

Depuis longtemps, le Groupe URD se penche sur les défis que posent les contextes urbains aux humanitaires et acteurs de la reconstruction. Ceci a donné lieu à de nombreuses missions sur le terrain, à la production de plusieurs livres et à de nombreux articles.

A travers cette conférence, il s'agit de partager cette expérience et de dynamiser les débats sur ces interactions villes-action humanitaire-reconstruction. Cette journée de travail, qui aura lieu le 26 avril 2011, a pour objectif de faciliter un état des lieux des réflexions et interrogations sur les vulnérabilités des zones bâties et urbanisées, comme sur les problèmes posés par les actions humanitaires et de reconstruction dans ces contextes. La catastrophe urbaine majeure du 12 janvier 2010 en Haïti rend ces échanges encore plus urgents.

Les débats porteront ainsi sur **les impacts des crises en milieu bâti et urbain, sur les défis posés à la mise en œuvre de l'aide dans ces contextes, de la période d'urgence à la reconstruction et sur la prévention des catastrophes.**

Les ensembles bâtis et les zones urbanisées sont de plus en plus fréquemment affectés par des événements destructeurs, quand ce ne sont pas ces lieux de vie eux-mêmes qui sont générateurs de fragilités. La gestion de crise dans ces contextes est en général extrêmement complexe du fait de l'amplification et de la multiplicité de facteurs, de leurs imbrications et des densités de populations affectées. Face à la multi dimensionnalité sociale / spatiale / économique / politique / sécuritaire des espaces urbanisés, sécuriser les personnes et assurer leurs besoins essentiels posent un certain nombre de problèmes aux acteurs de l'aide (locale et/ou internationale) dont les savoir-faire et les logistiques peinent à trouver les bonnes échelles d'intervention. Dans la reconstruction des bâtiments, des quartiers et plus encore de la ville, de grandes difficultés apparaissent pour établir des stratégies d'aide pertinentes et adaptées. Entre aide d'urgence, aide pour réparation temporaire et aide structurelle, c'est un ensemble de compétences, de secteurs techniques d'interventions, de mécanismes de financements et de stratégies politiques qui sont en jeu.

**Le Groupe URD propose d'aborder ces questions sous trois aspects de la crise :**

**1 - La question des vulnérabilités bâties et socio-urbaines et de la prévention des risques.** – Quels sont les risques potentiels, les facteurs de résilience et les fragilités socio-urbaines ? Comment mieux les partager entre acteurs opérant sur des territoires urbanisés ? Quels outils de réduction des risques mettre en place ? Quelles sont les difficultés quant à la prévention ?

**2 - Les questions relatives aux actions humanitaires en ville** – Où en sont les réflexions des acteurs humanitaires, dans leur diversité de mandats, de pratiques, de logistique et d'expériences ? Comment adapter leurs méthodes et outils aux interventions dans les contextes bâtis et urbains ? Qu'en est-il des leçons tirées des catastrophes précédentes ? D'autres secteurs de compétences pourraient-ils renforcer l'aide nécessaire à cette phase ?

**3 - Les enjeux de la reconstruction** – Quelle est la réponse la plus adaptée face à la multiplicité et l'imbrication des systèmes urbains à réhabiliter ainsi qu'à l'échelle économique et technique des besoins de reconstruction ? Entre réhabilitation, reconstruction et restructuration : quelles actions engager ? Quelles échelles de temps à programmer ? Quelles compétences et mécanismes de financements activer ? Se coordonner oui, mais avec qui ? Acteurs locaux, internationaux ? D'urgence, de développement, du secteur privé ? Communautés, autorités ?

Suite aux échanges avec la *Task Force* du IASC<sup>1</sup> et UN-Habitat sur l'action humanitaire en ville fin 2010, et à d'autres débats sur le sujet depuis, cette conférence Groupe URD - Mairie de Paris vise une complémentarité des efforts de réflexion et d'action sur les conditions d'aide à la reconstruction.

Et pour enrichir les débats sur la reconstruction post-séisme, un grand témoin haïtien sera présent.

---

<sup>1</sup> Inter Agency Standing Committee for Humanitarian Aid.

**Axe 1**  
**FRAGILITES URBAINES**  
**PREVENTION ET PREPARATION A LA GESTION DE CRISE**

Dans les zones urbaines, les aléas naturels et les risques issus de la présence et de l'activité humaine (fragilités structurelles, dysfonctionnements des ensembles construits, malfaçons, erreurs de planification, absence de maîtrise urbaine, risques technologiques, mal gouvernance, etc.) se multiplient. Villes du Nord ou villes du Sud : le risque existe. Cependant, **l'importance des dommages causés par une catastrophe (pertes humaines, dommages matériels, immatériels), est directement liée aux vulnérabilités structurelles urbaines (physiques, sociales, économiques, institutionnelles, systémiques, etc.). Souvent responsables de l'ampleur de la catastrophe, ces faiblesses ralentissent le redressement et compliquent les efforts de reconstruction et de développement.**

L'impact des risques est dramatiquement amplifié quand ceux-ci touchent des zones construites, urbanisées et densément peuplées ; d'où la légitimité de s'intéresser à l' « avant crise » et aux vulnérabilités des villes afin de réduire l'impact des risques futurs sur la communauté, le bâti et les systèmes urbains.

Compte tenu de l'accroissement des populations urbaines, notamment dans les régions moins développées, il est **nécessaire de s'interroger sur les différents facteurs de vulnérabilité qui participent à cette amplification des dégâts en ville. Ces facteurs, imbriqués, peuvent être de nature structurelle et conjoncturelle, matérielle et immatérielle, organisationnelle comme culturelle.** Certaines vulnérabilités physiques ou sociales sont repérables, comme la perte des équilibres socio-environnementaux, la perte des savoir-faire constructifs, le développement chaotique des urbanisations (spontanées, illégales, tolérées, non ou mal planifiées). Entre fragilités matérielles ponctuelles (bâtiments, industries, infrastructures) et vulnérabilités systémiques – réseaux socio-physiques, et leurs gestions techniques et politiques –, **c'est tout un panel d'indicateurs – seuils, risques acceptés, acceptables, tolérables, risques relatifs, absolus – qui demande à être analysé dans ces espaces urbains, pour pouvoir être anticipés par des mesures préventives, de gestion de crise et d'alerte.**

**Si des savoir-faire constructifs traditionnels, associés à des capacités d'adaptation locale ont prouvé leur efficacité et leur résistance** – même limitée – là où des règles tacites s'appliquent, **ils doivent cependant être accompagnés de mécanismes de prévention, de processus de sensibilisation** (réseaux d'information, relais par la société civile, etc.), **de développement d'une culture du risque.** On constate cependant de façon récurrente entre décideurs (Etat, locaux, experts) des affrontements, intérêts et enjeux qui affectent les choix de priorisation des risques concernant les aménagements des territoires.

En milieu urbain, il s'agit de procéder à une **analyse plus complète des "systèmes urbains", avec identification, localisation et hiérarchisation, des atouts et des fragilités.** Les Plans de sauvegarde et de secours ne suffisent pas. Il est nécessaire de développer des Plans d'Action (*disaster management*) aux différentes échelles des territoires de la ville.

*Comment identifier les vulnérabilités urbaines ?*

*Quels sont les outils de réduction des risques et les moyens d'accroître la résilience -ou capacité de réponse- des populations qui seront inévitablement touchées ?*

*Comment préparer les communautés à faire face aux aléas, à gérer la crise et au-delà à établir un redressement ?*

*Comment les acteurs intervenant en situation de post- catastrophe peuvent-ils s'appuyer sur ces éléments, et par quels moyens leurs actions peuvent-elles enrichir les méthodes de prévention ?*

**Axe 2**  
**ACTIONS HUMANITAIRES**  
**EN VILLE**

L'observation de contextes post catastrophe ou post conflit indique une **augmentation très significative des besoins d'intervention en ville**, si ce n'est même un glissement radical des besoins d'aide depuis les zones rurales vers les milieux urbanisés. Or les **interventions de secours, de sécurisation, de mise à l'abri, adaptées aux milieux naturels dégagés (ruraux), sont mises en difficulté dans des contextes urbains denses**. Les programmes d'aide dans les villes après une catastrophe s'avèrent compliqués pour les acteurs de l'urgence, habitués à mettre en œuvre des actions en direction de familles affectées et de communautés villageoises bien identifiées. Ces actions humanitaires s'opèrent en quasi autonomie de décision et de fonctionnement par rapport aux contextes administratifs locaux souvent déficients, au moins temporairement. De plus ces programmes s'appuient sur des **logistiques sectorielles** (approvisionnement en eau - sécurité alimentaire - fournitures d'abris provisoires - installation de latrines) **alors que le milieu urbain requiert une approche coordonnée et multirisque**.

**Les objectifs et modes opératoires des programmes humanitaires sont remis en cause par les contraintes et complexités que pose la ville** ; C'est le cas pour les programmes d'abris (nécessité d'habitation adaptable, transformable, pérennisable) ou pour des réseaux techniques et équipements collectifs favorisant l'amélioration des conditions de vie en ville. En effet, le problème qu'affrontent alors les acteurs humanitaires est répondre au **besoin de recréer des lieux de vie plutôt qu'une multiplication d'abris provisoires**. « Les zones urbaines nécessitent des solutions quasiment autres que la simple application des stratégies d'abri rural sur lesquelles se sont axées, dans le passé, les actions humanitaires »<sup>2</sup>.

*Comment assurer la sécurité de la population et des équipes au milieu de bâtiments ayant subi des dommages ? Comment procéder pour l'évacuation des gravats ? Comment peut se faire la circulation des équipes à travers la ville ?*

*Répondre à quels besoins ? de qui ? Besoins d'abri, d'eau potable, d'un minimum d'hygiène ou besoin de réactiver des lieux de vie dans leur complexité ? Besoins de quels groupes en particulier ? Qu'en est-il des programmes intégrés ? Ne faudrait-il pas plutôt des programmes coordonnés ?*

*Dans quels cas organiser l'évacuation et le déplacement de population, sous quelles conditions ?*

*Comment recueillir, identifier et comprendre les relations entre personnes (entre une cellule familiale et la famille élargie, au sein du quartier ou encore, entre l'urbain et la périphérie), repérer les capacités et les opportunités ?*

*Comment inscrire l'action humanitaire dans la perspective du redressement, mesurer l'impact de son action sur celui-ci, contribuer le mieux possible à un processus et passer rapidement de la gestion de crise à la reconstruction ?*

*Comment le système de coordination sectorielle (Cluster shelter « abri ou logement provisoire » -Cluster wash « eau, assainissement et hygiène ») du bureau des Nations Unis et l'action humanitaire peuvent-ils prendre part dans une démarche de projet à l'échelle urbaine ?*

*Comment articuler l'aide étrangère, l'action des autorités locales et la participation de la société civile et de la population ?*

---

<sup>2</sup> Alnap , Provention consortium, Réponse aux catastrophes urbaines, leçons tirées.

### Axe 3 RECONSTRUCTION EN VILLE : ENJEUX ET MODALITES DE L'AIDE

Des catastrophes s'abattent sur des secteurs urbains constitués, villes ou quartiers, causant de graves pertes humaines et endommagements matériels et immatériels. Mais c'est **la conjonction - crise exogène et crise endogène - qui fait la complexité des situations urbaines** et l'interrelation nécessaire entre systèmes de réparation / réhabilitation / reconstruction, et systèmes produisant la ville.

Les impacts des crises, structurelles ou accidentelles, sur les contextes urbains entraînent des conséquences qui se conjuguent et s'additionnent : dégradations des conditions de vie urbaine, désorganisations spatiales, déstructurations sociales, dérégulations administratives ou instabilités institutionnelles. Pour faire face aux conséquences et en vue d'un redressement, il s'agit de répondre aussi bien à des besoins d'urgence que de restructuration.

Sur le terrain, des résiliences locales, des capacités de reconstruction ou de relance économique peuvent se développer parallèlement à l'établissement des processus d'aide à cette reconstruction.

**La ville est un milieu dynamique dont il est impératif de prendre la mesure de ce qui constitue sa complexité. Pourtant les interventions de solidarité en milieu urbain en phase post-crise manquent d'outils spécifiques pour pallier à la méconnaissance des contextes et des mécanismes urbains et mettre en perspective des projets structurants par rapport à des interventions ponctuelles ou pilotes.** De nombreux facteurs doivent être pris en compte : populations, activités, gestion du territoire, cadres administratifs, planification, infrastructures et services urbains, mode de production de l'habitat etc. Cette prise en compte, est envisageable par la réalisation de diagnostics urbains partagés du contexte et des effets de la crise.

*Avec quels outils décrire la ville, ses facteurs constitutifs et ses fragilités pour comprendre les dynamiques, la complexité de l'urbain et agir en vue du redressement ? (comprendre les spécificités foncières et les perspectives de développement urbain structurel, identifier les partenaires, les habitants, les victimes ou les usagers pour accompagner des processus de concertation, de prévention des risques, de respect de l'environnement et des ressources. Comment inventorier et préserver le patrimoine culturel, urbain, architectural ?*

*Comment assurer des échanges de pratiques et transferts de compétences entre les acteurs dans le milieu urbain en situation de post-catastrophe ?*

*Comment reconstruire ? Comme avant ? Mieux qu'avant : BBB<sup>3</sup> ? Comment éviter les impacts de déstabilisation créés par l'aide : inégalités des offres en qualité ou en durabilité ?*

*Reconstruire quoi, où, pour qui ? Quelles leçons tirées de la catastrophe ? S'agit-il de rétablir ce qui a été endommagé, perdu (maisons, écoles détruites...), d'atténuer les difficultés de situation provisoirement déstabilisée (aide dans des camps, fournitures d'abris légers, temporaires, réutilisables ou pas), ou de construire des maisons semi permanentes, permanentes, durables, anti-risque (sismique, cyclonique, d'inondations...), ou encore de recréer des quartiers viabilisés et fonctionnels où le lien social serait renforcé ?*

*Avec quels objectifs, méthodes, modalités, moyens les acteurs de l'aide peuvent-ils accompagner la reconstruction et aider les populations victimes à se reconstruire elles-mêmes comme corps social : technique, juridique, psychologique, économique, etc. ?*

*Des mécanismes de transition entre urgence et développement pourraient-ils être envisagés pour répondre aux besoins spécifiques multidimensionnels, multisectoriels des contextes urbains affectés, souvent déjà fragilisés avant la catastrophe ?*

---

<sup>3</sup> *Build Back Better* (Construire mieux qu'avant) expression de Bill Clinton après le Tsunami.



Renseignements et inscriptions :  
Melle TAISSON +33 (0)4 75 28 29 35

Inscriptions par courriel avant le 21 avril 2011 : [uah@urd.org](mailto:uah@urd.org)

*Avec le soutien financier de la Région Rhône-Alpes :*

**Rhône-Alpes** Région