque de typhon).

²³ Idem note 21, Quenault Béatrice.

Absence encore trop marquée de compétences urbaines en situation de post-crise en ville

Pendant les périodes d'actions de post-urgence en ville, s'établit un face-à-face étrange, peu efficace et parfois contreproductif, entre acteurs internationaux de l'urgence et institutions locales, en l'absence critique des experts de l'urbain. Ce constat, réalisé par des évaluations, avivé, actualisé par les très nombreuses analyses suite aux différentes catastrophes qui se sont abattues sur des sites urbains dernièrement (Haïti 2010, Philippines 2013, Katmandou 2014) a interpellé les participants, acteurs de la ville, ou plus précisément leurs compétences d'urbanistes, d'aménageurs, de développeurs, de bailleurs, de décideurs comme était mis en question le système humanitaire pour gérer au mieux une crise en ville.

Une interface parfois compliquée entre populations urbaines et aide internationale

Les aides internationales se trouvent souvent en difficulté pour mener leur programme d'aide en ville face à la complexité des enjeux sociétaux des populations urbaines, ceci malgré de très gros efforts d'information, de communication et de mécanismes de participation. En ville, les habitants sont souvent prompts à réagir, donner leur avis et revendiquer. Il y a de leur part, une demande de participation aux décisions et pas seulement au bon déroulement des actions décidées par les acteurs de l'aide. En apportant une aide sous forme de délivrance de certains services de bases dans les quartiers, les humanitaires créent une grande ambiguïté en termes de risques de substitution des services publics.

Des actions d'urgence sans engagement de pérennité

Les organismes humanitaires d'urgence sont porteurs de projets spécifiques et sectoriels, avec des budgets dédiés à une aide en direction des plus vulnérables et avec des mises en œuvre de programmes sous forme de distributions d'« items »²⁴ importés et non issus de ressources locales. Ceci s'explique par des objectifs et moyens axés sur du rétablissement efficace rapide, avec des enjeux à court terme de durabilité limités au mieux à une période de deux trois ans et avec peu ou pas du tout de compétences en questions urbaines et territoriales.

Des institutions locales, déjà peu au fait de leurs responsabilités urbaines en situation de pré-crise

En général, les institutions locales, autorités aux différentes échelles territoriales (municipales, gouvernementales), normalement décisionnaires des interventions sur leurs propres territoires, sont affaiblies par la crise soudaine ou par des freins plus profonds (politiques, économiques, techniques) pour faire face aux besoins de leur population. Par méconnaissance du phénomène urbain, désintérêt des enjeux publics ou par corruption, les autorités locales n'étaient souvent déjà pas en mesure, avant la crise, d'assurer un développement urbain équitable et sûr pour les populations dont elles ont la charge.

Des experts urbains absents

Pourtant, dans ces temps de désordres et d'inquiétudes ouverts à toutes sortes d'activités, d'influences et d'intérêts, l'intervention des experts des cadres socio-urbains (urbanistes, aménageurs, juriste foncier, etc.), le plus tôt possible après le choc, permettrait de mieux appréhender la globalité de la ville et la hiérarchie des priorités d'intervention, et d'accompagner la mise en place cohérente et structurelle d'un cadre d'anticipation des risques à côté des nécessaires actions de l'urgence.

²⁴ Par exemple NFI, Non food item, souvent des ustensiles de cuisine.

La catastrophe : une opportunité pour « repenser la ville »

Ces situations de catastrophe en milieu urbain devraient interpeller le secteur des professionnels de la ville comme elles interpellent les organisations humanitaires depuis les agences des Nations unies jusqu'aux bailleurs internationaux, aux ONG et habitants concernés. Au-delà d'un appui à l'élaboration de mécanismes de résilience pour combattre les vulnérabilités et faire face aux multirisques, la question est de savoir comment utiliser la période de transition confuse pour aider les acteurs nationaux « affectés » à repenser leur ville et à y réintégrer leurs habitants dans des conditions améliorées en tant que participants actifs de ces décisions.

Comment penser une nouvelle dynamique urbaine et aider sans faire « à la place » des autres acteurs ? Comment aider à définir des mécanismes de développement urbain cohérent avec une gestion réelle ? Quelles dynamiques locales faut-il activer non seulement pour aider à sortir de la crise mais aussi pour aider à recréer les conditions d'évolutions et la confiance des habitants ? Enfin, comment optimiser, dans la période de transition, les appuis et les échanges entre professionnels de la ville d'ici et professionnels de la ville de là-bas ? Autant de questions issues des échanges qui ont eu lieu entre participants du séminaire.

Anticiper la crise en ville et sa gestion dans une optique de résilience urbaine : débats en cours

Les conséquences de plus en plus meurtrières et coûteuses des catastrophes de toutes natures en ville poussent la communauté internationale à s'interroger collectivement sur de nouveaux outils et de nouvelles approches dont il faudrait se doter pour renforcer les capacités de résilience des villes, de leurs administrations locales et des populations urbaines. Dans ces conditions, comment pérenniser des capacités de développement équilibré ?

Une complexité urbaine qui fait consensus mais interroge

Les principes de résilience en général et plus spécifiquement en milieu urbain sont à associer avec les enjeux de durabilité du développement de ces contextes, enjeux sur lesquels les différents acteurs, chacun dans son champ d'actions et de compétences, acceptent aujourd'hui d'établir des consensus en termes de questionnement, compréhension et objectifs. Cependant, comment faire, selon quel rythme et que prioriser, demeurent des questions critiques. La complexité devient majeure quand il s'agit de définir des pratiques, des critères et des modalités d'application pour ces enjeux en situation de crise, *a fortiori* en ville.

Des réactions, questions et suggestions portées au débat

Pour faire avancer le débat, il semble intéressant de faire émerger des questions qui se sont posées lors des échanges et les suggestions émises comme pistes de travail en vue d'identifier des éléments d'un processus de résilience aux chocs dans les zones urbaines.

Identification d'enjeux portant sur différents aspects : contextuels, méthodologiques, économiques

. Aspect contextuel :

L'ancrage local est incontournable pour accompagner la capacité de résilience, à long terme comme en situation d'urgence. Cela passe, I) par une compréhension des contextes avec la prise en compte de la dimension territoriale, II) par l'appui à des mécanismes de prévention des crises, avec non seulement l'appui à la construction de cadres réglementaires et de normes adaptées aux risques et aux contextes, mais surtout l'appui au renforcement des capacités pour leur mise en œuvre. Enfin, cet ancrage passe, III) par l'amélioration de la capacité de déploiement d'une protection civile locale, avertie, équipée, en réponse aux impacts de crises. Par ailleurs, beaucoup de personnes, de compétences et de métiers sont mobilisables dans la gestion même de la crise. Cela passe par de la sensibilisation préalable mais aussi par la reconnaissance et la valorisation de l'efficacité d'usages locaux, y compris de pratiques informelles. Des questions ont soulevé le rapport à l'histoire ou à la fabrication de la ville comme le lien à établir entre résilience et lutte contre les risques, y compris contre les risques générés par la ville comme les violences urbaines. Établir ou rétablir la confiance est incontournable et doit contrer l'information non alimentée ou pire instrumentalisée par la rumeur.

. Aspect méthodologique :

Les débats, en cours dans différents secteurs d'analyses et de recommandations (par exemple dans les secteurs humanitaire, techniques des risques avec la théorie des catastrophes en effets cascades, ou politiques de l'urbain), devraient pouvoir s'alimenter en se croisant. Par exemple, la théorisation menée sur les crises, leurs occurrences, natures, seuils critiques, etc. a produit des concepts (continuum, contiguum, lien urgence développement, relèvement précoce, sortie de crise), partagés avec le secteur humanitaire, qui permettent de donner des clefs de compréhension des situations et de tenter de gérer les crises. D'autre part, nombreuses sont les analyses théoriques et expérimentations d'approches holistiques, systémiques et multidisciplinaires pratiquées dans le secteur urbain qui seraient très utiles en situation de crise. La question se pose de penser la résilience comme une étape dans le développement urbain et non comme un but d'intervention humanitaire.

. Aspect économique :

En adéquation avec les mandats, le secteur de l'urgence s'intéresse aux vulnérabilités et pas suffisamment aux structures existantes qui fonctionnent et peuvent créer de l'emploi. Il s'agit dans ces situations de relèvement après une catastrophe, non seulement de restituer des conditions de vie provisoirement acceptables mais également de saisir l'opportunité de recréer des dynamiques locales de résilience en prenant en compte autant les légitimités et capacités de l'institutionnel que de l'informel et en s'appuyant sur ces différents systèmes. De même, conforter le rôle du secteur privé paraît incontournable dans la (re)construction de la résilience. La dimension d'appui économique, écartée par principe dans les modalités de l'aide, et pourtant essentielle dans le fonctionnement urbain, devient un enjeu très important au travers des programmes de transferts monétaires en situation de post-urgence : mais quels sont leurs impacts sur la résilience à plus long terme ?

De nombreuses questions se posent sur le type de renforcement de la résilience en milieu urbain

Comment intervenir sans mettre face-à-face temporalité courte de l'urgence et temporalité longue de la planification ? Comment ne pas opposer court terme et long terme, mais passer de l'un à l'autre ? Comment accéder à des financements pour des actions de transition ? Comment passer du projet technique sectoriel au programme intégré ou d'appui ? Quels sont les risques de dérives dans la pratique pour les acteurs présents et financés dans la post-urgence, en termes de compétences fourre-tout ou en termes d'absence de compétence de maîtrise urbaine : aménagement, maîtrise d'œuvre, maîtrise d'ouvrage, gestion urbaine, coordination spatiale ? Quelles natures et quels niveaux de résilience sont à viser : le renforcement des structures, la capacité d'échappement des habitants, les résistances ciblées des lieux de refuge, la préservation des patrimoines identitaires ? Quelles configurations spatiales pour quel laps de temps ? État et population : de quelle résilience parle-t-on ? Est-ce au peuple de devenir résilient ou aux États de devenir responsables ? Comment comprendre et faire comprendre les différentes formes de liens sociaux en ville, en périurbain et en milieu rural ? Comment le lire pour mieux s'appuyer dessus ? Comment établir les priorités ? Les démarches participatives sont-elles des boîtes de Pandore ?

Des pistes de réflexion à explorer activement

Identifier les facteurs de résiliences locales "spontanées" et réfléchir aux vulnérabilités structurelles urbaines que révèle la crise en ville est essentiel. Il faut profiter des situations exceptionnelles (de crise) pour favoriser le dialogue et la communication (populations, société civile, institutions municipales, élus, autorités nationales) en vue de meilleures concertations sur les actions à entreprendre. Il faut repenser la ville et son urbanisme autrement pour améliorer la prévention et mieux accompagner les évolutions structurelles et de conditions de vie qu'imposeront les risques à venir. Il est important de penser une approche sensible aux risques ainsi qu'un urbanisme évolutif appuyé sur une planification issue de l'analyse de l'expérience de la crise.

Le concept de résilience reste difficile à cerner, en ville comme ailleurs. La tâche devient impossible si on s'en tient à un seul secteur d'analyse, qu'il soit humanitaire, technique ou politique. Croiser les regards pour mieux intégrer les différents secteurs d'analyse est essentiel.

La viabilité des institutions urbaines sera pour cela un facteur clé. La mise en place de fiscalités adaptées doit être prévue si possible avant la crise. C'est souvent durant le temps de la crise, temps hélas défavorable à la ponction fiscale, que l'on sentira le poids de son absence ou de sa présence. Le futur des collectivités et de leurs capacités à gérer sur le long terme les turbulences du monde est à ce prix.

Un exemple de théorisation-anticipation de gestion de crise urbaine qui s'avère à ce jour, en 2015, une réalité : séisme à Katmandou au Népal

Exemple de réflexion collective menée en 2013 sur la prévention de situations à risques « naturels » majeurs pour la ville de Katmandou au Népal

D'après François Grünewald, Directeur général et scientifique du Groupe URD

Le Népal est un pays confronté à une multitude de risques dont une partie importante est liée à la géologie et à la sismicité du pays. La vallée de Katmandou, zone extrêmement peuplée, installée sur un substrat très fracturé et vivant au quotidien les répercussions d'une urbanisation extrêmement anarchique et très récente, pose depuis quelques années un certain nombre de questions aux spécialistes de l'aménagement urbain et de la gestion des catastrophes. Cet espace urbain et ses périphéries de plus en plus densément peuplées sont en effet dans un lieu qui serait rapidement coupé de tout, avec un aéroport de toute petite capacité et des routes qui seraient sans doute inutilisables après un désastre pour apporter des secours. Hélas, avec l'accélération d'une urbanisation incontrôlée, le respect très limité des codes de construction et les flux de populations qui convergent quotidiennement vers la ville, il est probable qu'un séisme aurait des conséquences bien plus graves que celui qui dévasta Haïti le 12 janvier 2010. Déjà, en 1934, les failles qui courent sous la ville avaient bougé. Le séisme de magnitude 8,4 qui s'en est suivi, détruisit alors plus de 80.000 habitations et tua près de 10.000 personnes. Toutefois, la ville d'aujourd'hui, avec ses 2,5 millions d'habitants, n'a rien à voir avec celle de 1934, qui n'en abritait qu'un peu plus de 100.000. Les projections conduites avec le gouvernement du Népal indiquent qu'un séisme important conduirait au décès d'au minimum 100.000 personnes et au déplacement de plus d'un million d'habitants. Près de 60 % des constructions ne résisteraient pas à une secousse de plus de 8.

Certaines leçons de séismes précédents comme celui d'Udayapur en 1988 ont conduit le gouvernement népalais à élaborer un Code de Construction qui fut promulgué en 1994 et à faire, dans ce pays confronté à une multitude de risques, des efforts importants. Les décennies de guerre civile ont en partie réduit à néant une partie de ces efforts et le gouvernement qui a émergé des accords de paix a dû mettre la gestion des désastres sur le devant des agendas politiques et de développement.

L'existence au Népal d'une dynamique inter-agence particulière, le *Nepal Risk Reduction Consortium*, a permis de développer un certain nombre de programmes dont une partie s'est largement inspirée des leçons tirées du

désastre haïtien. On citera notamment l'identification des « espaces ouverts » qui pourraient recevoir les populations fuyant les zones dévastées ou à risque additionnel en cas de secousses additionnelles, et leur équipement ; ou le renforcement structurel des institutions hospitalières et des écoles pour assurer que les premières puissent rester fonctionnelles même en cas de forte secousse et que les secondes non seulement ne deviennent pas des pièges mortels pour les enfants mais au contraire puissent jouer un rôle d'abris, voire de centre d'évacuation. Enfin, des scénarios ont été élaborés, notamment pour la gestion des corps, la mise en place des systèmes de recherche-déblaiement et des premiers secours et, enfin, la délivrance de l'aide humanitaire.

Plus important encore, cette dynamique collective, largement soutenue par le gouvernement, comprend un certain nombre d'études et de cartographies de zones à risque, une réflexion stratégique sur le rôle que joueraient les nouvelles technologies de l'information dans l'alerte et la communication post-catastrophe ainsi que des échanges et l'élaboration de stratégies communes avec les régions périphériques de Katmandou, y compris les pays voisins.

Personne ne sait à quoi ressemblerait la situation à Katmandou après un séisme majeur, mais toutes les hypothèses indiquent que l'on aurait affaire à une situation dramatique, très compliquée à tous les niveaux, avec des contraintes très significatives. Dès lors, plusieurs directions se sont imposées à court terme pour tenter de rendre la vallée de Katmandou résiliente face à ce risque : une réflexion en amont pour mieux anticiper les risques sismiques de ces piémonts himalayens, des premières tentatives d'aménagement urbain à plus long terme pour essayer de dégager des axes de circulation, des premiers efforts pour imposer le Code de Construction, la planification au niveau stratégique à la gestion de catastrophe sur la base de scénarii, et enfin, la préparation de tous les acteurs opérationnels.

A l'heure du bouclage de ce document, en juillet 2015, la terre n'arrête pas de trembler au Népal et le scénario catastrophe en ville, à l'œuvre avec les constats et annonces du décompte macabre, grandissant au fur et à mesure, de victimes et de destructions, est devenu réalité. Les villes du Liban, de Jordanie ou du Kurdistan iraquien sont submergées par les réfugiés syriens qui saturent les infrastructures, tandis que les villes syriennes, iraquiennes et yéménites sont en permanence sous les bombes et la menace des snipers. Espérons que les processus de l'aide, de renforcement de résilience et d'appui à la reconstruction sauront faire mieux, seront capables d'exploiter les analyses précédemment menées et de répondre au mieux aux demandes des populations et des institutions urbaines.

Pour conclure, quelques réflexions à partager avec le sommet mondial de l'humanitaire et habitat III

Lors du dernier Forum Urbain Mondial FUM/WUF d'avril 2014, ONU-Habitat a fait état d'une série de leçons tirées par les agences onusiennes et les organismes internationaux sur les enjeux d'intervention en ville.

- 1) Un problème de compréhension de ce qu'est la ville et comment elle fonctionne.
- 2) La nécessité d'associer l'expertise urbaine (urbaniste, aménageur, expert foncier...) dès la phase d'urgence pour anticiper la phase de reconstruction.
- 3) L'incontournable rôle des autorités locales urbaines et des communautés (au centre des processus de renforcement des capacités locales) et l'appui aux marchés (filières économiques).
- 4) La dimension spatiale urbaine semble être un des enjeux très mal connus des humanitaires alors qu'elle est à la base de la gestion et du développement urbain.
- 5) Une ville est économique par nature et le secteur privé ne peut être tenu hors des processus d'appui même en urgence.

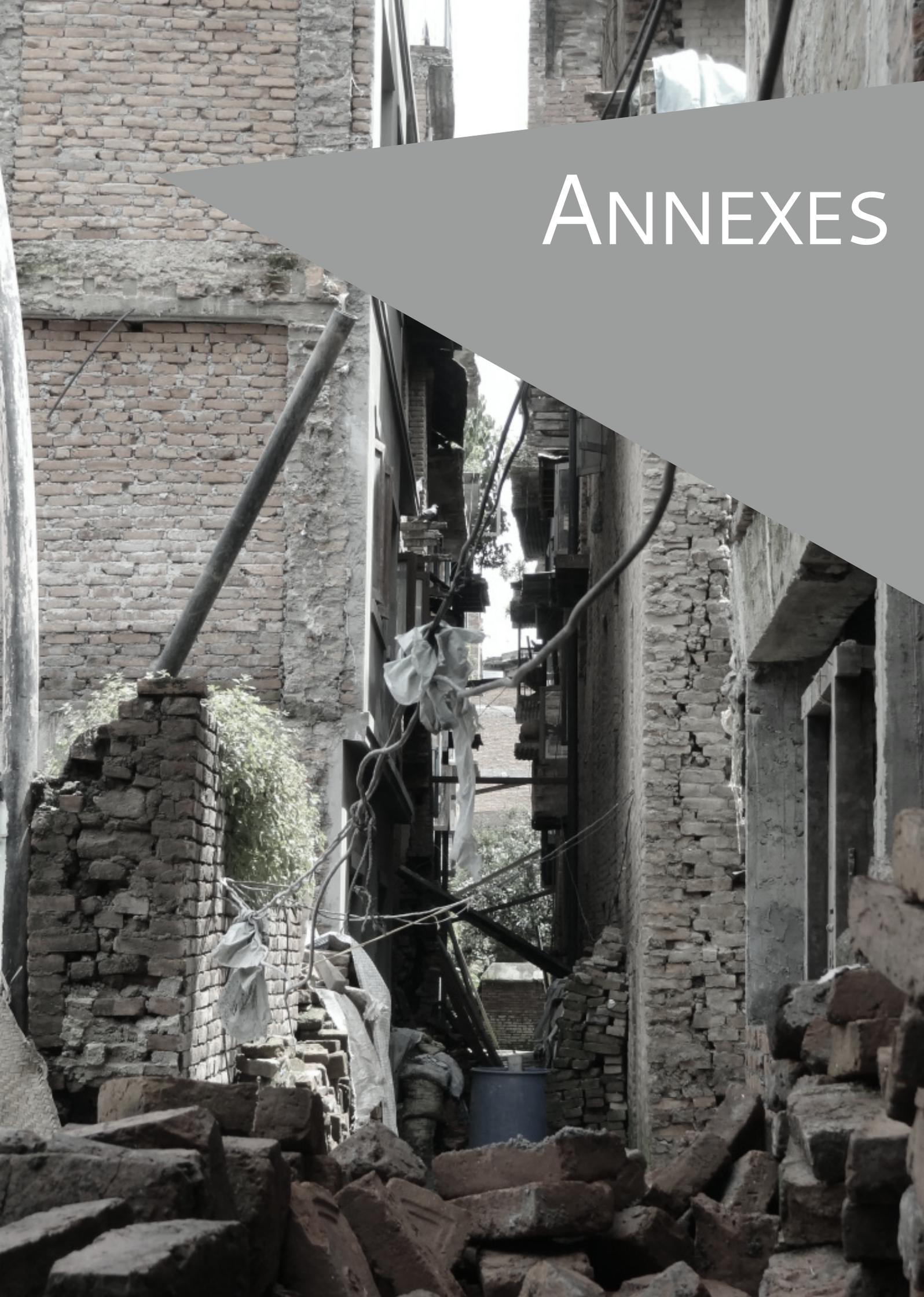
Il est intéressant de voir que se croisent ici des réflexions anticipées quelques temps auparavant lors du séminaire qui a amorcé cet ouvrage. On peut ainsi compléter et/ou renforcer ces leçons en ajoutant :

Concernant l'approche des rôles et appuis institutionnels – *Il s'agit de participer au renforcement de la « **légitimité d'arbitrage** » par les autorités locales pour toute intervention sur leur territoire.*

Concernant l'approche des rôles et appuis communautaires – *Il s'agit préalablement de travailler sur **ce qu'est une communauté dans un contexte urbain** : ses diversités, son historique, son ancrage, ses polarités, ses mobilités et lieux d'activités, et surtout la question sensible de la légitimité de ses représentativités.*

Concernant les liens à établir entre la dimension spatiale, l'enjeu économique, et la capacité et légitimité des autorités locales – *Il faut appuyer et renforcer l'économie municipale en favorisant la mise en place de **mécanismes fiscaux municipaux**.*

Concernant l'expertise urbanistique – *Une double question se pose : 1) mettre à disposition le plus tôt possible ces **expertises « de ville »** en appui aux phases de post-urgence (expertises trouvées la plupart du temps à l'étranger dans un premier temps) mais, 2) à notre avis, il faut promouvoir très vite un appui à des **formations locales (universitaires) en matière d'urbanisme pour créer (ou renforcer) cette compétence localement pour du plus long terme**. Il est impensable qu'un pays atteint par des impacts conséquents de destruction en ville ne soit pas en capacité de mener les études de la reconstruction avec des expertises locales très vite après les phases d'aide internationale.*

A photograph of a narrow alleyway between brick buildings. The ground is covered with a large pile of broken bricks and debris. A blue barrel is visible in the middle ground. A grey triangular overlay is positioned in the upper right corner, containing the word "ANNEXES" in white capital letters. The scene is brightly lit, suggesting daylight.

ANNEXES

Annexe n°1 - Présentation du séminaire d'avril 2013 : axes de débats, participants

Trois axes thématiques - trois temps de partage d'analyses

Trois axes de réflexions guident la réflexion et ont guidé les débats lors du séminaire « Villes et crises ». Ces axes sont issus d'analyses de contextes urbains en situations de post-crise, observés au travers d'évaluations de programmes de l'aide internationale, d'études et de recherches menées par le Groupe URD, ainsi que des échanges entre acteurs de terrain, décideurs internationaux et locaux, et communautés affectées par ces crises, bénéficiaires de l'aide. Ces réflexions introduites par le Groupe URD et l'AFD pour chacun des trois axes thématiques, avec des présentations de cas concrets issus du terrain par l'AFD, UN-Habitat et le Groupe URD, ont été partagées en groupe lors du séminaire, et restituées en plénières.

ATELIER/AXE 1 – LA VILLE : UN ESPACE, DES INSTITUTIONS, DES DROITS LOCAUX AFFECTÉS

L'axe 1 aborde le sujet en cherchant à identifier les impacts produits ou potentiels sur l'espace urbain affecté, sur les institutions locales, en soulignant les implications juridiques de ces situations sur les cadres administratifs et la population : *Quels facteurs prendre en compte en situation de crise soudaine en ville dans la réponse d'urgence, la reconstruction et la prévention ?*

Cas de figure présenté : « Financer un projet de gestion des déchets solides urbains dans une zone de conflit » Quelle intervention possible de l'Agence Française de Développement dans la Bande de Gaza : entre urgence sanitaire et développement ? *Présentation par Samuel Lefèvre, urbaniste, Division Collectivités Locales et Développement Urbain de l'AFD.*

ATELIER/AXE 2 – LA VILLE : UN SYSTÈME À FLUX MULTIPLES INTERCONNECTÉS ET DYNAMIQUES, DÉRÉGULÉ

L'Axe 2 aborde les dérégulations des fonctionnements, dynamiques, réseaux et systèmes urbains, comme effets tant de la crise que de l'aide. *Au-delà des approches sectorielles humanitaires, comment intervenir en ville suite à une crise soudaine via une approche globale et systémique ?*

Cas de figure présenté : « L'intervention post-séisme de l'aide internationale à Port-au-prince avec la question du relogement », Interrogation sur les impacts à long terme des interventions d'urgence. *Analyse de Jean-Christophe Adrian, responsable du bureau ONU-Habitat lors de la gestion de la crise post séisme (2010-2012), aujourd'hui directeur du bureau de liaison pour l'Europe à Bruxelles.*

ATELIER/AXE 3 – RÉSILIENCE URBAINE : ENTRE VULNÉRABILITÉS ET POTENTIALITÉS

L'axe 3 aborde la ville et la crise sous l'angle de la résilience urbaine : *Comment contribuer au-delà du renforcement de la résistance aux chocs à la capacité de reconstruction de l'autonomie locale ?*

Cas de figure présentés : 1) La question de la résilience, *présentation de François Grünewald, Directeur général & scientifique du Groupe URD* ; 2) Illustration sur le contexte de conflit récurrent en Afghanistan, à Kaboul. Qui fait quoi dans cette situation, quel est l'état du secteur urbain localement et, au-delà, quelles actions mener et qui appuyer pour favoriser une capacité de reconstruction locale ? *Présentation de Béatrice Boyer, Responsable pôle "habitat et urbain" du Groupe URD.*

Des participants issus de secteurs diversifiés

Ont été invités à participer une centaine de personnes issues de tous les secteurs d'activités susceptibles d'apporter une contribution aux phénomènes liés de villes et de crises. Ainsi les réflexions se sont enrichies des croisements des différents domaines d'approches des situations socio-urbaines et des risques (humanitaires, développeurs, universitaires, institutionnels, coopérations, professionnels, experts, etc.).

Dans ce document, l'angle d'analyse privilégie le questionnement depuis les situations humanitaires observées, où est fait le constat encore trop peu partagé de l'absence d'expertises adéquates de la ville et du besoin de croiser les savoirs et d'apporter une dimension plus socio-urbaine aux actions menées sur les situations de crise et dès les phases de post-urgence.

Des enseignements et messages clés identifiés lors du séminaire sous forme d'enjeux

Ces débats ont amené à la fois à des consensus sur des questions que posent les actions de l'aide internationale en situation de crise subite en ville, mais aussi à la clarification sur des visions potentiellement divergentes. Les sujets abordés sont restitués en début de ce document sous forme d'enjeux clés, de constats-enseignements et propositions de recommandations.

Ceux-ci s'adressent aux acteurs de ces situations, en premier lieu aux acteurs de l'urgence qui travaillent « dans la ville » mais aussi à tout acteur susceptible d'engager une action « sur la ville » dans ces périodes difficiles des lendemains de catastrophe ou de conflit urbains.

Annexe n°2 – Ouvrages du Groupe URD sur les questions liées aux enjeux urbains

Villes afghanes, défis urbains : les enjeux d'une reconstruction post-conflit, Béatrice Boyer, Karthala, Paris, 2010

L'Afghanistan est plus connu pour ses steppes mythiques, ses montagnes arides et ses fiers habitants que pour ses zones urbaines. Pourtant, les « villes afghanes » sont confrontées depuis quelques dizaines d'années à un phénomène d'urbanisation d'une grande ampleur, mais qui reste chaotique et la plupart du temps illégal. Dans ce contexte d'anarchie spatiale, épuisées par plusieurs décennies de conflits, de déplacements forcés, d'exils et de retours pleins d'espoirs, les populations urbaines afghanes tentent de survivre. En 2001, date du début de l'enquête à la base de cet ouvrage, l'attente d'une amélioration était très forte avec l'arrivée de l'aide internationale.

Depuis, Kaboul est devenue une ville phare, focalisant l'attention internationale sur les évolutions du processus de reconstruction. S'y côtoient la majorité des structures d'intervention en situations de post-crise. En dépit des aléas politiques et des engagements militaires plus ou moins contestés qui occultent les enjeux d'une sortie de crise, pourtant très souhaitée par la population locale, un immense effort reste à faire, presque dix ans après, pour aider le pays et la société afghane à se reconstruire.

Dans la période « grise » actuelle, instable et faite d'insécurité, les autorités afghanes et les acteurs internationaux en présence, responsables de la reconstruction, découvrent avec beaucoup de lenteur que le processus passe de façon incontournable par des interventions dans les villes, que ce soit dans la capitale, à Jalalabad ou à Mazar e Charif et ailleurs.

Analysant les besoins considérables du pays en urbanisme, ce livre pose, pour l'Afghanistan comme pour l'action internationale en général, la pertinence de la « question urbaine », un sujet apparemment inédit pour les Afghans et mal connu des acteurs de l'aide. L'observation in situ, les entretiens, l'analyse des différents phénomènes d'urbanisation et de la perception qu'en ont chacune des parties, offrent ici des matériaux d'échanges sur les stratégies de l'aide à adopter pour des contextes urbains affectés par des crises.

Après le tsunami, reconstruire l'habitat en Aceh, Simon Deprez, Eléonore Labattut, Karthala, Paris, 2010

Suite aux ravages causés par le tsunami de 2004, plusieurs centaines d'ONG et d'organisations internationales se rendent en Aceh, sur l'île indonésienne de Sumatra, pour y engager un long travail de reconstruction. 500 000 Achinois sont alors sans abris et, au cours des quatre années qui suivront, 140 300 maisons seront reconstruites grâce aux quelques 7,8 milliards de dollars recueillis par la communauté internationale et les donateurs privés. Jamais la construction n'avait tenu une si grande place dans les programmes humanitaires.

Cette étude, produite à la suite d'une enquête de terrain, se propose d'analyser l'impact de ce vaste programme de reconstruction sur la population et le territoire achinois. Les auteurs interrogent les conditions d'appropriation et de viabilité des maisons reconstruites suivant leurs typologies architecturales, leurs méthodes de construction et leur potentiel évolutif. Mais au-delà des problématiques liées à la maison, l'étude s'intéresse aux domaines connexes que sont la

planification, le foncier, l'aide économique ou l'articulation entre la phase d'urgence et les programmes de développement. L'accent est mis sur le contexte de post-conflit dans lequel s'est déroulée la reconstruction, suite à l'accord de paix signé en 2005 qui met fin à une guérilla de trente ans entre les séparatistes du GAM et le gouvernement national.

Prenant place dans une région appauvrie et isolée par un long conflit, cette opération de reconstruction à l'ampleur exceptionnelle a-t-elle permis de poser les bases d'un développement social et économique soutenable pour la région d'Aceh ?

Villes en guerre, guerres en ville, sous la direction de François Grünewald, Karthala, Paris, 2004

A l'heure où les projections démographiques annoncent que près des deux tiers de la population mondiale vivront dans les villes d'ici à 2030, les acteurs de l'aide humanitaire conservent un tropisme vers le monde rural et une certaine réticence à occuper le champ urbain.

Parallèlement, les formes de conflits post-guerre froide, dits « dérégulés » ou « dissymétriques », voient l'espace urbain, symbole de la concentration des richesses et du pouvoir, redevenir un champ de bataille sur lequel des factions politiques, religieuses ou ethniques s'investissent facilement.

Cet ouvrage issu d'un travail pluridisciplinaire, associant une majorité de jeunes chercheurs, vise à analyser le fonctionnement des villes dans des contextes de crise et à comprendre les mécanismes de survie des populations dans les villes touchées par les conflits. Il dresse aussi un premier état des lieux de l'action humanitaire et de la reconstruction en situation de conflit et de post-crise.

De la Colombie à l'Angola, du Golfe de Guinée à l'Asie centrale, six études de cas viennent étayer ce bilan et invitent à une relecture de l'intervention humanitaire dans les villes. Ce livre s'adresse avant tout aux « acteurs humanitaires » : responsables d'associations de solidarité, agents de terrain de collectivités territoriales qui oeuvrent en coopération, donateurs publics ou privés qui veulent comprendre l'action humanitaire.



Siège du Groupe URD

La Fontaine des Marins
26170 PLAISIANS – France
Tel : +33 (0)4 75 28 29 35
Fax : +33 (0)4 75 28 65 44

Bureau parisien

4, rue Clairaut
75017 PARIS – France
Tel/Fax : +33 (0)1 42 28 14 12



urd@urd.org
www.urd.org