



Edito

Tandis que les villes prenaient de plus en plus d'importance, avec l'accélération des processus d'exode rural et d'urbanisation, les conflits de la Guerre Froide orientaient l'action humanitaire vers les campagnes. La ville, théâtre de violence jusqu'au second conflit mondial avec les images des bombardements de Dresde, le siège de Stalingrad et les ruines de Hiroshima, a fait son retour en première page au début des années 90 avec les guerres à Sarajevo, Mogadishio, Grozni... Les pratiques des humanitaires se sont trouvées largement inadaptées face à ces nouveaux contextes d'intervention. En 2001, le Groupe URD démarrait le projet de recherche « Villes en guerre et guerres en ville » afin d'éclairer les enjeux de l'humanitaire en ville et de la reconstruction urbaine. Cet effort s'est poursuivi avec d'importants travaux sur les villes afghanes, sur la reconstruction post-tsunami et enfin sur la prise en compte des spécificités urbaines dans la réponse au séisme en Haïti. Promouvoir les « lunettes urbaines » dans un monde où les crises en villes, si ce n'est la crise des villes, sont de plus en plus récurrentes et dévastatrices est, depuis 10, ans une de nos priorités. La conférence « La ville face aux crises » organisée en avril 2011 en partenariat avec la Mairie de Paris et avec le soutien de la Région Rhône-Alpes, a permis à un grand nombre d'acteurs diversifiés (acteurs humanitaires et de développement, représentants d'ONG, d'agences des Nations unies, membres de la famille Croix-Rouge, Coopération décentralisée, ou universitaires,...) d'échanger sur leurs travaux et pratiques, et de partager leurs difficultés. Le présent numéro spécial de la revue *Humanitaires en mouvement*, écrit par les intervenants, tente de restituer la richesse des échanges de ce colloque. Loin de clôturer le sujet, ces contributions interpellent le secteur et posent des questions fondamentales appelant réflexion, approfondissement et innovation.

François Grünewald

Sommaire

Espace Humanitaire

La ville face aux crises	2
Où en est la coopération décentralisée française en matière de gestion territoriale de crise	5
Enjeux de la reconstruction du point de vue des collectivités territoriales	7

Point de vue

.....	8
-------	---

Crises et vulnérabilités

Gestion des crises en zone urbaine : sécurité alimentaire et nutritionnelle et liens urbains-ruraux	10
La ville face au risque global	14
Vers un développement durable des zones urbaines frappées par une catastrophe	15

Qualité de l'aide

Kaboul - Port au Prince, réflexions sur les interventions de l'aide post-crise en milieu urbain	18
Post-séisme en Haïti : le processus d'accompagnement de la reconstruction urbaine	22
A Port-au-Prince, Freetown, Charikar ou Oulan Bator, des programmes humanitaires à adapter aux vulnérabilités urbaines	26
Le re-logement post-catastrophe en ville : appuyer les dynamiques sociales ou renforcer le status quo?	32
L'humanitaire et la ville : nouveaux enjeux, nouveaux métiers ?	34

Focus Biblio

.....	38
-------	----

Actualités

.....	41
-------	----

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. La conférence du 26 avril 2011 a permis de partager cette expérience et de dynamiser les débats sur ces interactions villes-action humanitaire-reconstruction. Elle fut l'occasion de faire 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. Le présent document est le papier de problématique, préparé en amont de la conférence pour positionner le débat et présenter les différents enjeux soulevés par ces questions.

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 financement 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 financement 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 IASC¹ 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.

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 vul-

néralité 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 sociophysiques, 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 anticiper 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 ?



© Groupe URD

Haiti, 2006

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 oeuvre 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 de 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 »².

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 unies 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 ?

Axe 3 RECONSTRUCTION EN VILLE : ENJEUX ET MODALITES DE LAIDE

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 : BBB³ ? 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 tirer de la catastrophe ? S'agit-il de rétablir ce qui a été endommagé, perdu (maisons, écoles détruites...), d'atténuer les difficultés de situations provisoirement déstabilisées (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 viables 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 ?

Béatrice Boyer

Référente "Habitat - urbanisme"

en collaboration avec Karine Hettrich et Jacques Letourneur
Groupe URD

¹ Inter Agency Standing Committee for Humanitarian Aid.

² Alnap, Provention consortium, Réponse aux catastrophes urbaines, leçons tirées.

³ Build Back Better (Construire mieux qu'avant) expression de Bill Clinton après le Tsunami.

Le Groupe URD, en partenariat avec la Mairie de Paris, a le plaisir de vous convier à la conférence :

Kaboul, Aceh, Port-au-Prince ...

La ville face aux crises

Fragilités urbaines, risques et prévention
Action humanitaire en ville, enjeux de la reconstruction

Mardi 26 avril 2011,
dans les salons de l'Hôtel de Ville* (Paris 4ème)
Ouverture à 09h00

* Entrée : 5 rue de Lobau, 75004 Paris

Logos: urd (urgence, réhabilitation, développement), Mairie de Paris

Renseignements et inscriptions : Melle TAISSON
+33 (0)4 75 28 29 35
Inspection obligatoire avant le 21 avril : uah@urd.org

Où en est la coopération décentralisée française en matière de gestion territoriale de crise ?

Pierre Baillet

Le rapport 2009 de la Banque Mondiale sur le développement considère, non sans raison, que la poursuite de l'objectif de croissance économique passe par l'augmentation de la densité humaine et économique. L'urbanisation serait donc un ressort général de développement.

En revanche, cette concentration porte en elle d'autres facteurs, notamment ceux qui favorisent le développement de crises politiques ou sociales. Ces concentrations humaines s'établissent trop souvent sur des espaces impropres au développement humain ou à risque, le coût du foncier poussant la ville à s'étendre, par exemple dans des zones inondables.

Face à cette situation, l'Association Internationale des Maires Francophones (AIMF) s'est donnée comme mission de sensibiliser les responsables des collectivités locales à une gestion des territoires qui anticipe les situations de crises : appui à la création d'outils de gouvernance partagée, nouveaux services à mutualiser au niveau intercommunal, développement d'une nouvelle forme de coopération décentralisée de proximité avec la population.

Les collectivités comme circuit court de coopération

Les sorties de crises sont des enjeux majeurs discutés entre États, bailleurs, entreprises, ONG et professionnels. Or, les collectivités locales, expression des circuits courts entre populations et financeurs, mieux placées pour engager des politiques de prévention et de reconstruction efficaces, sont encore trop absentes des processus d'aide à la sortie de crises dans les villes affectées par des aléas, mais ont à jouer un rôle de plus en plus important. Quelques faits doivent d'abord être rappelés.

La ville, facteur de dynamiques et de richesses

La ville, avec les concentrations qu'elle suscite, est historiquement un facteur de réussites, de développement et de richesses. Son environnement attire, la proximité de la diversité stimule les uns, rassure les communautés. Ses réseaux facilitent la circulation des hommes, des idées et des énergies. En un même lieu sont concentrés une quantité de facteurs favorables, positifs, comme nul part ailleurs, et ce dans tous les pays. Cette formidable dynamique demande à reconsidérer la part omniprésente des administrations étatiques gouvernementales en l'absence d'autres acteurs légitimes comme les collectivités territoriales.

La ville, facteur d'équilibre fragile

Néanmoins, la ville est aussi un système d'équilibre complexe et fragile, toujours potentiellement en crise. Selon l'intensité de la crise, cet état de déséquilibre ou d'équili-

bre instable sera facteur d'aggravation des risques naturels ou politiques. La complexité à laquelle les autorités locales font déjà face quotidiennement les rend aptes à affronter les crises au côté d'autres acteurs, comme les pouvoirs publics gouvernementaux et les structures internationales. Mais comment les collectivités territoriales peuvent agir plus efficacement ? Avec quels moyens ?

Concentration sociale, physique et politique, la ville est confrontée à de nombreux facteurs de risques

Un des facteurs de crise est la conjugaison de la misère et de la concentration humaine sur des zones à risques. Les villes attirent la pauvreté ; les populations pauvres s'y installent très souvent dans des zones où personne ne souhaiterait s'installer. Les collectivités locales, disposant de peu de moyens, sont démunies face à ces situations.

Des villes se développent et s'accroissent ainsi de façon rapide dans des zones fragiles et dangereuses. Nouakchott par exemple est une ville récente. Lors de l'indépendance, elle ne comptait que quelques milliers d'habitants. Aujourd'hui, on en compte 1 million. Cette ville nouvelle est située en dessous du niveau de la mer, comme Cotonou, Lomé et bien d'autres villes du Golfe de Guinée. Goma est installée sur un volcan. Port-au-Prince, sur une ligne de faille. Niamey s'est développée sur la partie inondable du lit du fleuve Niger, là où personne ne voulait construire. Que dire des villes du Sahel, en banco, matériau qui ne résiste pas aux pluies diluviennes, comme Ouagadougou en a été victime il y a deux ans. Hô Chi Minh Ville et Alexandrie, villes de deltas, sont elles aussi exposées aux risques d'inondations, comme la Nouvelle Orléans.

En outre, on note que, contrairement à ce qu'il se passe dans les zones rurales où la tradition et la mémoire collective permettent d'éviter les pièges naturels, la gestion des risques est plus complexe dans les zones urbaines.

Face aux risques de crises, quels sont les outils de résilience locale ?

Pour faire face à une crise, il est nécessaire que le gouvernement de la ville inspire confiance, qu'il dispose d'outils de gestion participative et que la population se soit appropriée le territoire commun. Appropriation et sentiment fort d'appartenance, confiance dans les élus, gouvernance participative élaborée, c'est sur ce socle que peuvent se préparer les programmes de résistance aux crises.

Un autre outil est la solidarité locale, donc territoriale, qui existe de fait. L'intercommunalité est une première et immédiate réponse des territoires face aux crises à venir. Le circuit court, par proximité de l'élu local et de la population concernée, ne doit pas masquer la nécessité d'une démarche solidaire et rationnelle. Face à un territoire

potentiellement victime de risques qui dépassent le périmètre municipal, les communes de ce territoire élargi doivent mutualiser leurs ressources et outils de gestion des risques et des crises : s'entendre, se coordonner, mettre en place des services communs aux populations et initier des ressources spécifiques. La crise implique des procédures d'anticipation qui devraient être conduites dans le cadre de la coopération décentralisée.

Où en est la coopération décentralisée ?

Où est ce service commun appuyé par la coopération décentralisée à Port-au-Prince ? À Goma ? En Mauritanie ? Dans le Golfe de Guinée ? Etc. Alors que Bangkok s'enfonce régulièrement sous les eaux, que font les collectivités pour s'organiser face à ce péril ? Mais l'intercommunalité n'est qu'une expression vide de sens si elle reproduit les défauts des États centraux. L'intercommunalité en lutte contre les crises doit être, comme les villes, l'expression de la démocratie locale afin de susciter dialogue, confiance et volonté d'appartenance. Le maire est dépositaire de l'ordre public par loi, mais la gouvernance quotidienne de la ville doit être renforcée dans ces situations exceptionnelles de crises.

Quels sont les obstacles à la solidarité ?

L'économie sous toutes ses dimensions est un facteur crucial. La concurrence économique et politique fait rage entre les centres et les périphéries. Cette concurrence est souvent amplifiée par les dispositifs intercommunaux et la fiscalité.

Faite de vagues de populations diverses, la ville doit inventer de nouvelles règles du « vivre ensemble ». Les enjeux socioéconomiques, les disparités ethniques, économiques ou religieuses morcellent les territoires en autant de communautés distinctes. L'absence de cohésion sociale urbaine réduit l'intérêt des citoyens à participer à la vie d'une municipalité et par là, réduit sa capacité de résistance aux crises.

Quelles sont les leçons tirées par le réseau AIMF ?

Le dialogue doit être au cœur de l'aménagement de l'espace urbain. Les extensions urbaines, sous forme de grandes opérations urbanistiques, comme Ouagadougou 2000, se font sans concertation. Elles sont autant de corps étrangers aux cultures locales, dont l'appropriation est particulièrement difficile. Ces quartiers nouveaux, villes dans la ville, sont le résultat de gouvernements disposant de faibles ressources et, par là, dans l'incapacité de construire des projets de société.

Les acteurs de la ville, tel que le réseau AIMF, doivent repenser en urgence leur stratégie de coopération en cette période de crises politiques, climatiques, etc. Les maires ont une responsabilité et des compétences à côté de celles des structures gouvernementales.

La gestion urbaine est forcée d'évoluer. Pour reprendre l'expression de Bichat : "La vie est l'ensemble des fonc-

tions qui luttent contre la mort". Et pour qu'il y ait transformation, il faut des crises. Dans ces crises, des facteurs et des dynamiques nouvelles se produisent et commencent à s'enraciner, à créer des réseaux. Intégrer ces processus nouveaux participe de l'évolution nécessaire de ces gestions de risques.

Quelques outils à mettre en œuvre pour rendre la ville résistante aux chocs

- * Il faut mettre en place une organisation fondée sur la participation de groupes de citoyens et de la société civile, et bâtir des alliances locales. C'est là le fondement de la gouvernance participative.

- * Il est essentiel d'investir dans une infrastructure réduisant le risque, comme les réseaux d'égouts pour éviter les inondations, et de s'adapter aux changements climatiques.

- * Il est fondamental d'adapter, de faire connaître et de respecter les normes de réduction des risques en matière de construction et d'urbanisme. C'est là un des combats de l'AIMF. L'initiative prise lors de la mission du Bureau des normes du Québec à Haïti pour vulgariser les normes, est un exemple intéressant. Il faut notamment évaluer la sécurité de toutes les écoles et de tous les établissements sanitaires, et l'améliorer, le cas échéant.

- * Il importe, dans le cadre d'un aménagement du territoire équitable, d'identifier des terrains ne comportant pas de risques pour des citoyens à faibles revenus. Ceci doit se faire de façon à protéger les écosystèmes et les zones tampons naturelles afin d'atténuer les inondations, tout en évaluant les niveaux de risque comme base pour la planification du développement urbain et la prise de décisions dans ce domaine, grâce à des partenariats de coopération décentralisée.

- * Il faut enfin s'assurer que des programmes d'enseignement et de formation sur la réduction des risques de catastrophes soient en place dans les écoles et les communautés locales. Et ce dans le cadre d'un partenariat villes-écoles, que nous soutenons de façon générale, afin d'impliquer la ville dans la gestion de l'école.

Nous sommes loin de la mise en œuvre d'un tel dispositif. La réunion organisée lors du Sommet de Sumatra, du 10 au 12 mars 2005, à la suite du Tsunami, a d'ailleurs montré que les interventions ne concernaient qu'à la marge les propositions concrètes de reconstruction et de gouvernance de la crise. Les structures opérationnelles techniques ne représentaient que 20 % des communications. Il n'y pas eu d'innovation véritable et presque aucun retour d'expérience significatif. Quant à l'échelle, elle n'était pas fixée sur les municipalités ou sur leurs regroupements locaux. A cet égard, l'idée qui a été présentée de "raccourcissement des réseaux" dans le but d'augmenter l'efficacité des interventions est toute relative. Si cette exigence pratique est facilement entendue et reconnue du côté des opérationnels qui se trouvent au contact immédiat des populations, elle semble l'être beaucoup moins quand on se situe à un niveau plus global, territorialement parlant, de responsabilité.

A cet égard, le pouvoir régional tend à se conduire comme les États, en ignorant la capacité de réaction, d'influence et de mobilisation que représentent la démocratie locale participative et le maire. Il s'agit simplement, selon nous, d'une question de pertinence : l'analyse des populations, des moyens de communication et des structures locales de sociabilité conditionne l'action municipale même, alors que, hélas, l'action municipale ne conditionne pas fortement l'efficacité des dispositifs régionaux. Il faut que les États et les régions permettent l'émergence du local. La gestion des crises s'en trouvera facilitée.

L'AIMF, opérateur reconnu par la Francophonie et l'Union européenne, est prête à fédérer, si toutefois les bailleurs décident d'apporter un appui au fonctionnement de structures permanentes d'une organisation faîtière comme la nôtre. Elle se retrouvera fin octobre à Erevan, ville potentiellement en crise, pour traiter de la gouvernance par la mise en cohérence des territoires avec des exemples tel que celui de Metro, la communauté d'agglomération de la ville de Grenoble, exposée à deux risques technologiques (rupture de barrage et risque industriel) et à trois risques naturels (séisme, mouvements de terrain et inondations).

Pierre Baillet

Secrétaire permanent

Association Internationale des Maires Francophones

Opérateur direct de la Francophonie pour la coopération décentralisée, l'Association Internationale des Maires Francophones est le réseau des élus locaux francophones de 48 pays. Elle accompagne les collectivités locales dans les processus de décentralisation et dans la mise en œuvre des politiques d'aménagement urbain, au service de la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement.

A travers les formations, rencontres et séminaires qu'elle organise, elle leur offre un espace d'échange, de réflexion et de dialogue autour des pratiques de gestion territoriale. Elle favorise ainsi le renforcement des capacités, les transferts de savoir-faire et la reconnaissance de l'expertise francophone sur la scène internationale.

Cet appui s'accompagne du financement de projets concrets portés par les collectivités territoriales et qui bénéficient directement aux populations. Depuis sa création, l'AIMF a ainsi soutenu plus de 800 projets dans les domaines de l'eau et de l'assainissement, du développement durable, du développement économique, de la santé, de l'éducation, de la préservation du patrimoine, ou encore de la modernisation et de la formation des services municipaux.

www.aimf.fr

Enjeux de la reconstruction du point de vue des collectivités territoriales

Bertrand Gallet

Les bouleversements démographiques et économiques des centres urbains des pays en développement en particulier marquent de nouvelles dynamiques dans les dispositifs classiques d'action d'urgence ou de post-urgence face à une catastrophe majeure.

La décentralisation aboutit à une nouvelle gouvernance des territoires dans le monde. Ceci change la donne en matière de prévention et de reconstruction en cas de catastrophes.

Par ailleurs, la coopération entre collectivités du monde entier qui s'est développée depuis une trentaine d'années permet de voir se développer une nouvelle forme d'aide pour l'urgence et la réhabilitation.

Cités unies France fédère les collectivités territoriales françaises engagées et participe à de nombreux réseaux mondiaux.

Depuis plus d'une dizaine d'années, à la demande de ses adhérents, Cités Unies France a mis en place des « Fonds de solidarité » à la suite de catastrophes qui peuvent être naturelles ou liées à des conflits. Ces fonds sont gérés par les collectivités donatrices. Citons par exemple l'ouragan Mitch, en 1998 au Nicaragua, les tremblements de terre de Boumerdes et d'El Hoceima, les bombardements sur Gaza et sur le Liban. Plus récemment, le tsunami en Indonésie, la sécheresse au Niger, le tremblement de terre en Haïti et

les catastrophes au Japon ont, eux aussi, donné lieu à la création de fonds. Dans tous ces cas, Cités Unies France a pu financer ou co-financer des interventions s'appuyant sur la forte mobilisation des collectivités territoriales membres du réseau. D'une manière générale, ces collectivités abondent en même temps le fonds de Cités Unies France et des ONG humanitaires.

La philosophie de ces fonds de solidarité repose sur la nécessité de restaurer la légitimité et l'efficacité des autorités locales concernées en garantissant leur capacité à reprendre leur mission de service public. Cela passe par des reconstructions, des formations et de la fourniture de matériel.

L'action d'urgence ou de post-urgence s'est traditionnellement développée dans le monde rural alors que nous avons à faire face désormais à une évolution du contexte d'action en situation de catastrophe majeure. Le déplacement des centres de gravité démographiques et économiques de la ruralité vers l'urbain a accentué les constructions de logements très souvent sommaires, illégaux où s'accumulent des centaines de personnes dans des conditions très difficiles. Ceci accentue la vulnérabilité de ces populations face aux crises majeures et amplifie le nombre de victimes.

Les collectivités territoriales sinistrées sont de fait des acteurs centraux dans les situations de crises majeures car il revient aux maires et aux élus de manière générale de faire

face aux situations de catastrophes. Ceux-ci sont les premiers acteurs qui se mobilisent en cas de crises majeures du fait de leur présence sur le territoire et de leur connaissance de la ville et du milieu urbain. La légitimité que confère le rôle d' élu local attribue aux maires les compétences nécessaires pour traiter des besoins structurels, de la gestion urbaine ou encore de la coordination de l'ensemble des acteurs agissant sur le territoire. Il est également du ressort des élus locaux de répondre aux besoins techniques tels que l'urbanisme, l'aménagement, dans une transversalité qui caractérise les besoins multisectoriels de type sociaux, économiques, management, ingénierie ou encore de réseau.

Au sein de Cités Unies France, nous sommes convaincus du rôle central que doivent détenir les collectivités territoriales face aux catastrophes, qu'il s'agisse de prévention ou de reconstruction. Nous pensons aussi que la solidarité entre collectivités du monde peut jouer un rôle majeur. C'est pourquoi nous sommes en train de mener une étude afin d'analyser l'existant et de réfléchir à des dispositifs

destinés à améliorer l'impact de l'action des collectivités territoriales françaises en matière de prévention et de résilience.

Ainsi, nous avons l'ambition de créer une démarche pilote sur ces questions, en faisant de l'appui à la reconstruction une activité importante liée à la coopération décentralisée.

Bertrand Gallet
Directeur de Cités Unies France

www.cites-unies-france.org

Cités Unies France est l'association des collectivités territoriales françaises engagées dans l'action internationale. Depuis plus de trente-cinq ans, elle accompagne et soutient la coopération décentralisée. Les activités de Cités Unies France comprennent, entre autres, l'animation des groupes-pays, de groupes thématiques, l'organisation de journées de la coopération décentralisée, du conseil, etc.

Point de vue

Pierre Schapira

Le renforcement de la gouvernance et des capacités locales : une réponse face aux crises des villes

Inévitable, l'urbanisation s'accélère sur une grande partie de la planète. Les mouvements de populations en direction des villes n'ont cessé de s'intensifier ces dernières décennies. La croissance démographique mondiale et la mondialisation de l'économie y sont pour beaucoup. A très brève échéance, vers 2030, près de 60% de la population mondiale sera urbaine et vivra dans les pays en développement. Cette pression urbaine expose les villes à de nombreux défis, parfois nouveaux, souvent complexes. Quel qu'ils soient, ces défis appellent un renforcement de la gouvernance et des capacités locales.

Les phénomènes d'extension urbaine et d'urbanisation non maîtrisée ont révélé la fragilité des villes, particulièrement en cas de cumul de crises. Depuis plusieurs années maintenant, ces phénomènes ont entraîné un grand nombre de défis. Certains sont déjà connus : logements, transports, lutte contre la pollution, cohésion économique et sociale, place des différentes générations dans la ville, renouvellement urbain, pauvreté, biodiversité, etc.

Au-delà de ces défis, à la fois globaux et structurels, les villes peuvent être confrontées à des risques divers et se retrouver face à différents types de crises. L'actualité récente nous permet d'appréhender certains de ces risques qui surgissent partout sur la planète.

La crise économique et financière survenue en 2007 a touché de nombreuses villes à travers le monde. C'est elle qui a conduit à la faillite d'une ville comme Détroit, entraînant la désertification de sa population et la réduisant à l'état de ville fantôme. Plus récemment, les événements en Côte-d'Ivoire sont venus nous rappeler que les villes pouvaient être touchées par de graves crises politiques, comme ce fut le cas à Abidjan. Enfin, les derniers tremblements de terre en Haïti et au Japon ont une fois de plus mis en évidence la fragilité des zones urbaines face aux catastrophes naturelles.

Si chaque ville doit aujourd'hui affronter ces mêmes défis, toutes ne disposent pas des mêmes moyens (administratifs, étatiques, financiers...) pour les relever. Les villes des pays en voie de développement n'ont pas toujours les ressources et les compétences pour assurer leur mission de service public, particulièrement dans des contextes post-catastrophes ou post-conflits. Les crises viennent bien souvent révéler la fragilité de leurs administrations et de leur gouvernance locale.

Que peuvent faire les villes pour faire face à ces défis ?

Des actions d'urgence menées avec des ONG spécialisées

Dans les cas d'extrême urgence et de catastrophes naturelles, les villes peuvent accorder une assistance en octroyant des subventions à des ONG spécialisées qui interviennent directement sur le terrain. L'intervention d'urgence n'est pas le cœur de métier des villes. Elles peuvent toutefois assister les ONG qui agissent en terrain urbain en leur faisant part de leur expertise et de leur connaissance des réalités locales. Ce principe est au cœur des actions d'urgence soutenues par la Mairie de Paris comme lors du cyclone Nargis en Birmanie, des inondations à Ouagadougou, ou lors du tremblement de terre en Haïti.

Des coopérations menées avec les villes partenaires et la société civile locale

La coopération entre villes, du nord et du sud, représente une solution viable et appropriée pour faire face aux différents défis rencontrés par les villes des pays en voie de développement. Elle permet, des échanges d'expérience entre municipalités rencontrant parfois les mêmes difficultés. Pour qu'elle soit fructueuse, la coopération doit reposer sur un certain nombre de principes qui doivent être au cœur des dispositifs d'aide face aux crises.

Le lien avec les autorités locales partenaires

Les interventions doivent toujours s'articuler autour de partenariats solides avec la mairie partenaire et la société civile locale. Ces partenariats sur le terrain garantissent l'efficacité et la pérennité des projets. La Mairie de Paris a placé ce principe au cœur de son dispositif d'action. C'est ainsi que les ONG subventionnées sont toujours poussées à se rapprocher des collectivités locales de leurs zones d'intervention. Nous exigeons que l'ensemble des acteurs locaux travaillent en étroite collaboration sur le terrain, en s'appuyant tout particulièrement sur les administrations des autorités locales.

Le respect des politiques nationales

Les actions doivent également toujours s'inscrire dans le cadre des politiques nationales mises en place. Ce principe est fondamental, il détermine la légitimité à agir. A la Mairie de Paris, nous l'appliquons à l'ensemble de nos actions, qu'il s'agisse de l'eau ou de la lutte contre le SIDA.

Le soutien à la gouvernance locale et le renforcement des capacités locales

Le renforcement des capacités locales permet de doter les municipalités d'administrations suffisamment formées. Elles apparaissent ainsi plus aptes à gérer des situations de crises. L'exemple d'Haïti, et en particulier de Port-au-Prince, montre combien l'absence d'administration locale préparée, dotée de moyens humains et financiers suffisants, a contribué à une gestion extrêmement difficile du début de la phase de reconstruction.

Le renforcement de la gouvernance et des capacités locales est une réponse viable face aux crises rencontrées par les villes à travers le monde. Il permet à la fois de les anticiper et de les gérer. Il s'avère enfin plus que jamais approprié au moment où la plupart des pays en développement se sont engagés dans des processus de décentralisation. Ces processus apportent des réponses concrètes face aux crises en confiant de nouvelles ressources et de nouvelles compétences à de jeunes municipalités pour qu'elles assurent leur mission de service public dans des domaines aussi importants que l'eau et l'assainissement ou la santé.

Le soutien au processus de décentralisation, le renforcement de la gouvernance et des capacités locales, c'est finalement l'essence même de la coopération décentralisée. C'est aussi la réponse des villes face aux crises qu'elles rencontrent.

Pierre Schapira

Adjoint au Maire de Paris

Chargé des Relations internationales, des Affaires européennes et de la Francophonie

Crises et vulnérabilités

Gestion des crises en zone urbaine : sécurité alimentaire et nutritionnelle et liens urbains-ruraux

Florence Egal

Depuis plus de 10 ans, la FAO s'intéresse aux questions urbaines et aux liens urbains-ruraux à travers l'initiative pluri-disciplinaire 'Des aliments pour les villes'. Les crises ont un impact sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle des populations urbaines, et il est essentiel de renforcer la résilience des villes face aux crises, que celles-ci soient liées à des catastrophes naturelles, des conflits armés ou des crises économiques. Quel rôle la FAO joue-t-elle et peut-elle jouer à cet égard ? Comment articuler réponse d'urgence et réhabilitation pour rétablir et renforcer les moyens d'existence des populations urbaines ? Enfin, pourquoi la collaboration inter-sectorielle et les liens ruraux-urbains sont-ils essentiels ?

D'aucuns peuvent être surpris que la FAO soit impliquée dans la gestion des crises en zone urbaine : les politiques publiques oublient souvent que les populations urbaines doivent se nourrir, que les crises n'affectent pas seulement l'habitat et que les populations rurales fuient vers les villes quand les zones rurales sont affectées. Par ailleurs, la FAO réfléchit depuis la fin des années 1980 à l'impact de l'urbanisation sur la sécurité alimentaire et son lien avec le développement agricole. L'initiative pluri-disciplinaire «Des aliments pour les villes»¹ regroupe des experts de plusieurs disciplines qui s'intéressent aux thématiques urbaines et périurbaines.

Les villes peuvent être affectées directement ou indirectement par une variété de crises : catastrophes naturelles, conflits armés ou crises économiques (notamment la volatilité et la hausse des prix agricoles). Les crises engendrent souvent un déplacement de populations qui fuient la pauvreté et l'insécurité, et les villes ne sont souvent pas préparées à faire face à un afflux massif de personnes déplacées démunies et qui ne connaissent pas la ville. Ces flux accroissent la pression sur l'économie locale et les infrastructures : ils affectent donc l'ensemble de la population urbaine. Cette situation est particulièrement critique dans les bidonvilles où l'habitat précaire, les conditions sanitaires, l'accès limité à l'alimentation et aux services sociaux rendent encore plus difficiles les interventions humanitaires et l'aide aux personnes sinistrées. Le défi des interventions dans les villes en crise est d'apporter des moyens d'existence durables aux ménages, à la fois en termes de sécurité alimentaire et nutritionnelle, ainsi que de gestion durable des ressources naturelles.

Les conséquences de ces crises, notamment des catastrophes naturelles, souvent récurrentes et prévisibles, relèvent elles-mêmes de politiques de développement urbain et rural inappropriées ou inexistantes. Pour relever

ces défis, la FAO fournit son soutien pour promouvoir une approche locale et intégrée de systèmes alimentaires résilients. En particulier, elle participe au développement de l'agriculture urbaine et périurbaine, qui peut assurer aux familles une meilleure sécurité alimentaire ainsi qu'une source de revenu.

Exemples d'activités de la FAO sur ce thème

Pour améliorer les moyens d'existence des ménages les plus vulnérables (déplacés et familles d'accueil), les interventions des projets d'urgence de la FAO en zone urbaine et périurbaine ont comme objectif d'augmenter la disponibilité et la diversité des aliments. Un des moyens privilégiés a été de permettre aux familles de produire une partie de leur alimentation, de créer de nouvelles sources de revenus par la vente de surplus, et enfin d'économiser en termes d'achats d'aliments. Les activités de promotion de l'agriculture urbaine et périurbaine (AUP) augmentent la résilience des ménages, qui dépendent moins du marché et peuvent économiser sur leur budget alimentaire pour couvrir des dépenses de santé ou d'éducation. Leur régime alimentaire est diversifié grâce à l'intégration d'aliments riches en micro-nutriments (fruits et légumes, œufs, produits laitiers, poisson, etc.).

La FAO, avec ses partenaires, appuie notamment les ménages affectés par les crises en leur fournissant la formation et les intrants nécessaires à la culture maraîchère. Ces cultures vivrières, qui présentent l'avantage de n'exiger qu'une superficie limitée et de courts cycles végétatifs pour donner des résultats rapides², viennent en complément des actions de distribution d'aide alimentaire d'urgence et permettent d'engager une réponse durable. Le développement du petit élevage, qui a l'avantage de nécessiter peu d'eau, ou de l'aquaculture à petite échelle, est également encouragé. En outre, la FAO aide à la création d'associations pour la vente, la transformation artisanale ou la fabrication d'outils. Ces associations favorisent la réintégration économique, la diversification des sources de revenu et la création de liens sociaux. Enfin, la FAO met en œuvre des actions d'éducation nutritionnelle et sanitaire auprès des mères et des enfants, notamment par la création de jardins scolaires et l'appui aux centres de réhabilitation nutritionnels.

Les femmes, qui ont un rôle central dans l'alimentation des ménages mais aussi le plus souvent les plus affectées par les crises, sont les principales bénéficiaires de ces interventions. Les projets soutiennent également les jeunes enfants et les orphelins des zones urbaines, qui sont les plus touchés par la malnutrition, ainsi que les personnes marginalisées, minorités ethniques ou personnes atteintes du VIH / SIDA.

La bande de Gaza est l'un des endroits les plus densément peuplés du globe (4073 habitants par kilomètre carré). La société reposait traditionnellement sur l'élevage, la pêche, les vergers et l'horticulture pour assurer son alimentation. Dans un contexte de crise où l'accès aux terres est très réduit, et l'accès restreint à la mer pour pêcher, la production locale est en forte diminution et les ménages font face à une situation alimentaire de plus en plus précaire. Du fait de l'accroissement de la hausse de la pauvreté et de la hausse des prix alimentaires, plus de 60% de ménages de la bande de Gaza sont en état d'insécurité alimentaire, et les ménages dirigés par les femmes sont les plus vulnérables.

En collaboration avec le PAM, UNRWA, CARE et le ministère de l'Agriculture, la FAO a lancé en 2010-2011 un projet de diversification de l'alimentation des ménages urbains et périurbains, basé sur la synergie entre horticulture et aquaculture à petite échelle. Des bassins d'aquaculture, pouvant contenir 60 tilapias, sont installés sur les toits, à côté de vergers et de fruits et légumes. L'eau provenant des bassins d'aquaculture, naturellement enrichie en nutriments, est filtrée puis utilisée pour fertiliser les cultures maraîchères et horticoles. Ces activités contribuent à l'amélioration de l'alimentation locale et à la génération de revenus. Au niveau local, les ONG locales, les coopératives, les associations de fermiers et les associations de femmes sont impliquées dans l'exécution du projet.



© FAO

14 décembre 2010, ville de Gaza.
Un bénéficiaire du projet de la FAO pêche un poisson dans le bassin d'aquaculture installé sur son toit.

Pour plus d'information : http://www.fao.org/emergencies/country_information/list/middleeast/westbankandgazastrap/en/ (en anglais)



© FAO

Monrovia, Liberia.

Au Libéria, les 14 années de guerre civile ont détruit l'économie et les vies de centaines de milliers d'habitants, qui ont été très nombreux à émigrer vers Monrovia pour y trouver sécurité et nourriture. L'arrivée de ces déplacés chez des familles-hôtes ou dans des camps en zone périurbaine a mis à rude épreuve les disponibilités alimentaires et les services sociaux, entraînant la malnutrition, la pauvreté et le chômage pour de nombreux ménages.

La FAO a lancé un projet d'aide d'urgence au secteur agricole pour réduire la malnutrition, en particulier chez les enfants, aider les familles déplacées à obtenir un revenu, et diversifier l'alimentation des ménages. Ce projet a consisté à relancer la production de cultures vivrières sur des terrains vagues. 2500 familles de déplacés ont pu améliorer leur alimentation et leurs revenus par la riziculture et la vente de semences de riz.

Plus de renseignements : <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/011/ak003f/ak003f12.pdf>

La ville de Djibouti, Djibouti - Réhabiliter les moyens de subsistance des éleveurs migrants.

Malgré quatre années de croissance économique, Djibouti est confronté à une crise alimentaire et nutritionnelle du fait de la sécheresse. Environ les deux tiers des 720 000 habitants vivent dans la capitale, et l'arrivée des nouveaux réfugiés, des demandeurs d'asile et des migrants aggrave les conditions de vie et réduit encore les opportunités d'emploi. La forte hausse des prix alimentaires et de l'énergie depuis 2007 a aggravé une situation déjà critique. Des projets de la FAO visent notamment à soutenir les anciens éleveurs réinstallés dans les banlieues pauvres en les aidant à améliorer la gestion de l'eau, le jardinage, la production des fruits (mangues, dattes, goyaves) et de fourrage dans les zones péri-urbaines. Ces projets améliorent la consommation et les revenus, et offrent ainsi des alternatives pour l'intégration des nomades en zones urbaines.

Plus de renseignements : <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/011/i0267e/i0267e03.pdf> (en anglais)

La sécurité alimentaire, un enjeu incontournable

Les populations urbaines dépendent essentiellement du marché (marchés, détaillants, grande distribution, restauration rapide, aliments des rues etc.) pour leur alimentation. Ces circuits d'approvisionnement et de distribution sont affectés en période de crise. Il en va de même pour l'accès à l'eau et au combustible indispensables à la préparation des repas. L'ensemble du système alimentaire est donc fragilisé.

Beaucoup des migrants sont accueillis par des familles qui ont le plus grand mal à les nourrir et à préserver leur propre sécurité alimentaire. Les gens se 'serrent la ceinture' et privilégient les aliments de base riches en calories, en sacrifiant les aliments riches en micro-nutriments (viandes, produits laitiers, poisson, fruits et légumes). Les carences qui en résultent ont des conséquences sur le statut nutritionnel des individus, ce qui compromet à long terme les efforts de développement socio-économique du pays.

On dit souvent que la situation nutritionnelle en ville est meilleure qu'en zone rurale. Mais les données statistiques existantes gommant les différences entre capitales et villes secondaires, et surtout les disparités au sein d'une même ville. Une fois prises en compte les inégalités sociales et économiques, les prévalences de malnutrition chronique en milieu urbain et en milieu rural sont comparables (Kennedy et al., 2006)³. En termes de malnutrition aiguë, les villes ne sont pas mieux loties que les campagnes. La situation est même pire si l'on s'intéresse aux bidonvilles. En effet, outre l'insécurité alimentaire, la grande densité de population conjuguée à un environnement sanitaire souvent catastrophique et à un accès limité aux services de base contribue à la dégradation rapide de l'état sanitaire des populations.

Les programmes d'urgence sont généralement de courte durée et visent à surmonter la crise en se concentrant sur les besoins urgents de nourriture, d'abri et de soins de santé. Ils ne prétendent pas proposer de stratégies à long terme, notamment en termes de sécurité alimentaire et nutritionnelle et de moyens d'existence durables. Les ONG internationales et l'aide humanitaire ne sont là que de façon temporaire. Mais ils permettent et doivent amorcer une réflexion à plus long terme. La réponse humanitaire doit être le point d'entrée et se prolonger par des politiques de développement territorial en sortie de crise. Pour cela, elle doit obéir à différents principes : construire sur l'existant, "Do no harm" c'est-à-dire ne pas être nuisible, et catalyser des réponses intégrées.

Tous les acteurs doivent réfléchir ensemble à la meilleure façon d'intégrer action humanitaire, coopération décentralisée et gestion de l'environnement.

Un thème émergent

Des efforts doivent être déployés pour accompagner l'intégration dans le milieu urbain des personnes marginali-

sées, des migrants ou des déplacés. Les actions doivent leur permettre de bénéficier de tous leurs droits, et notamment du droit à l'alimentation. Il faut aussi veiller à ce que ces personnes s'intègrent au sein de la société urbaine et bénéficient de la paix sociale. Il est nécessaire que les nouveaux arrivants puissent tirer parti du développement économique tout autant que les résidents de longue date. Le défi à relever est de s'assurer que ces personnes puissent apporter un plus au développement économique des villes, et ce sans créer de conflits d'intérêt. Dans ce but, l'AUP et de façon plus générale le secteur informel de l'alimentation offrent une alternative pour l'intégration des personnes déplacées nouvellement installées dans la ville. Dans le cas de migrants ruraux récents, c'est l'opportunité rêvée (et parfois la seule) pour valoriser leur savoir-faire agricole.

Réponse et réhabilitation

En situation de crise, il est urgent de protéger et de rétablir au plus vite l'approvisionnement alimentaire et donc les circuits de distribution, en partenariat avec les acteurs locaux et en renforçant les synergies villes-campagnes. La production et la transformation locale est souvent l'approche la plus logique pour assurer l'accès aux micro-nutriments, le plus souvent apportés par des aliments périssables. Il faut aussi garantir l'accès à l'énergie et à l'eau indispensables à la préparation des aliments.

Afin d'assurer une utilisation correcte de la nourriture et d'influencer ainsi la demande, et donc la production, l'éducation et la communication nutritionnelle sont primordiales et doivent être associées à toute activité de production. Le rôle des écoles et des institutions locales est incontournable, et suppose notamment un contact direct. Ceci peut ainsi être conduit dans les écoles ou dans les associations.

Il est bien sûr essentiel de cibler en priorité les ménages les plus vulnérables et de renforcer leurs moyens d'existence, mais aussi d'assurer le suivi et l'évaluation d'impact des activités engagées. Ceci permettra d'informer les décisions et le plaidoyer, de réorienter les projets et de faciliter la dissémination des bonnes pratiques. Il est important de contrôler que tout projet a bien obéi au principe « Do not harm » (ne pas nuire), c'est-à-dire que le projet n'a pas eu d'effets négatifs sur les populations, ou, en cas de conflit, qu'il n'a pas accentué les tensions associées.

Renforcer la résilience

Pour renforcer la résilience des villes, les deux notions clés sont, d'une part, la meilleure gestion des ressources naturelles, notamment par la planification de zones vertes multi-usages péri- et intra-urbaines, et, d'autre part, la rationalisation des systèmes alimentaires.

Au niveau local, les ressources naturelles peuvent être mieux gérées grâce à la planification urbaine qui comprend aussi la foresterie urbaine et l'aménagement des zones à risque. L'aménagement des bassins versants en

amont ainsi que de ceintures vertes en périphérie peuvent également participer à une meilleure gestion des ressources.

La rationalisation des systèmes alimentaires passe par le raccourcissement des chaînes alimentaires pour limiter leur vulnérabilité et la valorisation des aliments locaux.

Il faut cesser d'opposer développement urbain et rural. Au contraire, il faut favoriser le "co-développement" rural-urbain, si l'on veut être à même de répondre aux défis que pose l'urbanisation croissante pour la sécurité alimentaire, la nutrition et les moyens d'existence des 70 % de la population qui vivra en milieu urbain en 2050 (prévisions des Nations unies).

Collaboration et articulation des activités

Il est essentiel de renforcer la capacité des institutions locales et de soutenir les populations vulnérables, et il y a une réelle nécessité d'approche intersectorielle. La collaboration doit s'effectuer à deux niveaux. D'une part, il est indispensable que les professionnels des différents secteurs concernés par la gestion de la crise, la nutrition et la sécurité alimentaire travaillent ensemble. Il s'agit notamment des responsables et opérateurs des secteurs agricoles, de l'aménagement, des actions humanitaires ou de développement. D'autre part, les actions doivent être planifiées, mises en place et articulées conjointement avec les institutions locales, à savoir les autorités nationales et les collectivités territoriales. Le cas échéant, il faut également articuler les interventions humanitaires avec les interventions rurales.

Pour préparer au mieux la sortie de crise et assurer la transition entre urgence et développement, les acteurs des institutions ou des ONG doivent favoriser la prise en compte de la sécurité alimentaire et nutritionnelle dans la planification urbaine. L'implication des collectivités territoriales est essentielle car elles ont un rôle clef à jouer dans la prise en compte de la sécurité alimentaire et de la nutrition, ainsi que dans les contraintes et conflits sur l'accès aux ressources naturelles, notamment la terre, l'eau et la forêt. Les maires sont également les plus à même d'identifier les opportunités économiques et d'assurer les liens entre espaces urbains et ruraux, en termes de migration, d'échange de biens et de produits agricoles et alimentaires. Les municipalités et les associations locales ont donc un rôle important à jouer pour gérer la complexité des échanges et des ressources : elles doivent absolument être impliquées à tous les niveaux de la décision.

Un groupe de travail a été mis en place au sein du Comité Permanent Inter-Agence (IASC) pour répondre aux défis humanitaires dans les zones urbaines. Différentes agences des Nations unies, dont la FAO, et des ONG, y participent. Elles ont élaboré une stratégie commune. La FAO et le PAM vont notamment travailler ensemble pour la réalisation de l'objectif portant sur l'amélioration de la sécurité alimentaire, de la nutrition et des moyens d'existence des populations urbaines⁴. En association avec différentes ONG, ces deux agences préparent une proposition d'action conjointe

et de partenariat pour développer une stratégie d'action partenariale.

En conclusion, la réponse humanitaire apportée aux villes en crise devrait se concevoir comme une occasion incontournable pour revoir les politiques urbaines dans le cadre d'une approche territoriale. Elle doit se construire sur l'expérience et les réseaux existants, et veiller à « Ne Pas Nuire » (NPN) à court, moyen et long terme aux acteurs et institutions directement ou indirectement concernés. Cette réponse humanitaire devrait catalyser d'entrée de jeu une réponse multi-disciplinaire intégrée aux besoins des populations et des institutions locales.

La planification urbaine a trop souvent négligé la sécurité alimentaire et nutritionnelle de sa population et la gestion des ressources naturelles en ville mais aussi dans le territoire environnant. Dans un contexte d'urbanisation accélérée, et souvent mal contrôlée, et de changement climatique, les crises humanitaires en ville nous rappellent que les réponses traditionnelles ne suffisent pas et qu'il est urgent, pour répondre aux besoins des personnes, de gérer simultanément les problèmes économiques, sociaux et environnementaux des territoires concernés.

Florence Egal

*Spécialiste en sécurité alimentaire, nutrition et moyens d'existence,
Division de la nutrition et de la protection des consommateurs,
FAO (Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture)*

www.fao.org

¹ Voir <http://www.fao.org/fcit/fcit-home/fr/>

² Voir <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/011/ak003f/ak003f12.pdf>

³ Kennedy, G, G Nantel, I D Brouwer and F J Kok (2006), "Does living in an urban environment confer advantages for childhood nutritional status? Analysis of disparities in nutritional status by wealth and residence in Angola, Central African Republic and Senegal", Public Health Nutrition Vol 9, No 2, pages 187-193.

⁴ Voir http://www.fao.org/fileadmin/templates/FCIT/PDF/IASC_Urban_Humanitarian_Strategy.pdf

Port-au-Prince, Benghazi, Abidjan, Fukushima nous le rappellent : les villes, les guerres et les catastrophes naturelles ont intimement lié leurs histoires depuis les débuts des civilisations. La ville, lieu de tous les pouvoirs et de toutes les richesses, a toujours été un moteur fort du progrès : Babylone, Carthage, Rome, Florence... Paris, Vienne, New-York, Shanghai, Port-au-Prince... Deux caractéristiques de la dynamique urbaine, la densification démographique et l'accumulation de richesses et des pouvoirs, ont de tout temps induit ou renforcé des facteurs de risque tant naturels que politiques. La mémoire collective de l'humanité est pleine d'images de villes ravagées et de modifications de systèmes sociopolitiques suite à des destructions majeures en ville : l'histoire de la méditerranée, notamment au Liban, en est une illustration. Alors que l'urbanisation croissante de la planète et la multiplication des mégapoles accentuent la concentration de la population humaine dans et à la périphérie des villes, il est urgent de se pencher sur ces « cités fragiles », qui abritent déjà plus de 50 % de la population mondiale.

La superposition dans l'espace de dynamiques d'urbanisation rapide et de facteurs de risques naturels : un élément déterminant de la vulnérabilité

Certains contextes présentent des vulnérabilités accrues du fait de la multiplication des facteurs de risques auxquels ils sont exposés :

Le développement urbain sur les zones côtières et dans les deltas est porteur de risques importants. Que ce soit en Afrique, en Asie, en Europe, dans les systèmes insulaires ou sur le continent américain, la densification urbaine sur les littoraux augmente fortement l'impact des catastrophes à cinétique rapide (cyclones, tsunami), tout comme la sensibilité aux phénomènes de hausse du niveau des eaux.

L'implantation de certaines villes en zone aride ou la croissance très rapide de phénomènes de concentration urbaine dans des régions à déficit hydrique permanent est un phénomène de plus en plus fréquent avec la dégradation des conditions de vie et de sécurité dans de nombreuses zones désertiques ou sur leurs franges. Ces dynamiques contribuent à une exacerbation de la pression sur les ressources en eau et à un accroissement des risques sanitaires liés à des problèmes aigus de qualité de l'eau.

L'installation de grandes concentrations urbaines dans des zones à haut risque tectonique, dans les pays développés comme dans les pays en voie de développement, induit aussi une forte dangerosité. Le danger ne pourra être

réduit que par la mise en place et l'imposition de standards parasismiques dans les techniques de construction et par des mesures de gestion des risques au sein des politiques d'aménagement des territoires.

L'urbanisation comme dynamique d'aggravation des risques technologiques, sanitaires et sécuritaires. La concentration de populations, et les flux de biens et de personnes font partie de l'essence même de la ville. Mais si la ville ouvre de nombreuses opportunités économiques et sociales, elle a de tout temps été le lieu des grandes explosions sociales, des grandes épidémies et des désastres technologiques.

La violence urbaine : un phénomène qui devient de plus en plus préoccupant

Les villes sont aussi de plus en plus des lieux d'expression des nouvelles violences politiques, économiques, communautaires ou religieuses : Ciudad Juarez au Mexique, ainsi que de nombreuses cités du continent sud américain, comportent des zones urbaines dans lesquelles la violence est devenue le mode d'interrelation et de gouvernance. Cette violence peut être liée au développement d'économies illícites (drogue, prostitution, trafics, faiblesse de la fiscalité), ou au simple fonctionnement d'économie de prédation (banditisme).

Criminalité - De nombreuses capitales de pays du sud ou en transition sont devenues très peu sûres : Nairobi, Dakar, Luanda, Lagos, sont des contextes urbains dans lesquels les agressions, les vols, les cambriolages, voire les prises d'otages, font partie du risque quotidien, que les populations intègrent dans leur vie courante. Les sociétés privées de sécurité, qui organisent des systèmes de vigiles et de vidéo-surveillance, ont vu là se développer un marché extrêmement rentable. Et plus la dynamique de l'évolution urbaine conduit à la juxtaposition de niveaux socio-économiques très différents et à de fortes inégalités entre la ville riche et la ville pauvre, plus cette situation va se tendre.

La guerre des gangs - A l'extrême, la gestion de ces situations peut parfois prendre la forme de « quasi-guerre civile », notamment quand les « gangs » sont devenus des acteurs structurants de la société « urbaine » et qu'ils se dotent des outils de la violence organisée (milices structurées pour faire régner l'ordre, systèmes de renseignement et de corruption). La réponse dans ce cas induit souvent l'implication des forces spéciales de l'armée, comme on l'a vu à Rio de Janeiro au Brésil. Dans certaines zones, ces gangs font même un pas de plus en s'installant comme « sources de services sociaux » (santé, éducation). Grâce à cette fonction (soit en investissant directement des moyens dans la vie du quartier, soit dans un rôle de « gatekeeper »), ces acteurs de la violence peu-

vent même tenter d'acquiescer un statut régalien et de transformer leurs milices en outils de la violence légitime.

Les violences politiques et sociales - Les villes sont aussi des contextes où explose la violence politique et intercommunautaire. Les grands mouvements de foules, les révolutions, les formes nouvelles de terrorisme sont de plus en plus urbaines, comme à Kaboul et à Bagdad. D'un côté, on observe de nombreuses situations, qui se sont multipliées avec « les printemps arabes », dans lesquelles des manifestations populaires de très grande ampleur sont réprimées dans le sang (Myanmar, Iran, Syrie, Bahreïn, Yémen) mais finissent parfois par faire tomber les régimes. Dans d'autres cas, le potentiel de violence est instrumentalisé par des « forces obscures ». Les « Chimères » d'Haïti étaient des mouvements politiques « activés » par certains partis de la vie politique haïtienne et qui se sont alors appuyés sur des formes locales d'expression du mécontentement. Leur installation dans les zones d'urbanisation informelle de la capitale (Cité Soleil, Martissant, Fontamara) leur a donné un poids politique majeur.

La guerre dans les villes

Si les conflits de la période des décolonisations et de la guerre froide ont été très orientés vers des dynamiques rurales, la fin de cette dernière décennie a replacé la guerre en ville au cœur des « risques globaux ». Les grandes destructions par bombardement n'ont plus cours, mais les pilonnages par de l'artillerie restent encore fréquents, comme on l'a vu en Lybie. De façon hélas plus courante, les formes de guerre dites « asymétriques » qui s'instaurent dans les conflits contemporains, les guérillas urbaines et les attentats contre les agents du pouvoir, ceux

qui les soutiennent ou la population, constituent de plus en plus régulièrement une des modalités dominantes de conduite des hostilités. Face à ces tendances, les armées des pays concernés ou les intervenants armés extérieurs en renfort entrent dans les logiques de « contre-insurrection » qui enclenchent des cercles vicieux de représailles et contre-représailles dont les victimes sont encore décomptées dans la population civile. Dans un espace-monde sur-médiatisé et dans lequel les nouvelles technologies de communication entraînent une très rapide dissémination de l'information, mais aussi de propagandes, les conséquences de ces dégradations tragiques font de ces guerres en ville un des éléments « lourds » des risques majeurs.

La ville dans un monde de risques globaux : dangers et opportunités

Le niveau de développement des pays, la capacité des États à imposer des gouvernances urbaines démocratiques et la mise en œuvre de stratégies de gestion des risques, y compris économiques, sociaux et industriels, sont parmi les éléments critiques de cette croissance des vulnérabilités urbaines. La capacité de ces États à faciliter ou freiner l'établissement de contrats sociaux territoriaux fait partie d'une dialectique complexe entre dangers et opportunités. Le phénomène est global, ainsi que les risques qui vont avec, ne nous y trompons pas.

François Grünewald
Directeur général et scientifique
Groupe URD
www.urd.org

Vers un développement durable des zones urbaines frappées par une catastrophe

Emmanuel Hubert

De la Nouvelle Orléans à Haïti en passant par la Vendée, etc. les catastrophes naturelles ont durement frappé les villes ou zones urbanisées. Ces drames humains mettent aussi en avant les enjeux économiques de l'aménagement du territoire. Il faut saisir la catastrophe comme une opportunité. C'est la responsabilité des autorités locales. Cependant il faut les aider, leur offrir un cadre de réflexion plus global et durable sur ces questions d'aménagement territorial. A la complexité accrue par la taille des métropoles et la diversité des enjeux, il faut opposer qu'un territoire bien pensé est plus sûr et, sur le long terme, moins cher à entretenir. Les principes d'un développement soutenable peuvent venir atténuer la vulnérabilité principale de tous les territoires : « la décision que prendra le responsable public ».

L'inacceptable bilan

Ces dernières décennies, les catastrophes naturelles ont durement frappé les villes ou zones urbanisées : la Nouvelle Orléans et Katrina en 2005, Port-au-Prince et Haïti en 2010, pour les événements les plus récents ou médiatiquement relayés. Même si ces catastrophes concernent, le plus souvent, des pays en voie de développement, nous voyons que ce n'est pas toujours le cas. La France n'est pas épargnée non plus, la tempête Xynthia en 2010 est un cruel exemple.

Une différence majeure : le nombre de victimes ; alors que dans les pays « modernes » les victimes se comptent entre quelques dizaines à quelques centaines de morts, dans les pays en développement les enjeux humains sont à une autre échelle avec des dizaines de milliers de morts.

Deux constantes s'imposent, et ce quel que soit le niveau de développement du pays : chaque catastrophe est une catastrophe économiquement de plus en plus onéreuse, et nos zones urbanisées ne sont pas adaptées – réfléchies – pour optimiser les chances de survie des habitants de ces villes, avec toutefois une exception semble-t-il, le Japon face au risque sismique dans ses grandes agglomérations.

Il est nécessaire d'apprendre de notre histoire, passée ou récente, et d'adapter notre territoire à ses forces et faiblesses, et il est inacceptable de penser que la prochaine fois le bilan (humain) sera aussi lourd.

La catastrophe : une opportunité

Pour notre part nous pensons qu'il faut saisir la catastrophe comme une opportunité, une nouvelle chance offerte, l'espoir que ce soit la dernière catastrophe si meurtrière. Il faut que soit proposé aux autorités de ces pays, si nécessaire, le soutien d'organismes capables de les aider à repenser leur territoire. Il s'agit de le repenser avec des zones spécifiquement aménagées en fonction du risque présent et, si cela n'est pas économiquement ou techniquement imaginable (ou envisageable), que soient créées des zones «sanctuarisées» où l'urbanisation trop risquée soit bannie, notamment en bord de fleuves et rivières. Nous pensons particulièrement à des villes comme Lomé au Togo, qui faute d'un cadastre clair et en raison de coutumes foncières informelles, permettent à des populations en état de précarité d'installer « sauvagement » des quartiers à l'urbanisation inadaptée, dans les zones basses de la ville, où le fleuve, à la moindre crue ou remontée de nappes phréatiques, balaiera tout. Tous les ans (ou presque) ces crues font un nombre de victimes croissant.

Pour les séismes, il faudrait que les normes parasismiques soient étendues. On ne peut que noter la différence des conséquences entre le séisme en Haïti et celui du Chili quelques semaines après.

Ces politiques qui permettent une rationalisation des constructions vis-à-vis des risques sont efficaces et sont à saluer mais elles ne sont cependant qu'une étape dans le processus de sécurisation de la ville. Il faudra aussi aider les autorités à mettre en place une organisation capable de gérer le territoire pendant la crise afin d'éviter les événements chiliens, comme les pillages, etc. qui ont fait suite à l'épisode de 2010. La gestion du risque ne peut s'envisager qu'avec une vision globale de la situation et de sa complexité. Un nouveau métier est né, celui de manager des risques.

L'enseignement de Sun Tzu

«Connais l'adversaire et surtout connais-toi toi-même et tu seras invincible». Cette devise de Sun Tzu dans son œuvre, *L'Art de la Guerre*, date d'il y a 2500 ans... Concernant l'aménagement du territoire, cette citation trouve

toute sa force et son applicabilité. La notion de vulnérabilité est l'adaptation moderne et géostratégique des enjeux liés aux catastrophes naturelles dans les zones urbanisées. Outre les bonnes connaissances de nos « adversaires potentiels », avec la connaissance scientifique des phénomènes qui tous les jours s'affine, nous devons aussi travailler sur nos propres faiblesses et sur les vulnérabilités de l'urbanisation que nous « souhaitons mettre en place » dans nos villes.

La vulnérabilité pilier de la résilience

Concernant l'organisation nouvelle du territoire, nous proposons que celui-ci soit repensé en fonction des 3 dimensions de la vulnérabilité qu'un territoire peut connaître : les vulnérabilités macroscopiques liées aux événements à « grande échelle » (l'agglomération par exemple) ; les vulnérabilités microscopiques, observées au niveau de l'individu, de la parcelle cadastrale, des effondrements secondaires, etc., qui aggravent le bilan humain ; et enfin, le troisième niveau de vulnérabilité, celui lié aux décisions afin d'atténuer les vulnérabilités macro et microscopiques.

Pour résumer cette idée, ce n'est pas « la rivière et la maison inadaptée et trop proche » qui est la cause du décès de la famille présente ... pour reprendre cette idée de fatalité, source du célèbre désaccord épistolaire entre VOLTAIRE et ROUSSEAU au XVIIIème siècle et base de la prise de conscience de pouvoir « maîtriser les risques ». C'est le fait qu'un jour une autorité, quelle qu'elle soit, ait autorisé l'installation de cette famille à cet endroit et dans un bâtiment inapproprié à la vie en bord de rivière.

Une organisation plus durable du territoire

Une fois connus ou établis les grands types de vulnérabilités présentes sur un territoire et les éventuelles questions techniques liées à l'existence d'un risque, il s'agit d'inclure la notion de développement soutenable, qui va permettre un respect tant de la vie humaine que le respect des ressources naturelles tout en optimisant l'énergie monétaire.

En effet, l'aménagement du territoire se résume à poser la question de la coexistence (présente ou future) entre une activité (ou exposition) humaine et un risque (inondation, séisme, industriel, etc.). Pour chaque réponse ou solution envisagée il va falloir que le décideur territorial applique un « filtre » développement durable où les trois grands types d'aspects écologique, socio et économique doivent être observés au vu de leurs conséquences, l'internalisation de l'ensemble des coûts.

L'objectif de cette méthode est d'être en mesure de prendre en toute conscience les « moins mauvaises décisions », afin de renforcer la résilience des territoires les plus exposés. Le recours à une participation des populations à la réflexion et la proposition de solution via la participation

peut être une « option » de nature à renforcer la gouvernance du territoire et à mettre plus de transparence dans la décision publique.

Il est vrai que les niveaux démocratiques entre les pays peuvent être aussi très différents et que cette gouvernance élargie puisse ne pas être comprise comme un facteur de progrès.

Les limites

Outre les aspects de démocratie locale et de gouvernance du territoire qui apparaissent comme une limite évidente du système et ce même dans des pays dits démocratiques, il y a d'autres limites à notre méthode. Cependant tout reste – il nous semble – question de volonté et d'organisation.

Une autre limite serait la complexité de l'approche du « filtre développement durable » et de l'exhaustivité des questions à se poser afin d'internaliser au mieux l'ensemble des coûts (économiques, humains et environnementaux).

Puis reste le problème de la grille d'analyse de notre territoire. En effet, quelle différence entre une bourgade de quelques milliers d'habitants et la métropole (ou pire la mégalopole) avec ses dizaines de milliers de bâtiments, de structures et infrastructures. Ceci peut rapidement devenir un casse tête insoluble. Cependant, les renforts de l'informatique, du travail sur des ensembles homogènes (types de destinations, de constructions, de matériaux, etc.) peuvent simplifier le travail des agents chargés de l'aménagement des territoires.

La limite principale – finalement – réside dans le facteur humain et sa propension naturelle à choisir le chemin de la facilité et à « refiler » aux générations futures et aux futurs dirigeants, les « patates chaudes » que constituent ces problématiques d'aménagement du territoire.

La catastrophe naturelle et sa cohorte de dégâts est une opportunité forte, un « moment privilégié » et facilitateur puisque le territoire est alors en ruine et donc propice à une reconstruction réfléchie.

Tout est question de volonté politique, ce qui nous renvoie à la vulnérabilité principale du territoire qui n'est jamais naturelle ou industrielle mais « simplement » humaine ! Cette vision humaniste de l'approche du territoire et de la catastrophe n'a pas pour objectif d'être parfaite, elle se veut juste une proposition guide permettant d'obtenir des territoires non pas à « risque zéro » mais à risque objectif permettant de donner une chance supplémentaire aux populations les plus humbles de rester en vie.

Vers des scénarios toujours plus complexes

Devant cette problématique des catastrophes naturelles et de l'aménagement urbain, le Japon peut faire office de référence notamment en matière de séisme : les constructions

parasismiques, l'organisation et la culture du risque (de ce risque) des japonais semblent exemplaires. Cependant, cet exemple de bonnes pratiques cité au début de notre article a montré une nouvelle échelle dans l'ampleur des catastrophes et que le chemin est long vers un territoire sûr et ce même pour les « bons élèves » comme le Japon.

En effet, les événements de mars 2011 ont montré que le « risque zéro » est une terrible utopie et ont montré aussi certaines limites de nos organisations à faire face notamment à la possibilité de pouvoir enchaîner une série d'événements au caractère majorant. S'ils étaient au point concernant les séismes de fortes magnitudes, cependant, les scénarios avaient sous-estimé le risque tsunami. Avec ce triste épisode, une nouvelle étape a été franchie dans notre connaissance des risques et des catastrophes, et doit nécessairement nous faire réfléchir sur notre propre organisation et sur nos propres vulnérabilités, à savoir, un enchaînement d'événements de forte amplitude (succession de catastrophes) qui se termine par une catastrophe industrielle majeure, ce que nous pourrions appeler la catastrophe hybride...

Dr Emmanuel Hubert

Directeur Adjoint,

*Mastère Spécialisé en Gestion des Risques
sur les Territoires EISTI*

www.eisti.fr

Bibliographie

SUN TZU, « L'art de la Guerre », Editions Champs Essais, 2010,

HUBERT E., « Gouvernance et vulnérabilités du territoire péri-industriel : Méthodologie d'aide à la réflexion pour une maîtrise de l'urbanisation efficace et durable vis-à-vis du risque industriel majeur », Editions Universitaires Européennes, 2011, 456p,

EDJAM-ETCHAKI B., « Problématique de l'anticipation du risque inondation dans la planification urbaine à Lomé (TOGO) », thèse professionnelle, Mastère Spécialisé en Gestion des Risques sur les Territoires, EISTI, 2009.

Qualité de l'aide

Kaboul - Port au Prince, réflexions sur les interventions de l'aide post-crise en milieu urbain

Béatrice Boyer

L'observation *in situ* d'interventions humanitaires en ville, dans deux cas de pays déstabilisés pour des raisons différentes – guerre en Afghanistan, séisme en Haïti –, amène la réflexion suivante : quelle que soit la crise qui pousse les organismes de l'aide humanitaire à intervenir, il s'avère essentiel d'apporter des réponses adaptées aux contextes urbains.

De l'anarchie des villes en Afghanistan au chaos de la concentration urbaine en Haïti, les acteurs humanitaires cherchent encore leurs marques pour intervenir dans les contextes de villes affectées par des crises ou des catastrophes ; Kaboul - Port-au-Prince, 2001 - 2011, dix années pour que l'aide post-urgence de la communauté internationale commence à prendre conscience de la spécificité des interventions en ville. Encore aura-t-il fallu beaucoup de pugnacité et de temps aux quelques intervenants avertis du fait urbain pour alerter et convaincre les acteurs de l'urgence de prendre en compte l'existence de particularités de la ville, distinctes des contextes ruraux mieux connus des humanitaires. La ville est le résultat de multiples dimensions, économiques, sociales, politiques, et fonctionne en systèmes et réseaux interdépendants qui en constituent la structure. En développant une meilleure connaissance de ces dimensions structurelles et conjoncturelles, des vulnérabilités ou des opportunités émergent à la suite ou à cause d'une crise, les acteurs des mécanismes d'aide d'urgence, de post-urgence et de relèvement durable peuvent développer des stratégies spécifiques au champ urbain, des outils d'interventions adaptés et mieux cerner leurs responsabilités.

Entre conjoncture, structurel et opportunités, « la ville et la crise » sont à mieux comprendre

Les destructions ou déstabilisations vont être responsables de nombreux morts et de blessés mais aussi de difficultés matérielles pour l'accès de l'aide d'urgence. Cependant, l'ampleur des dégâts sera proportionnelle à l'état structurel de la ville (état des mécanismes d'urbanisation, maîtrise ou non des développements urbains, mécanisme de sensibilisation et de prévention face aux risques, par exemple). La crise ou la catastrophe peut être due à des facteurs conjoncturels qui impactent directement sur les infrastructures ou sur les bâtiments qui composent la ville mais elle peut être aussi amplifiée par des facteurs structurels déficients indépendamment de l'événement. Par ailleurs, la mise en évidence de risques et de fragilités peut paradoxalement être prétexte à des opportunités d'améliorations avec l'arrivée massive de

compétences et de moyens. Comment les mécanismes de l'aide d'urgence peuvent-ils à la fois répondre aux besoins spécifiques urbains déclenchés par une catastrophe et dans le même temps anticiper des réponses pour accompagner la sortie de crise en ville ?

La spécificité de la ville est une question que ne se posaient pas les acteurs humanitaires, ni même les afghans dix ans auparavant ; c'est pourquoi l'aide en Afghanistan et particulièrement à Kaboul a été aussi chaotique que la situation. Des considérations urbanistiques peuvent aider à comprendre pourquoi certains programmes n'ont pu dépasser le stade d'actions pilotes.

En Haïti, à Port-au-Prince, immédiatement après le séisme, le temps de stupéfaction passé, des blocages incontournables ont obligé les différents intervenants à s'interroger sur ce qu'est la ville. Le secteur humanitaire, en lien avec des responsables locaux, a commencé à considérer les problèmes en ville à leur juste ampleur, dans leur interdépendance, spécificités et opportunités d'évolution.

Pourquoi depuis dix ans, l'aide patine-t-elle dans l'Afghanistan urbain ?

Dans les années 2005-2008, nous observions le *no man's land* urbain que constituaient les villes afghanes et leurs dysfonctionnements, particulièrement la ville de Kaboul, plus excroissance urbanisée protéiforme que métropole structurée et administrée. Les populations urbaines non recensées ont opéré ou subi plusieurs dizaines d'années de suite des mouvements en tout sens – hors la ville, vers la ville, dans la ville – du fait des conflits successifs mais aussi des exodes économiques. Ces déplacements se sont manifestés par des évacuations forcées, des mouvements de refuges vers la ville, des retours en ville face à l'insécurité des campagnes. D'autres déplacements se sont opérés de quartier à quartier, les populations étant prises en otages entre factions belligérantes ou les fuyant. Enfin les carences technico-administratives en ce qui concerne les développements de l'espace urbain et leurs infrastructures, sont à l'origine de configurations spatiales anarchiques et de fonctionnements erratiques. Telle est la situation trouvée par les internationaux à Kaboul comme dans pratiquement toutes les autres villes du pays. Aucune autorité urbaine afghane, aucun acteur de l'aide internationale ne s'est trouvé en capacité d'estimer quantitativement les populations urbaines ni d'en caractériser les besoins tant la situation en ville était compliquée. Jusqu'à 80% de la population et des territoires urbains sont considérés illégaux, en quelque sorte hors la ville. La responsabilité de ces chaos urbains relève

des Afghans eux-mêmes et de leur histoire. Mais les réponses à apporter relèvent de la responsabilité des acteurs de l'aide, qui se doivent de bien comprendre la complexité de ces contextes.

Manque de connaissance du fait urbain par les Afghans

Ces contextes ont été très affectés par les conflits mais pas seulement par ceux-ci. Les villes d'Afghanistan, comme la majorité des métropoles des pays sous développés, ont subi les effets déstructurants dus à l'accélération des apports migratoires des populations. Celles-ci se sont installées au fur et à mesure sur tout espace interne ou limitrophe de la ville, sans aucune anticipation de la part des autorités locales. Et le pays n'a pas pris conscience de ses propres évolutions urbaines. Il n'y a pas de consensus institutionnel sur les estimations démographiques. Les données oscillent entre deux et cinq millions d'habitants par exemple pour Kaboul la capitale. Elles sont aussi peu précises pour les autres grandes villes majeures afghanes, comme Mazâr-e-Charif ou Jalalabad. L'Afghanistan s'est ainsi retrouvé, après des dizaines d'années de guerre, avec un équilibre rural-urbain profondément modifié. Vécu traditionnellement et culturellement comme un pays de grandes étendues arides, de montagnes difficiles d'accès ou à travers quelques hautes vallées fertiles, le pays s'urbanise inexorablement sans que les Afghans en aient bien pris la mesure en termes de modifications physiques, sociales, administratives ou économiques, et surtout culturelles.

Une réalité urbaine ignorée au profit d'une ville mentalement figée par une administration obsolète

Ces mouvements démographiques ont eu pour conséquences des situations paradoxales. Kaboul, capitale administrative et politique, et les autres villes afghanes, sont devenues, sur la majorité de leur territoire, des espaces d'informalité voire d'illégalité. Aussi les différentes administrations et autorités urbaines ne se sentent pas habilitées à prendre en charge les besoins structurels et les services de base des habitants de ces quartiers illégaux. Ceux-ci n'existent tout simplement pas sur les plans urbains de référence, ils n'ont pas d'existence non plus pour les responsables élus ou des services techniques municipaux. Pour les autorités administratives afghanes, il n'existe qu'une référence, le « master plan » qui date des années 1960-1970, et qui correspondait à une planification stratégique quinquennale. Programmés il y a presque un demi-siècle en termes de *zoning* potentiel d'occupation, ces plans n'ont jamais été appliqués, ou que très partiellement au début, du fait d'aléas politiques. Or, tout a changé depuis, hormis ces références auxquelles s'accrochent les autorités et les techniciens urbains. Un décalage total s'est ainsi installé entre la réalité de l'étendue de la ville et la réalité administrative. Par ailleurs, tous les outils, cartographies et compétences en matière urbanistique, se trouvent être obsolètes malgré leurs performances à l'époque. Ainsi, aucune actualisation de base de données, ou de plans urbains, ne permettait encore en 2008 de com-

prendre l'ampleur des dysfonctionnements et des besoins essentiels comme l'accès à l'eau, l'assainissement ou les équipements collectifs. Il était difficile de démêler ce qui fait partie des besoins conjoncturels dus à la crise qui a amené les humanitaires sur place, des besoins structurels dont les origines remontent à des décennies de carence technico-administratives.

Un contexte mal identifié tant par les Afghans que par les humanitaires

C'est dans ces contextes urbains déjà « non identifiés » localement que l'aide internationale post-urgence s'est déployée en Afghanistan à partir de 2001. En 2008, après la mise en œuvre de nombreux programmes d'aide en direction des populations affectées, ailleurs qu'en ville, certains acteurs internationaux, comme la Délégation à la Commission européenne, s'interrogeaient encore quant aux mesures d'aide à apporter dans ces contextes urbains. Devant ce qui apparaissait comme complexe, l'ensemble des humanitaires, ONG comme bailleurs, préféraient lancer des programmes ou assister le gouvernement pour déployer des aides en milieu rural, comme ce fut le cas avec le programme *NSP, National Solidarity Program*, un des plus gros programmes financé par la Banque mondiale, mis en œuvre par de très nombreuses ONG internationales. Mais ce NSP – qui a fait l'objet de quantité de projets de création ou réparation de petites infrastructures locales, avec un mécanisme important de *bottom up* ou d'incitation à la participation des communautés pour élaborer elles mêmes des projets –, n'a pu se mettre en œuvre que dans des villages où les communautés étaient bien identifiables. L'idée de l'adapter pour solutionner des besoins en ville a bien été tentée mais a échoué tant les situations sont différentes en ville : les populations n'y sont pas homogènes et leur représentativité est toujours contestable, d'où de grandes difficultés pour les acteurs internationaux de l'aide de cerner et diagnostiquer les besoins et les périmètres d'action. Vu l'absence de données, de plans de repérage, de définitions de limites de la ville, comme de volonté claire des élus locaux sur les stratégies d'évolutions des zones urbaines, la ville n'apparaissait pas comme un champ d'intervention en soi. La majorité des actions humanitaires s'est donc d'abord déployée à la campagne, laissant à la ville quelques programmes ponctuels (dont quelques programmes d'approvisionnement d'eau conséquents) et beaucoup d'interrogations.

Des actions trop ponctuelles et trop sectorielles

Pourtant, dès 2005, Kaboul nous a semblé être pour le secteur humanitaire comme un laboratoire d'actions tests à mener en réponse à une ville et à des habitants affectés par une situation de crise. Dans le cas afghan, il s'agit d'une succession de crises et de conflits avec impacts de destructions, déplacements d'habitants, survies économiques, absence de responsabilisations technico-administratives, conflits fonciers... Les quelques actions qui y ont été menées, l'ont été à petite échelle et de

façon ponctuelle, comme avec prudence de la part de l'ensemble des acteurs humanitaires (ONG et bailleurs) face à des responsables afghans eux-mêmes peu avertis des questions urbaines et peu à même d'orienter les stratégies de l'aide.

Différentes réponses à des besoins ont bien fait l'objet de programmes mais de façon trop sectorielle pour en faire de réels tests d'intervention à l'échelle spatiale que requiert une ville. C'est le cas du problème majeur des besoins de réparation ou de création des infrastructures urbaines de proximité (alimentation en eau potable, asphaltage des rues, équipements en éclairage, etc.). Quelques programmes spécifiques d'amélioration de quartiers ont été menés mais avec des périmètres trop restreints (cas de l'appui de la CE) ou au contraire selon des interventions géographiquement trop éclatées, trop fragmentées en de nombreux quartiers (cas du KURP *Kabul Urban Rehabilitation Program*, un des plus gros programmes financés par la Banque mondiale sur Kaboul). Autre exemple, les créations de réseaux autonomes ou secondaires d'approvisionnement en eau par différents organismes internationaux, pourtant en relation avec l'administration technique afghane de l'eau (CAWSS), se sont bien rapprochées d'interventions structurelles. Mais les périmètres d'actions et les montants engagés étaient trop faibles, comme étaient insuffisantes les connaissances sur les potentiels de ressources en débit d'eau, pour répondre à des besoins de ville. D'autres tentatives de réponses de renforcements stratégiques et durables aux besoins des habitants se sont aussi heurtées à des difficultés tant locales que de mécanisme de l'aide. Le programme LTERA (*Land Titling Economic for Afghanistan*), mécanisme de sécurisation du foncier face aux problèmes engendrés par les occupations illégales, frauduleuses, a buté sur cette grande difficulté à intervenir de l'extérieur sur le foncier. Le *City Profiling*, un diagnostic des compétences de gouvernance municipale mené par UN-Habitat a aussi trouvé des limites à l'acceptation par les Afghans de la mise en lumière de faiblesses à différents niveaux, dont municipal.

Problème d'échelle d'intervention et de cohérence territoriale sur les périmètres urbains

La difficulté pour les acteurs humanitaires a été de se trouver confronté à la complexité de la ville, où s'interpénètrent des enjeux de nature et de rythmes différents, parfois antinomiques et que la responsabilité publique locale devrait arbitrer, appuyée par de l'expertise adéquate. Or, ni l'une ni l'autre de ces compétences publiques ou d'expertises ne font partie de la gouvernance urbaine chez les afghans pas plus que la compétence urbanistique chez les humanitaires.

Face à ces difficultés nous posons en 2008 la question de l'opportunité d'un laboratoire « urbain » pour la communauté internationale de l'aide post-crise et pour les Afghans eux même l'opportunité d'une aide pour la requalification de leur secteur urbain. Nos recommandations allaient dans ce sens : « *Trouver les passerelles entre les*

actions et les acteurs de la phase de post-urgence pour une action pérenne : échanges de compétences là où elles sont : entre villes par exemple pour l'aménagement, entre urbanistes pour de l'appui en ingénierie urbaine... Enfin nous suggérons que le sinistré qui est aussi un habitant de la ville soit replacé au cœur du système des responsabilités administratives urbaines » (...)

« *“Comment identifier, atteindre et aider durablement les personnes dites vulnérables en zones urbaines ?” est la question posée en termes humanitaires. “Comment améliorer les systèmes urbains, fournir les services de bases à tous les administrés” est celle posée en termes de responsabilité politique et d'aide au développement. Un travail de rapprochement entre ces deux considérations, “vulnérable” et “administré”, devrait participer d'un début de solution et de cohérence des actions engagées en milieu urbain pour l'amélioration des conditions de vie des habitants »¹.*

Dix ans après, la catastrophe du séisme qui s'est abattu sur la ville de Port-au-Prince, capitale d'Haïti, a créé une nouvelle situation focalisant toutes les aides humanitaires, recréant une situation de laboratoire des interventions qu'il paraissait intéressant de mettre en parallèle ci-dessous.



© Groupe URD Kaboul : limites urbaines incertaines responsables de grandes difficultés d'intervention

Haïti 2010, un séisme en milieu urbain, nouvelle situation pour les acteurs de l'aide

Le séisme en Haïti a touché majoritairement des zones urbanisées et la métropole de Port-au-Prince en premier lieu. Les pertes humaines ont été très importantes, environ 250 000 morts, et les destructions de bâtiments et d'infrastructures d'une grande ampleur. Les mécanismes classiques de l'aide se sont avérés là aussi inadaptés. La catastrophe sur la ville, capitale économique et politique, a obligé les acteurs internationaux, avec leurs interlocuteurs haïtiens, à se poser la double question : comment adapter les mécanismes d'intervention en ville ? Comment apporter une aide à la reconstruction pour que la ville soit à l'avenir moins vulnérable, plus résiliente, « plus résistante qu'avant » ?

La présence des gravats, effets directs du séisme et cause du blocage total de la ville, fut un révélateur aigu des spécificités des contextes urbains

A côté des premiers programmes d'aide d'urgence menés de façon classique, que ce soit par les habitants eux-mêmes, les protections civiles ou les équipes médicales, sont apparus de grandes difficultés d'accès et d'organisation de l'aide. Celles-ci sont à attribuer à la catastrophe, bien sûr, mais surtout à la configuration même de la ville impactée par les secousses sismiques. Infrastructures, bâtiments, grands pans de la ville se sont écroulés sur place. Des constructions n'ont pas résisté aux mouvements sismiques, des terrains occupés par des quartiers d'habitations ont glissé, entraînant des démolitions en chaîne sur leur passage. S'en est suivi partout en ville, au sol, quantité de matériaux de destructions bloquant toute circulation pour les secours et la reprise des activités.

La surprise pour les humanitaires et la grande difficulté matérielle pour apporter l'aide nécessaire fut la présence de ces gravats et encombrants. Ceux-ci occupaient l'espace de la ville à une telle échelle qu'avant toute action d'aide, leur enlèvement nécessitait une stratégie coordonnée pour laquelle internationaux et haïtiens ont mis beaucoup de temps à s'entendre. Ce blocage matériel, qui, près de 18 mois après n'est pas encore complètement réglé, a été l'occasion de comprendre en partie ce qui fait la ville : densité, mobilité et économie. Caractéristiques et puissants moteurs du phénomène urbain, ces éléments constitutifs de la ville se sont révélés dans le même temps des fragilités à Port-au-Prince, où les quartiers d'habitation trop denses, sans services ni équipements de base, sans développement économique, sans précaution face aux risques potentiels, ont subi une lourde part des dégâts. Les systèmes urbains (réseaux techniques, voiries) insuffisants ou fonctionnant mal, n'ont fait qu'ajouter au dysfonctionnement global. Ainsi, à Port-au-Prince, cumulés, tous les ingrédients étaient déjà là pour rendre la situation risquée, dangereuse et surtout ingérable face à une catastrophe de cette ampleur comme aux autres aléas qui s'abattent régulièrement sur le pays (cyclones, pluies tropicales, reliefs mal stabilisés, absence de gouvernances, insécurités sociales, conflits fonciers). Que pouvait faire l'aide internationale, éclatée en dispositifs, mandats et intérêts différents, malgré les tentatives de coordination de l'ONU ?

Les programmes d'aides sectoriels comme les shelters ont vite trouvé leurs limites en ville

Pour ne s'en tenir qu'aux aspects de l'aide au logement, nombre de programmations de *shelters*, habitats provisoires, préfabriqués souvent en remplacement de ceux détruits, n'ont pas pu se déployer comme prévu ni dans le temps, ni dans l'espace. Les logiques de production et d'installation d'habitats légers standardisés, pratiquées en général en situation post-crise dans des contextes non urbains, n'ont à Port-au-Prince pu se mettre en place. L'encombrement des parcelles d'habitation comme des accès avoisinants (ruelles, rues) par l'accumulation des gravats

et des ruines, a eu pour effet de retarder tous ces programmes, obligeant finalement les humanitaires à différer et repenser des solutions dans un contexte qui avait évolué. Les besoins de post-urgence sont devenus des besoins de reconstruction. La question de comment dégager les rues et les terrains pour accéder et installer ces abris a été l'occasion, pour l'aide internationale, de s'interroger plus largement sur comment intervenir en milieu urbain.

La ville, un espace complexe à comprendre

La disponibilité des espaces et leurs qualifications sont au centre des enjeux urbains. La ville n'offre pas beaucoup de terrains libres en général et encore moins à Port-au-Prince où l'Etat a très peu de propriétés foncières, la règle en Haïti étant la prédominance quasi exclusive de la propriété privée, inscrite dans la constitution haïtienne comme incontournable. Suite au séisme, les habitants sinistrés eux-mêmes n'ont trouvé comme espaces libres, pour s'installer provisoirement, que les rues et places publiques. Les quelques espaces publics (terrains de sport) ou privés occupés par des camps de toiles sont dans l'illégalité. Leurs aménagements même posent problème dans la mesure où ils doivent être restitués en l'état initial même si celui-ci était désastreux. Une autre difficulté mais particularité de Port-au-Prince, comme de très nombreuses villes sous développées, est son degré d'informalité. Les quartiers d'origine des sinistrés sont inexistantes ou non reconnus administrativement par les autorités et administrations urbaines. De fait ces quartiers sont constitués de parcelles aux statuts d'occupation mal définis, majoritairement illégaux, contestées par voisins ou propriétaires, avec ou sans titre et en général très denses. Face aux gravats, à l'absence de terrains disponibles, à l'informalité des quartiers et au manque d'infrastructures de base, la nécessité de mise en place de mécanismes de coordination spatiale impliquant tous les acteurs, haïtiens, internationaux et les occupants concernés, a commencé à évoluer pour trouver des solutions au relogement.

Or, ces mécanismes de stratégie spatiale bien identifiés dans les processus de développement et de gestion urbaine ne font pas partie de la panoplie des outils humanitaires. Analyses cartographiques des états existants, diagnostics spatialisés des dommages subis par la catastrophe, recollement des plans de différents quartiers pour en comprendre les limites des périmètres touchés, identification des zones à risque ... autant de processus que la communauté internationale a du commencer à faire établir, non en toute autonomie mais en lien avec les documents et les responsables locaux.

Face aux absences de données fiables ou actualisées, de responsabilités urbaines claires ou de mécanismes d'arbitrages locaux, ici haïtiens, face aux situations d'informalité ou d'illégalité de quartiers entiers, aux conflits fonciers latents, à la présence de pouvoirs illicites, les gangs, ou à l'impuissance des responsables municipaux, les humanitaires ont du commencer à s'associer à des compétences urbanistiques pour comprendre ces contextes et trouver des solutions d'intervention.

Une initiative bien adaptée au caractère urbain développé à Port-au-Prince : le « logement quartier ».

Rejoignant des réflexions et des expérimentations menées par différents acteurs de l'aide internationale, tous confrontés à ces mêmes blocages et difficultés, une stratégie s'est petit à petit formalisée et commence à être adoptée par nombres de bailleurs² et ONG. Le concept est simple : le logement est indissociable de son environnement. Aussi appuyer le retour des habitants sinistrés dans des conditions sûres et dignes dans leur quartier d'origine, c'est associer à l'aide au relogement sous ses différentes formes d'habitats, l'amélioration des conditions de vie dans les quartiers. Ce concept est au fur et à mesure développé sous forme d'une stratégie en plusieurs étapes prenant comme base un périmètre de vie de quartier urbain formel ou informel. L'idée est d'insérer les différentes opportunités de financement et de programmes d'aide en termes de relogement (abris, réparations, reconstructions), mais aussi en termes d'infrastructures (approvisionnement en eau, collecte de déchets, assainissement, installations d'équipements collectifs...) à une stratégie d'amélioration de l'état du quartier afin de permettre le retour dans des conditions durables.

Ainsi, les programmes de l'aide ne vont pas uniquement s'attacher à la personne affectée, déconnectée de son

contexte, mais à sa réintégration dans son espace de solidarité et de potentiel d'activités impliquant d'autres mécanismes de coordination et outils urbanistiques adaptés (relevés diagnostics, planifications, aménagements, financements adéquats...). Le mécanisme des clusters ou Groupe de coordination sectorielle de l'aide internationale (abris, eau, camp), prenant comme objectif des secteurs d'activités bien précis, trouve ici des limites. Une coordination inter-sectorielle devient nécessaire pour articuler des logiques d'intervention multisectorielle sur un même espace. L'intervention sur une base intersectorielle a plus de chance d'agir en vue d'une stratégie inclusive, de réintégration des habitants sinistrés dans des quartiers de vie pour lesquels il s'agira par ailleurs de travailler à favoriser une certaine légitimation d'habiter ces espaces de la ville avec la reconnaissance des autorités municipales.

Béatrice Boyer

Référente "Habitat - urbanisme"

Groupe URD

www.urd.org

¹ Cf *Villes afghanes, Défis urbains, les enjeux d'une reconstruction post conflit*, Béatrice Boyer, éditions Karthala-Groupe URD, juillet 2010.

² Banque Mondiale, AFD.

Post-séisme en Haïti : le processus d'accompagnement de la reconstruction urbaine

Jean-Yves Barcelo

Urbanisation chaotique dans un contexte de faibles capacités publiques de planification et de gestion urbaine, constructions populaires en béton érigées sur des terrains à risques avec des matériaux de construction impropres et de graves malfaçons, tout était réuni pour l'impact terrible du tremblement de terre survenu le 12 janvier 2010. Aider à reconstruire les villes haïtiennes nécessite de corriger durablement des dysfonctionnements et inégalités urbaines antérieures. Construire des villes nouvelles serait d'un coût inabordable et il n'y a donc pas d'autre alternative que d'aider les communautés et les ménages, qui sont et seront les acteurs et financeurs principaux de la reconstruction, à restructurer les quartiers et à reconstruire des logements plus sûrs. Ce principe doit être au centre d'une démarche de planification stratégique et participative, coordonnée au niveau des quartiers, des communes et de la région métropolitaine de Port-au-Prince, afin de guider la reconstruction, de prioriser les projets et d'engager les réformes institutionnelles nécessaires. Un effort important de la communauté internationale est indispensable pour appuyer l'État et les Communes à conduire une telle démarche.

Quelques éléments du contexte

Le tremblement de terre du 12 janvier 2010 a eu un effet particulièrement dévastateur sur les quartiers d'habitat populaires, du fait de leur grande vulnérabilité. En effet, ces quartiers très denses sont édifiés informellement sur des terrains insuffisamment aménagés, compte tenu notamment des difficultés et coûts importants pour rendre constructibles les fortes pentes ou les sites inondables sur lesquels ils sont implantés, souvent à proximité des zones d'emploi. Une forte croissance urbaine durant plusieurs décennies, une très faible capacité des pouvoirs publics à planifier ce développement urbain et des normes d'urbanisme inspirées des modèles occidentaux, trop contraignantes et donc trop chères pour la majorité des nouveaux urbains, ont produit cette ville multimillionnaire, essentiellement informelle, avec des quartiers trop denses enclavés entre ravines et montagnes, où vivait 80% de la population de Port-au-Prince avant le séisme sur seulement 20% du territoire de la ville.

Le caractère informel des marchés fonciers et immobiliers des quartiers d'habitat, couplé aux modes de construction de l'habitat populaire, voire des classes moyennes, ont amplifié la vulnérabilité de cet habitat. Recours à des tâcherons très peu qualifiés, corruption conduisant à des

matériaux de construction impropres et à de graves mal-façons, construction progressive en ajoutant un étage sur un autre sans fondations appropriées, encorbellement dangereux, généralisation des structures poteaux-poutres-dalles avec remplissage en parpaings pour se protéger des tempêtes tropicales, tous ces éléments expliquent l'ampleur des dégâts causés par le séisme, qui pourraient se reproduire à l'identique dans toutes les villes haïtiennes, telle Cap Haïtien, ville d'un demi million d'habitants, ou d'autres pays pauvres exposés aux risques sismiques.

Les faibles capacités de l'État central à encadrer le processus d'urbanisation et à coordonner les nombreux acteurs, y compris publics, conjuguées au faible niveau de décentralisation effective rendant pratiquement inopérantes les administrations municipales dans le domaine de l'urbanisme et de l'aménagement urbain, ont laissé la place à une urbanisation chaotique portée par des initiatives individuelles dictées par des stratégies soit de survie, soit d'enrichissement rapide. Accaparement et envahissements de terrains, faible accès des populations aux services de base de mauvaise qualité, mobilité urbaine très difficile, engorgement du système de drainage par les ordures, concentration des services au centre de Port-au-Prince et de Pétienville, la banlieue chic qui accueille aussi de nombreux quartiers informels pour loger les employés de service, sont quelques unes des caractéristiques urbaines résultant de cette quasi absence de l'État dans la planification et la gestion urbaine avant le séisme. Dans ce contexte, les communautés pauvres ne pouvaient compter que sur le seul appui d'une multitude d'ONG dont le nombre s'est encore accru après le 12 janvier 2010, souvent peu compétentes à l'exception des grosses ONG internationales de développement et intervenant essentiellement dans la fourniture d'un ou plusieurs services de base et sans mandat ni capacité pour mener des approches intégrées de planification/réorganisation des quartiers.

Depuis le programme de restructuration urbaine de Cité Soleil financé par la Banque Interaméricaine de Développement en 2005, seules quelques initiatives limitées sur la restructuration de certains quartiers de Port-au-Prince étaient à l'étude à la Banque Mondiale et à l'Agence Française de Développement. Pour la période pré-séisme, on peut également citer la réussite de la politique d'accès à l'eau potable menée sur Port-au-Prince par une coalition d'acteurs publics, non gouvernementaux et communautaires.

Les autres villes endommagées par le tremblement de terre sont beaucoup plus petites, la plus grande étant Jacmel avec environ 200.000 habitants. Elles présentaient les mêmes vulnérabilités que l'agglomération de Port-au-Prince mais avec des problèmes urbains de bien moindre ampleur.

Quelques considérations sur les stratégies de reconstruction

Tout d'abord, il est important de noter qu'après un désastre naturel de grande ampleur, tels en 2005 le Tsunami en

Asie et le tremblement de terre du Pakistan, et quels que soient les appuis gouvernementaux et internationaux mobilisés, ce sont toujours les communautés et les individus eux-mêmes qui fournissent l'essentiel des efforts pour reconstruire leur habitat, voire même leur quartier. Par ailleurs, dans de nombreux pays pauvres, l'État et les collectivités locales n'ont pas la capacité pour orienter et coordonner efficacement la reconstruction qui résulte de la somme de ces initiatives individuelles, au mieux encadrées par les agences internationales sur certains quartiers, et se cantonnent à la reconstruction des infrastructures principales. Le risque est donc particulièrement grand de voir se reconstruire des villes encore plus vulnérables qu'avant le désastre, du fait de la paupérisation des populations.

Au fil des désastres naturels récents, une part importante de la communauté internationale, au sein de laquelle ONU-HABITAT a joué un rôle de sensibilisateur avec d'autres acteurs, s'est progressivement convaincue que la seule stratégie efficace, rapide et abordable pour un gouvernement central ou local est d'aider les sinistrés à rentrer dans leur quartier d'origine. Ceci en les conseillant et en les appuyant à reconstruire un habitat et des quartiers plus sûrs, dès le traumatisme post-désastre passé, ce qui nécessiterait néanmoins une réorganisation de la réponse humanitaire pour ne pas créer de défis supplémentaires, telle la création et la gestion de grands camps de déplacés en périphérie urbaine ou dans les espaces libres, où il est facile de distribuer l'aide, mais où les familles se retrouvent en fait prisonnières et assistées pour longtemps, faute d'alternatives.

Une telle stratégie d'appui au retour dans des quartiers sûrs nécessite de placer les communautés, souvent particulièrement dynamiques, dans les quartiers populaires, au centre de la démarche et de la prise de décision, ce qui est rarement l'approche des politiques publiques ou des stratégies des agences internationales. Cela amène en fait à une démarche de restructuration des quartiers dans laquelle l'ensemble des problématiques doivent être abordées par les communautés avec l'appui des Communes et des services techniques concernés. Pour ne pas rester des initiatives isolées et ponctuelles soutenues par différents partenaires internationaux, il est impératif qu'une telle approche soit validée et coordonnée par la puissance publique et si possible par les collectivités locales dont les capacités doivent être renforcées pour cela. Par ailleurs, une telle approche nécessite d'enclencher un processus national de réforme législative (foncier, urbanisme, etc.), institutionnelle (décentralisation, agences techniques d'appui, etc.), politique (impulsant par exemple l'accès aux services de base pour tous et le « droit » à la ville), économique (financement de l'habitat et création d'emplois), seul à même de garantir un développement urbain durable.

L'autre alternative est le déplacement des populations dans des villes nouvelles et des quartiers neufs, ce qui demande des ressources qui ne sont pas à la portée des

pays les moins avancés (PMA) tel Haïti, même avec l'aide internationale exceptionnelle mobilisée après un désastre de grande ampleur. Comparée à la première option exposée ci-dessus, l'apparente simplicité technique de la construction d'une ville nouvelle séduit encore nombre de partenaires internationaux, mais surtout une grande partie de l'élite nationale tentée par une ville nouvelle utopique qui ferait table rase des problèmes de la ville ancienne et serait le symbole d'un élan moderniste de développement. Dans un pays comme Haïti, en-dehors de son coût inabordable, cette solution est en fait presque aussi complexe que la restructuration urbaine, notamment avec les difficultés de mobilisation du foncier nécessaire. Le cas de l'envahissement irréversible des terrains prévus pour le développement de Port-au-Prince à la suite de l'installation d'un camp de réfugiés par la communauté internationale est à ce titre exemplaire.

Même dans une approche d'appui au retour dans des quartiers sûrs, il est cependant évident que toute la population d'origine ne pourra se réinstaller sur les sites d'origine compte tenu de la dangerosité de certains espaces et de la trop forte densité, sans parler du temps qu'il faudra aux propriétaires pour reconstituer le parc locatif populaire. Le complément nécessaire à l'appui au retour dans les quartiers est une stratégie d'incitation à la densification du tissu urbain existant, économe à terme en infrastructures et préservant l'espace rural, mais qui nécessite une organisation des acteurs ainsi que des instruments réglementaires et institutionnels adéquats qui n'existent pas pour l'instant. En dernier ressort, il faudra favoriser l'équipement de terrains et le développement d'une offre de logement en périphérie urbaine en évitant, dans le cadre d'une planification urbaine organisée, le risque d'extension du « modèle » bidonville et l'accentuation des problèmes de mobilité.

Une telle stratégie est de toute manière complexe pour prendre en compte les spécificités de chaque territoire affecté (directement par les destructions ou bien par les déplacements de population) et nécessite donc une grande "intelligence territoriale" pour formuler les solutions locales de manière flexible. A l'intérieur d'un cadre stratégique commun, une telle intelligence territoriale ne pourra émerger que si les communautés sont placées au centre des processus et reçoivent les appuis appropriés de l'Etat, des Communes et des ONG internationales spécialisées.

Après les hésitations de l'ancien gouvernement, le nouveau Président Michel Martelly semble privilégier la stratégie de retour dans des quartiers sûrs pour conduire à la fermeture des six grands camps emblématiques de sinistrés situés sur les espaces publics, une priorité importante de son programme. Cette stratégie est également avalisée par la Commission Intérimaire de Reconstruction d'Haïti, qui affecte des moyens relativement importants aux premières actions de mise en œuvre, et appuyée par des partenaires internationaux importants tels que la Banque Mondiale, l'USAID et l'AFD. Cette approche reste cependant fragile compte tenu de la faiblesse de la mobili-

sation des moyens nationaux et internationaux consacrés à la reconstruction qui reste entravée par le coût de l'assistance humanitaire perdurant avec le maintien d'un nombre important de familles dans les camps.



© ONU-HABITAT

Envahissements des terrains autour d'un camp de sinistrés (Nord de Port-au-Prince)

Le processus de planification stratégique d'accompagnement de la reconstruction

Ces défis importants nécessitent la création, pratiquement *ex nihilo*, d'une forte capacité de planification urbaine, y compris pour la consultation et la coordination des acteurs publics, privés, non gouvernementaux et communautaires intervenant dans l'aménagement urbain, et ceci à plusieurs niveaux :

Au niveau des quartiers tout d'abord, compte tenu de l'urgence de les préparer à la réinstallation des populations.

Il s'agit ici d'appuyer une démarche de planification communautaire avec l'ensemble des habitants restés sur le quartier et les déplacés qui en sont originaires, et en particulier avec les femmes qui jouent toujours un rôle prépondérant dans l'accès aux services. Les thématiques à aborder sont multiples : statuts d'occupation foncière, organisation spatiale et normes adaptées d'urbanisme et de construction, préservation des espaces sensibles et ouvrages de consolidation des sites, problématiques environnementales locales, services de base tels l'eau, l'assainissement, le drainage, les ordures ménagères, le désenclavement, la voirie, l'adressage et l'éclairage, mais aussi les relations propriétaires-locataires, la sécurité publique, la santé et l'éducation de base, les espaces verts et récréatifs, l'énergie, la formation des tâcherons de la construction, les micro-entreprises de service, etc., bref tout ce qui constitue le support de la vie communautaire d'un quartier. Planification stratégique ne veut pas dire planification exhaustive et il faudra donc soutenir les communautés sur les problématiques les plus urgentes qui

conditionnent la reconstruction et sur les priorités qui recueillent un large consensus tel la délimitation du quartier et l'adressage des rues et constructions. Dans certains quartiers trop denses, des espaces devront être libérés des constructions pour y installer des services, des voies de circulation, des ouvrages de soutènement compte tenu de leur dangerosité. Ceci devra être fait avec le plus large consensus possible et des solutions de proximité pour le logement devront être étudiées en priorité.

Une telle démarche nécessite une forte implication des communes, des ministères et agences nationales concernés. Compte tenu de la nouveauté d'une telle approche intégrée en Haïti, les ONG nationales et internationales qualifiées devront accompagner les communautés. Des médiations seront nécessaires entre propriétaires fonciers et des logements, les locataires, les personnes dont le logement devra être démoli, etc.

Au niveau des Communes, avec des plans stratégiques communaux de développement qui permettront d'aborder la planification et la programmation des infrastructures de niveau supérieur, l'urbanisme et la densification du tissu urbain, la mobilité inter-quartiers, la création de centres de services, l'emploi, la protection environnementale, l'intégration des processus et résultats de la planification des quartiers, le désenclavement et la sécurisation physique des quartiers informels, etc. Les Communes devront être renforcées avec l'appui de l'État pour qu'elles puissent mener ces projets et coordonner les acteurs mobilisés pour l'exercice de planification et ceux qui seront impliqués dans la mise en œuvre : secteur privé et académique, départements ministériels, ONG actives sur le territoire communal, représentants communautaires, y compris des groupes vulnérables, etc. Par ailleurs, une telle implication des Communes devra aller de pair avec l'approfondissement de la décentralisation, y compris fiscale et financière. Là aussi, il faudra être stratégique, c'est-à-dire dégager des consensus sur les priorités, procéder par phase, prendre en compte tant les résultats de la planification régionale ou métropolitaine que celle menée dans les quartiers. Les Communes de la périphérie des grandes villes appelées à recevoir une grande part de la croissance urbaine devront recevoir un appui renforcé de l'État. Un outil de recensement et de coordination des projets menés par les différents acteurs sur le territoire communal devra être mis en place avec l'appui de l'État et des agences de développement.

Au niveau des régions et en particulier de la région métropolitaine de PAP, le plan stratégique, ou schéma d'aménagement régional, préparé avec la participation des groupes d'acteurs locaux et nationaux, voire internationaux compte tenu de l'importance des agences multilatérales, bilatérales et non gouvernementales dans l'opérationnalisation des plans et programmes, permettra de discuter et de valider une vision à long terme intégrant les potentiels et contraintes, les options de développement urbain, le positionnement des grandes infrastructures et

des centres de services et d'emploi principaux, essentiels pour organiser la mobilité, et les problématiques environnementales et agricoles. Les Communes, qui devront traduire ces options dans leur plan stratégique de développement, devront avoir un rôle important dans le processus de formulation et de suivi. Là aussi une approche sériant les priorités et axée sur l'opérationnalisation est nécessaire, et des outils de recensement et de coordination des projets des différents acteurs ayant un impact régional devront être mis en place, dans un premier temps par l'État en l'absence d'administration décentralisée à ce niveau.

Au niveau national, il s'agira à terme de préparer un schéma d'aménagement du territoire traduisant au niveau territorial les grandes options de développement national, y compris le développement de pôles secondaires de développement pour alléger la pression démographique sur Port-au-Prince et mieux irriguer le territoire national, et prenant en compte les documents préparés au niveau régional. Des outils prioritaires devront cependant rapidement être mis en place, tels une capacité centrale de planification territoriale pour guider et appuyer la planification locale et un cadre de coordination, de programmation et de suivi territorial des investissements et projets des différents secteurs.

L'intégration entre ces différents niveaux est essentielle pour que chaque exercice nourrisse la réflexion aux autres niveaux et pour articuler les outils opérationnels de coordination, programmation et suivi. D'où l'importance de disposer d'une capacité forte au sein d'une institution nationale en charge de la planification territoriale, avec une dimension intersectorielle essentielle pour intégrer les approches et programmes des différents ministères et acteurs.

La planification stratégique territoriale est une démarche continue qui ne doit pas précéder l'action, mais la guider. De tels processus s'étalent habituellement sur deux ou trois ans pour les régions et les grandes villes pour permettre une concertation approfondie entre les acteurs. En Haïti, ils devront néanmoins être accélérés pour guider la reconstruction et en faire un atout pour le développement futur du pays, en corrigeant notamment les principaux dysfonctionnements territoriaux : hypertrophie de Port-au-Prince, croissance urbaine chaotique, enclavement des quartiers, inégalités sociales criantes dans l'accès aux services, etc.

A tous les niveaux, une dimension cruciale de ces processus concerne la construction des capacités de l'État, des Communes et des acteurs communautaires à travers leur participation au processus, qui nécessite un effort particulier d'accompagnement par la communauté internationale qui n'est pas encore au niveau des enjeux.

Par ailleurs, les résultats d'un tel processus de planification stratégique doivent aller au-delà de la fourniture d'un cadre d'orientation et de coordination pour les multiples

initiatives engagées par de nombreux acteurs et traiter de deux aspects essentiels pour assurer la traduction opérationnelle des plans et programmes :

- La mise en place d'instruments opérationnels, tels des sociétés d'aménagement, afin de renforcer la maîtrise d'ouvrage des projets urbains qui ont de multiples dimensions.
- Les réformes nécessaires pour atteindre les objectifs fixés dans le cadre de la planification stratégique et qui touchent de multiples domaines tels que la gestion et la fiscalité foncière, la décentralisation fiscale et financière, l'administration territoriale des agglomérations, etc.

Avec l'appui d'ONU-HABITAT et du PNUD, et le soutien de plusieurs partenaires internationaux, le ministère en charge de la Planification a établi en son sein une Cellule technique de planification urbaine dont la mission immédiate concerne l'harmonisation et l'appui aux démarches

A Port-au-Prince, Freetown, Charikar ou Oulan Baator, des programmes humanitaires à adapter aux vulnérabilités urbaines

Nicolas Villemintot

Les interventions en milieu urbain d'Action Contre la Faim lui imposent de réviser ses modes opératoires. La ville bâtie, sa population, et ses représentants locaux sont autant de facteurs entremêlés à prendre en compte. L'organisation a une plus-value à apporter dans des programmes tant de réponse d'urgence aux crises que de développement à long terme : elle continue à évoluer, à s'adapter, et à se questionner pour obtenir la même légitimité dans les villes que dans les contextes ruraux et de camps qui ont forgé sa réputation de qualité.

Le séisme du 12 janvier 2010 en Haïti a agi comme un révélateur de la confrontation des humanitaires modernes avec le contexte urbain. Port-au-Prince ravagée, la population haïtienne hébétée. Le gouvernement, la Protection Civile Haïtienne, les Nations unies et les organisations humanitaires comptent au rang des victimes. L'aide humanitaire internationale s'emballe alors, la générosité internationale suit. Mais des difficultés s'accumulent rapidement, contraintes inédites, ou tout le moins exacerbées par une situation d'une ampleur encore jamais atteinte : approvisionnement de la ville, risques du bâti, conflits fonciers, techniques et moyens inadaptés, évacuation des gravats, problématique des déchets, tissu social dégradé, violences dans les camps, manque d'intégration des représentants et associations locales, lieux symboliques, lenteur des décisions, etc.

Si l'ampleur de la crise que traverse Port-au-Prince est sans comparaison avec les autres crises auxquelles Action Contre la Faim (ACF) et les organisations humanitaires ont

menées aux différents niveaux, la production d'outils méthodologiques, l'articulation avec les politiques nationales (foncier, décentralisation, etc.), l'information et la communication auprès des acteurs et du grand public, et le pilotage d'un outil de recensement, de coordination et de suivi des projets stratégiques et/ou prioritaires.

Le défi de la reconstruction reste immense, compte tenu notamment des dysfonctionnements antérieurs de la société haïtienne qui ont produit des villes et des territoires vulnérables aux désastres naturels et humains et qui ne peuvent constituer en l'état des atouts pour le développement économique et humain que le pays ambitionne.

Jean-Yves Barcelo
Conseiller interrégional
ONU-HABITAT

www.unhabitat.org

pu répondre dans les dernières décennies, il convient cependant de noter que ce n'est pas la première fois que l'urbain était à l'ordre du jour. Ainsi, ACF intervient en milieu urbain dans de nombreux contextes et bon nombre des questionnements soulevés en Haïti trouvent un écho dans les programmes d'urgence, de post-crise ou de développement menés par l'association.

L'expérience d'ACF en milieu urbain s'est construite au travers de catastrophes ou d'opportunités de programmes ici ou là, souvent sans réelle continuité. Ces petites touches ont été peu documentées par les humanitaires au fil de leur histoire et des 3 décennies d'activité d'ACF, surtout par rapport aux nombreux ouvrages sur les campagnes et les camps de déplacés. Mais l'organisation est aujourd'hui dans une dynamique volontaire de développer une stratégie opérationnelle pour améliorer son action en milieu urbain, nécessitant des nouvelles approches techniques et sociales. Au point de soulever des débats associatifs quant au positionnement de l'organisation entre rural et urbain. Car depuis 2009, il est admis que plus de la moitié de la population mondiale réside désormais en ville, et que cette tendance en défaveur des campagnes continuera à se poursuivre inexorablement.

Dans le cadre de ses programmes de lutte contre la Faim, les domaines d'expertise d'ACF sont : la nutrition, la Sécurité Alimentaire et les Moyens de Subsistance, l'Eau, l'Assainissement et l'Hygiène, et enfin la Santé Mentale et les Pratiques de Soins. Si, à Port-au-Prince, ACF a réussi à développer l'intégralité de son champ d'action pour soutenir les populations affectées, c'est assez souvent à travers des programmes d'accès à l'eau ou à l'assainissement que l'expérience d'ACF se construit en milieu urbain.

ACF et la ville

Réponses aux crises aiguës, catastrophes naturelles, épidémies, conflits ; réhabilitations post-crise ; développement d'infrastructures

Port-au-Prince (Haïti, 2010), Manille (Philippines, 2009), Gonaïves (Haïti, 2004, 2008), Bam (Iran, 2003), Ouagadougou (Burkina Faso, 2009), Balakot (Pakistan, 2005), sont des exemples de villes où ACF a répondu à des urgences liées à des catastrophes naturelles : séismes, cyclones, ou inondations. Des épidémies, de choléra principalement, peuvent également mobiliser les moyens de l'organisation, comme à Ndjamena (Tchad) ou à Abidjan (Côte d'Ivoire) en 2011. Ou, une fois encore, à Gonaïves et Port-au-Prince.

Dans ces contextes de crises se déploie une réponse d'urgence adaptée aux besoins : distribution d'eau, de nourriture, et de kits de première nécessité (produits d'hygiène, abris, outils, cuisine) ; assainissement d'urgence ; déblaiement de gravats ou de boue ; soutiens aux mères et femmes enceintes ; injection d'argent pour relancer les échanges économiques, etc.

ACF intervient également dans des crises liées à des conflits, amenant des déplacements vers les villes. Mogadiscio est un théâtre d'opération pour le traitement de la malnutrition et des maladies diarrhéiques depuis plus de 10 ans pour ACF, tout comme Kaboul. Elle est également intervenue sur des conflits récents plus ponctuels : dans les villes du Sud-Liban en 2006, à Gaza en 2009, ou à Abidjan en ce début d'année 2011.



© Manuel Bedran

Heure de pointe au kiosque à eau réalisé par ACF à Charikar, Afghanistan, 2011

Faisant suite aux crises, ACF poursuit son aide en luttant contre la déstructuration des pouvoirs publics, par exemple en réhabilitant des infrastructures sanitaires dans des hôpitaux (Bangui et Bossangoa en Centrafrique, 2009-2010), et en formant les autorités sanitaires à la prévention et la lutte contre le choléra et les maladies diarrhéiques et à la mesure de la qualité de l'eau comme à Freetown (Sierra Leone, 2007-2012) ou à Conakry (Gui-

née, 2007-2009). Prévenir et réduire l'impact des crises récurrentes a également fait l'objet de programmes réalisés par ACF, pour lutter contre les inondations à Djakarta (Indonésie, 2007-2009), ou contre les cyclones à Port-de-Paix et Gonaïves (Haïti, 2005, 2008-2011).

Enfin, ACF intervient également sur des programmes plus structurels, dans des contextes de développement, notamment à travers la réalisation d'infrastructures : adduction d'eau potable dans des quartiers précaires à Charikar (Afghanistan, 2008-2011), à San Pedro (Côte d'Ivoire, 2007-2010), à Freetown (Sierra Leone, 2010-2011) ou dans la petite ville de Chipinge (Zimbabwe, 2010-2011) ; développement de solutions pour un assainissement durable à Oulan Baator (Mongolie, depuis 2008), ou pour la gestion des déchets solides à Bamako (Mali, 2003).

Points forts et limites des interventions urbaines

En ville comme en milieu rural, les ONG sont perçues comme transparentes, indépendantes et flexibles : c'est naturellement vers elles que vont se tourner la communauté internationale, mais aussi les populations locales, et de plus en plus, les décideurs locaux. Leur rapidité de déploiement leur permet d'être opérationnelles sur les urgences et d'être réactives à l'évolution d'une situation volatile.

Dans un contexte urbain, où la légitimité d'une ONG peut être contestée par la concurrence du marché et du secteur privé, les humanitaires veillent à l'identification des vulnérabilités et à l'analyse des dynamiques sociales. Ceci leur permet d'intervenir dans des quartiers délaissés par les services publics, bidonvilles ou quartiers non viabilisés. Des manques sont également mis à jour dans des domaines considérés comme non prioritaires par les services publics et le secteur économique, malgré leur impact sur la santé et la qualité de vie – c'est ainsi que l'assainissement passe souvent largement après l'électricité ou la téléphonie.

ACF renforce également ses projets d'infrastructures d'un volet d'accompagnement social : mobilisation communautaire, création ou renforcement de comités locaux, sensibilisation des usagers et amélioration des connaissances et pratiques pour l'hygiène, l'alimentation et les soins infantiles, par exemple. Cette méthodologie est tirée des expériences en milieu rural, mais s'avère essentielle et avec un fort impact en ville : sans sensibilisation d'usagers et des communautés, les factures ne seront pas payées, les pratiques d'hygiène continueront à réduire à néant le gain d'un assainissement amélioré et d'un accès à des services de base adéquats, etc.

En ville, les programmes veillent également à renforcer les compétences locales et à les utiliser pour assurer la pérennité des projets. Les acteurs locaux sont souvent regroupés en associations, les autorités sont présentes, l'entrepreneuriat existe. Les moyens et les formations dispensés à travers des ONG peuvent permettre de leur assurer un professionnalisme qui améliorera leur pérennité et leur gouvernance.

Enfin, lorsque c'est possible, ACF essaie également de développer son approche intégrée et multisectorielle, pour maximiser l'impact de son action. Il convient de reconnaître ici que, dans la pratique, il est rare d'arriver à développer toute la gamme de son savoir-faire sur des contextes urbains, bloqué par certaines limites.

La relative nouveauté des interventions des ONG en milieu urbain, et le manque d'expertise reconnu par rapport au milieu rural, met en cause la légitimité de l'ONG vis-à-vis de ses interlocuteurs : bailleurs internationaux, ainsi qu'autorités nationales, municipalités, etc. Il est souvent difficile pour ACF de convaincre suffisamment ses bailleurs de fonds de soutenir une approche complète en milieu urbain, et ses projets sont donc limités à un champ d'intervention – souvent la construction d'infrastructures d'accès à l'eau dans des quartiers défavorisés.

Par rapport à une entreprise spécialisée dans la construction de réseaux d'eau ou à un bureau d'étude, une ONG n'a souvent pas l'expertise technique suffisante pour assurer, à elle seule, le succès d'un projet complexe. Si les passerelles sont fréquentes entre ONG et secteur privé, l'ONG va rarement pouvoir mutualiser les compétences d'ingénierie et devra se reposer sur des individus qui n'auront pas nécessairement de filet – le risque d'erreur technique est beaucoup plus critique qu'en contexte rural, où une erreur dans la construction d'un forage peut être rectifiée sans grand impact, ou un échec sur une partie d'un projet n'impactera pas l'intégralité de la population bénéficiaire.

ACF est une organisation qui met en œuvre directement ses projets. Or, en contexte urbain, cette intervention directe est délicate. Il convient de construire des partenariats, changement de mentalité qui n'est pas toujours simple, et nouvelles façons de travailler pour une organisation qui continue néanmoins ses interventions directes dans d'autres contextes ruraux. De nouvelles compétences doivent être intégrées aux équipes, qu'il faut identifier, former, fidéliser.

Mais le point principal de contrainte d'une ONG souhaitant s'investir en milieu urbain reste ses financements : si en milieu rural, des projets à fort impact peuvent souvent être menés en quelques années, en ville l'ONG s'inscrit dans des plans de développement et d'investissement à 15 ou 30 ans. Difficile, avec des financements de quelques années dans les meilleurs des cas, de s'assurer du suivi des projets et de la pérennité qui en découlera.

La complexité du milieu urbain, leçons et questions

Lors du diagnostic des besoins de la population d'une agglomération ou d'un quartier, ACF se retrouve généralement avec un constat gigantesque et tentaculaire, interconnecté, parfois liant même urbain et rural. Un arbitrage doit être fait, l'organisation devant être consciente de la complexité, mais ne pouvant pas tout faire. Les problématiques amont et aval doivent être prises en compte : un service technique municipal, un site de décharge des

ordures, des associations d'usagers... Des compétences doivent être ajoutées, via des partenariats notamment, sur les droits, l'urbanisme, le foncier... Il s'agit alors d'arbitrer et d'argumenter son choix d'être un maillon d'une chaîne, ne pouvant qu'influer sur une partie des problèmes. Ou il faudra refuser de s'impliquer sur une cause trop complexe et dont les résultats sont trop aléatoires pour garantir des résultats à une action trop ponctuelle dans le temps, l'espace, ou les problèmes adressés.

La vulnérabilité

Les modes opératoires d'ACF sont en constante évolution depuis plus de 30 ans, tant en milieu rural qu'urbain. Par expérience et historique, ses réponses sont mieux documentées et validées en milieu rural et dans les camps de victimes déplacées par des crises. Ces solutions sont partiellement transposables en ville, mais elles doivent être adaptées, parfois réinventées pour des contextes urbains, où l'accès aux produits et les dynamiques sociales sont différentes.

L'une des questions que pose le milieu urbain au sein d'ACF est celle de la vulnérabilité des populations et du mandat de l'organisation.

Le concept de vulnérabilité, pour les acteurs humanitaires, lie l'exposition aux crises et aux chocs, et la capacité d'y faire face, mais aussi la pauvreté, les moyens de subsistance, l'exclusion sociale, l'accès aux services de base, etc. Il ressort des études réalisées par ACF que sur la base des critères que l'organisation cherche à mesurer, il est souvent difficile de comparer la vulnérabilité urbaine et rurale. Ainsi, en ville, la vulnérabilité générale est beaucoup moins évidente qu'en milieu rural : pour un groupe, un quartier, une communauté, les disparités sont généralement beaucoup plus marquées que pour un village ou une région agricole. Une tendance générale est souvent difficile à trouver, et, si elle existe, se pose la question de sa priorité par rapport à des besoins plus critiques en zone rurale.

Moins démontrable à un niveau communautaire, la vulnérabilité est cependant plus flagrante au niveau des individus. L'exclusion sociale et la pauvreté stigmatisent des personnes, de manière plus hétérogène qu'en milieu rural.

Ainsi, dans son cœur d'activité, le traitement de la malnutrition aiguë, ACF rencontre souvent beaucoup de difficultés à montrer des taux importants, qui justifient en principe son intervention ou le déclenchement d'une urgence. Le débat dans lequel s'inscrit l'organisation est délicat : comment concilier des priorités stratégiques liées au mandat, et l'optimisation des moyens pour avoir un impact sur le plus grand nombre ?

L'autre évidence avec laquelle composer avec des populations urbaines est que leurs priorités ne sont pas forcément celles qui semblent essentielles. Un téléphone

portable, des vêtements élégants ou un téléviseur sont souvent plus prioritaires que de dépenser de l'argent dans de l'eau potable, du savon ou des soins médicaux. C'est une réalité sociale que les organisations doivent comprendre et intégrer.

Enfin, pour une organisation à but humanitaire, certains arbitrages sont parfois lourds de conséquences : apporter un réseau d'eau dans un quartier peut détruire un marché établi, mettre en danger des revendeurs d'eau ambulants déjà vulnérables. Autre exemple, la pérennité des infrastructures nécessite parfois qu'une partie des coûts soit supportée par la communauté, puisque les pouvoirs publics ne pourront pas les prendre en charge : l'organisation doit parfois accepter de développer des projets faisant payer l'eau potable plus cher dans les quartiers les plus pauvres que dans les plus aisés desservis par tous les services publics, voire même plus cher qu'à Paris ou à New-York, comme c'est le cas à Port-au-Prince et dans de nombreuses villes du Sud.

Partenariat avec les pouvoirs publics

Si au niveau national il existe souvent des plans généraux de développement rural ou de lutte contre la pauvreté, il n'en subsiste que peu de traces dans les terrains ruraux où ACF est amenée à intervenir. En milieu urbain, en revanche, les pouvoirs publics sont incontournables, et multiples. Un partenariat doit être noué, ou des autorisations obtenues. La connaissance de textes réglementaires, de plans de développement, des agences spécialisées, des ministères en charge de divers volets et des politiques publiques sont des préalables aux projets urbains. Et cela même lors de réponses d'urgence dans des crises aiguës.

Les autorités tant nationales que locales scrutent de près leurs villes. Les enjeux politiques et économiques y sont marqués, et peuvent, parfois, s'accorder avec des besoins humanitaires – pouvant rendre glissant les terrains sur lesquels s'engage l'action de l'organisation. La gouvernance est un axe fondamental dans lequel doit s'inscrire la stratégie de l'organisation pour travailler efficacement et durablement en ville.

Une ONG a alors un rôle à jouer : par son expertise et son plaidoyer, elle peut influencer sur des priorités de développement et aider à faire émerger problèmes et solutions. Combien de villes du Sud ont des routes et un réseau électrique, mais aucun assainissement pour évacuer les eaux de pluie ? En Côte d'Ivoire, le sous-directeur du ministère en charge de contresigner les plans de construction de maisons se désole de voir que ses architectes n'incluent aucun toilette dans des habitations, mais ne peut que constater. Au Zimbabwe à l'inverse, une unique solution d'assainissement est reconnue, et il est donc interdit à une personne habitant en ville de construire une latrine qui ne soit pas raccordée au tout-à-l'égout, que celui-ci existe ou non. Le plaidoyer d'ACF et de ses partenaires sert à faire évoluer les positions, et peut aider l'inclusion des plus vulnérables dans l'accès aux services de base.

L'emprise du bâti, conflits fonciers, propriété et usage

Le bâti est évidemment le point caractéristique d'une ville. Il est complexe d'appréhender l'évolution souvent anarchique des villes du Sud, dimensionnées il y a 50 ou 100 ans pour 10 fois moins d'habitants que ce qu'elles ne contiennent aujourd'hui. Comment intervenir dans des villes qui ont poussé dans des endroits où il n'aurait du y avoir qu'un petit village ; les Gonaïves, en Haïti, était un lieu de rencontre pour les boucaniers il y a quelques siècles ... Comment accommoder aujourd'hui 300.000 habitants résidant en zone inondable ?

Les zones non habitables et les difficultés foncières sont l'un des problèmes majeurs rencontrés par ACF en milieu urbain. Dans le premier cas, une fois passées les barrières parfois politiques et sécuritaires d'intervenir dans des zones non reconnues, il s'agit de trouver un mode opératoire pour répondre à un besoin humanitaire urgent, sans pour autant fixer les communautés sur une zone qu'elles devront quitter à court terme, que cela soit pour des questions de salubrité, de sécurité, ou de droit au terrain.

Et dans les zones où interviennent les ONG, l'imbricatio foncier est toujours un casse tête. En effet, plusieurs scénarios peuvent être rencontrés :

- * Les terrains occupés, de manière illégale ou tolérée, appartiennent à un propriétaire, promoteur immobilier, ou les terrains publics : c'est alors l'expulsion qui est risquée à tout moment. L'organisation doit alors bien mesurer les risques qu'elle fait courir aux résidents s'ils deviennent visibles. Des infrastructures permanentes sont généralement impossibles à construire. C'est par exemple le cas des camps de déplacés qui viennent s'entasser dans Kaboul, et qui transitent sur des terrains appartenant au ministère de la Défense. Lequel n'hésite pas à se débarrasser du problème ... en revendant le terrain à des promoteurs immobiliers.

- * Il n'existe pas de plans cadastraux, d'archives municipales, de titres fonciers, ou des titres fonciers sont sans valeur. A San Pedro en Côte d'Ivoire, comme dans les villes Haïtiennes, il est courant d'avoir plusieurs propriétaires revendiquant, titres de propriété à l'appui, les mêmes parcelles.

Démêler ces schémas demande d'intégrer des compétences que n'a pas, à ce jour, une organisation comme ACF, avec une influence sur les réponses à apporter, sur l'échelle de temps des projets, sur les implications administratives et juridiques. Là encore, le lien avec les pouvoirs publics est essentiel.

Il n'y a guère qu'en Mongolie que la municipalité d'Oulan Baator reconnaît la propriété de la terre à une personne qui s'installe sur un terrain vierge.

Autre point de blocage : nombreux sont les citoyens qui louent leur logement. Les squatteurs illégaux mis à part, c'est évidemment la norme pour les couches les plus vulnérables vers lesquelles se tournent les programmes des organisations. Tout programme visant à améliorer le bâti peut aisément manquer sa cible et pousser les personnes aidées vers encore plus de précarité : le bénéficiaire d'une

action serait alors le riche propriétaire récupérant son bien ou en augmentant le loyer, une fois le logement mis aux normes antisismiques, pourvu de toilettes et d'assainissement, ou installé à proximité d'une école et d'un centre de santé bien équipé.

Parmi les modes opératoires qu'ACF réapprend à l'occasion de ses projets en milieu urbain figure la gestion des travaux et des infrastructures. Maîtrise d'ouvrage, délégation de gestion, propriété des infrastructures sont des concepts familiers aux industriels, entreprises de génie civil et municipalités françaises, mais elles ne coulent pas de source dans les contextes des villes du Sud. ACF, tout en apprenant parfois sur ces sujets, doit souvent accompagner les autorités sur ces concepts qu'elles ne maîtrisent pas elles-mêmes. Elles ont ainsi besoin d'être formées et accompagnées sur leurs rôles et responsabilités, sur les partenariats publics-privés, la collecte de factures auprès des usagers, ou des concepts de péréquation par exemple. En milieu rural, la méthodologie humanitaire met généralement la responsabilité de la gestion aux mains de la communauté, notamment à travers des mécanismes de comités représentatifs. Ce modèle éprouvé doit être sérieusement questionné dans des contextes urbains : s'il peut s'avérer adapté, il peut également servir de raison aux autorités de se désengager de leurs responsabilités de contrôle.

Les citoyens : des communautés, des individus, ou des citoyens et des consommateurs?

L'explosion démographique et l'exode rural que connaissent les villes modifient très rapidement le tissu social, rendant la lecture complexe mais d'autant plus nécessaire pour les ONG. Si, en zone rurale, une certaine homogénéité communautaire permet généralement une analyse des dynamiques du groupe, la ville est généralement facteur de mixité et de déstructuration. Mélanges ethniques et pertes des repères culturels modifient en profondeur les interactions entre individus. Individualisme, exclusions, discriminations sont souvent exacerbées en contexte urbain. L'éclatement familial est également un facteur qui peut s'ajouter, tout en permettant de conserver le lien rural-urbain : retour pendulaire des hommes qui cherchent de l'emploi en ville en laissant leur famille « au village », attaches communautaires à une zone géographique, etc.

Cet attachement, cependant, va profondément évoluer puisque, en mettant en parallèle courbes démographiques et évolution de la population des villes du Sud, les jeunes, qui représentent la majorité, deviennent les citoyens de demain, s'éloignant de leurs attaches dans le monde rural.

Au cœur de cette analyse sociale se trouvent des mécanismes innovants, de nouvelles attaches. Associations locales, mouvements sociaux, politiques et religieux naissent en ville, mélangeant les individus, ou au contraire recréant le lien communautaire. L'entrepreneuriat est présent et inventif, qu'il soit formel ou informel. Et l'information se transmet comme une traînée de poudre,

pouvant amener des réactions et mouvements de foule très vifs : au-delà du risque sécuritaire et opérationnel pour les actions immédiates des ONG, il faut y voir un potentiel de changement et de prise en compte des problématiques des vulnérabilités. A l'image des révolutions arabes, bien évidemment, parties de villes, mais aussi, plus simplement, lorsque le maire de San Pedro, en Côte d'Ivoire, doit renoncer au « déguerpissement »² à coup de bulldozer du quartier défavorisé du Bardo pour discuter avec ses administrés des alternatives et programmes de relogements.

Ainsi, une question fondamentale se pose aux organisations d'aide en milieu urbain : le concept très humanitaire de communauté reste-t-il adapté ? L'échelle individuelle est-elle plus pertinente ? Et pour parler droits et devoirs, n'est-ce pas vers un renforcement du sentiment de citoyenneté que doit tendre un projet ? Ainsi, à des messages traditionnellement tournés vers les bienfaits en santé publique et le partage de ressources vitales par la communauté, ACF réfléchit à intégrer des valeurs issues de l'éducation citoyenne, par exemple pour éviter les connexions pirates à un réseau d'eau ou électrique, qui mettent en péril son fonctionnement et sa pérennité, mais aussi pour assurer un paiement des factures, la mise en place d'associations d'usagers, de contre-pouvoir, de représentants de quartier...

Mais comme les villes sont également les principaux lieux d'échanges commerciaux, c'est aussi sur le concept de consommateur que doivent réfléchir les équipes d'ACF. Quand, dans un quartier précaire, on se rend compte que les familles sont capables de dépenser 5 à 10% de leur budget mensuel en téléphonie mobile, il devient essentiel d'étudier, et peut-être d'utiliser, les mécanismes de communication utilisés par les entreprises. Le marketing au service de la santé publique est l'une des approches qui révolutionne le secteur du développement, et c'est en ville qu'il est le plus évident : dans leurs acronymes anglais pour l'instant plus développés qu'en français, le *social marketing* ou le *sanitation marketing* sont voués à faire de l'ombre au traditionnel PHAST³ des années 1990.

La communication doit s'adapter : les sessions communautaires traditionnelles sont remplacées par l'utilisation de médias de masse : radio, télévision, banderoles. Mais un suivi individuel peut aussi être la clé : visites en porte-à-porte, ciblage par SMS, ou peut-être à l'avenir à travers les réseaux sociaux, comme l'ont fait les révolutions arabes. Juste après le séisme en Haïti, ACF passait ainsi les mêmes messages de santé publique et d'hygiène avec des équipes faisant un suivi individualisé d'abris en abris, et sur RFI, seule radio diffusant encore à Port-au-Prince.

Autre volet lié à la consommation : la dignité de la population, surtout celle déjà vulnérable et stigmatisée, est en jeu. Si, en milieu rural, l'objet est avant tout utilitaire, il véhicule en ville une image sociale, au même titre que l'habitation ou les vêtements. Il faut se méfier de l'effet du don d'un objet standard, qui risque de renforcer encore cette image de victime aidée, et qui se retrouve très vite

revendu en masse sur les marchés, pour acheter autre chose, ou pour s'en démarquer : il arrive souvent que la nourriture, les produits d'hygiène, les seaux ou les bâches en plastique siglés des agences humanitaires soient visibles sur les marchés, souvent moins cher que les autres produits, que les gens préféreront acheter. Pouvoir démontrer que l'on peut s'acheter un bien, se démarquer de ses voisins avec un objet d'une autre couleur, ou au contraire se fondre dans le moule avec la marque à la mode : c'est en proposant des choix de consommation que l'on obtient une appropriation de l'objet, et que l'on atteint, de manière détournée, l'objectif initial.

Créer cette demande et ces choix de produits s'accompagne de l'opportunité pour ACF de renforcer l'offre et le secteur privé. L'assistance gratuite traditionnelle, distribution de nourriture ou de biens, a ainsi été débattue même pour une urgence aussi importante que le séisme de Port-au-Prince : donner des moyens aux populations d'acheter elles-mêmes ce dont elles ont besoin permet d'assurer la reprise d'un secteur privé lui aussi victime. Les programmes permettent d'injecter des fonds dans un quartier. Des petits commerces et des initiatives privées en bénéficient au niveau de la ville, et avec elles des opportunités économiques et d'emploi. De nouvelles filières sont créées, et bien accompagnées, elles ont un potentiel très porteur : la filière de l'assainissement et du recyclage, le maraîchage urbain, la transformation alimentaire, par exemple.

Pour les gros travaux d'infrastructure, l'accompagnement d'une ONG permet aussi à une petite entreprise nationale de gagner en compétence et en expérience. La flexibilité financière que peut apporter une ONG dans la gestion d'un chantier peut sauver une entreprise qui n'a pas la trésorerie suffisante pour concourir dans des projets financés par les grandes administrations internationales. Ces lignes ajoutées au CV d'une jeune entreprise de génie civil ou d'hydraulique compteront lors des prochains appels d'offre : expérience et rigueur administrative acquise auprès d'une organisation internationale lui permettront d'avoir un dossier convaincant auprès de mécanismes de financements plus ambitieux. C'est parfois une prise de risque pour l'ONG, souvent un challenge, et les contraintes des règles administratives limitent les possibilités de collaboration, mais c'est là aussi qu'une ONG internationale a un rôle à jouer dans les villes.

Pour les ONG aussi, le partenariat avec le secteur privé peut apporter une réponse aux questions de légitimité et de mutualisation de compétences évoquées précédemment. S'il reste essentiel de poser des garde-fous et de ne pas occulter des débats et différences éthiques qui séparent le milieu associatif du secteur privé, la complémentarité des approches peut permettre de proposer des services durables à des populations négligées.

Pour conclure, cet exercice de réflexion sur les interventions d'ACF en ville a permis de mettre en avant une différence des échelles. Une ville, c'est autant Chipinge,

une agglomération zimbabwéenne de 30.000 habitants, que Djakarta et ses 9.5 millions d'habitants hors zone métropolitaine. Si des tendances se retrouvent, il convient de rester prudent quant à définir une méthodologie reproductible partout.

La capitale est la vitrine d'un pays, elle a donc un statut particulier. Elle est jalonnée de lieux symboliques. L'imbrication des niveaux décisionnaires dans une capitale est souvent déroutante : c'est un avis que partagent souvent avec ACF les fonctionnaires des ministères et les employés municipaux. L'image de sa pauvreté ou de son insécurité est un enjeu politique qu'il convient de contourner pour une organisation neutre.

Il reste donc beaucoup de sujets à développer pour les agences d'aide. Le clivage urgence-développement, pour peu qu'il ait eu une pertinence, doit être dépassé pour améliorer au mieux les conditions de vie des habitants des villes, en travaillant à prévenir au maximum l'impact des crises. Mais même la meilleure préparation ne permettra pas d'éviter les urgences humanitaires, comme l'a démontré le tsunami du 11 mars 2011 au Japon : aussi convient-il d'améliorer les capacités et compétences des organisations humanitaires, dans un apprentissage qui se poursuivra encore au rythme des catastrophes, des crises politiques, ou des projets d'accompagnement à long terme des résidents urbains. Sans oublier les populations qui ne manqueront pas de rejoindre, dans les années à venir, l'opportunité économique que représente la ville.

Nicolas Villeminot

*Référent Technique Eau, Assainissement et Hygiène
Action Contre la Faim*

www.actioncontrelafaim.org

¹ Le « Flash Appeal Haiti 2010 » suite au séisme regroupait la plus importante demande de financements pour une crise humanitaire, 1,5 milliards de USD, dépassant les demandes suite au tsunami de l'Océan Indien du 26/12/2004.

² Expropriation sans dédommagement, accompagnée de destruction des bâtiments, terme couramment utilisé en Afrique francophone, et relaté dans l'ouvrage évocateur *Les mots de la stigmatisation urbaine*, de Jean-Charles Depaule, éditions UNESCO - 2006.

³ PHAST *Participatory Hygiene and Sanitation Transformation*, méthodologie de mobilisation communautaire très utilisée dans les organisations de développement.

***Ouvrages d'Action Contre la Faim pour aller plus loin
sur le milieu urbain :***

ACF – La faim dans les villes, Eric Levron – Editions Hermann, 2006

ACF – Misère urbaine : la faim cachée – Editions du Diable Vauvert, 2006 – livre de photographies

ACF – Identifier les vulnérables urbaines – 2010 – document à usage des praticiens disponible en français et en anglais sur le site www.actioncontrelafaim.org

Le re-logement post-catastrophe en ville : appuyer les dynamiques sociales ou renforcer le status quo?

Sandra D'Urzo

La multiplication de conférences et de débats sur la vulnérabilité urbaine montre qu'il est important, au sein des acteurs humanitaires, de mieux comprendre et d'aborder ce sujet.

Il y a plusieurs symptômes de ce changement progressif : l'utilisation d'approches «non habituelles» en matière de logement post-catastrophe comme les aides financières et les familles d'accueil éloignent les organisations internationales des solutions d'urgence traditionnelles comme les tentes et les bâches.

Fournir des solutions de logement dans des villes de grande taille est extrêmement complexe : pertes de vies humaines et d'expertise, de biens et d'actifs, urgence pour identifier des emplacements provisoires pour réinstaller les populations, contraintes politiques et légales, questions d'équité, perte de mémoire et d'identité ... beaucoup des leçons apprises – en termes de construction d'alliances pour se préparer aux catastrophes et en termes de travail dans le cadre de procédures légales et foncières – peuvent contribuer à dépasser ces problèmes récurrents.

Il n'y a pas qu'une seule réponse mais il est certain que de profiter des « opportunités urbaines » telles que l'accès à des technologies, une économie de marché développée et l'innovation, peut agir comme guide pour concevoir une réponse sur l'habitat plus adaptée aux besoins.

«Prenez un scénario urbain dans l'un des pays les plus pauvres au monde, ajoutez deux millions de personnes entassées dans des immeubles mal construits sur le flanc d'une montagne ou sur d'autres sites à risque, enlevez les codes de construction, le contrôle qualité, la planification urbaine, les réseaux d'eau et d'assainissement, puis agitez fort »¹. Cette 'recette' n'est rien d'autre que la chronique d'un désastre annoncé, celui qui a secoué et détruit Port-au-Prince le 12 Janvier 2010. Elle est aussi facilement applicable à d'autres villes de pays pauvres, car ces villes concentrent une population marginale habitant des zones considérées à haut risque de catastrophe.

Mais nous avons récemment vu que même les villes de pays plus fortunés ne peuvent se considérer à l'abri. Le séisme au Japon et le tsunami qui l'a suivi ont frappé l'une des côtes urbanisées les mieux préparées aux catastrophes, avec des normes qui réglementent les constructions et des structures mises en place pour mitiger l'effet des désastres soudains.

Au-delà des ressources et des capacités radicalement différentes dont disposent ces pays, la réalité est que la concentration urbaine dans des contextes multirisques génère des défis de reconstruction inouïs : comment four-

nir des solutions de logement dans des délais très courts, à l'échelle d'une ville, alors que les zones touchées sont saturées de débris ou rendues inaccessibles ? Comment organiser et utiliser les centres collectifs et les immeubles de logement pour accueillir des réfugiées dans les premiers temps après une catastrophe ? Comment influencer la politique de logement et promouvoir une reconstruction équitable et une utilisation des sols sans risque quand les structures administratives sont extrêmement faibles ? Comment déblayer les gravats, acheter les terrains et évaluer les dommages structurels que les autorités locales ne veulent pas ou ne peuvent pas réaliser ?

Il n'y a pas qu'une seule réponse à ces questions, mais les modes opératoires classiques de beaucoup d'agences humanitaires, qui sont conçus pour apporter de l'aide dans des espaces bien confinés (et souvent gérés en direct par l'aide internationale) comme les camps de réfugiés trouvent ici leurs limites. Leur assistance est souvent synonyme de distribution massive de solutions d'abris d'urgence, qu'il s'agisse de bâches, de tentes ou de centres collectifs. Ces solutions pré-établies sont rarement adaptées dans des quartiers d'habitat dense où se juxtaposent des maisons endommagées et d'autres entièrement détruites, de l'habitat locatif et de propriété, de plein pied et du pluri-étage, avec un statut foncier clair ou au contraire très ambigu. Par exemple, dès la deuxième semaine après le séisme, il était impossible d'installer des tentes familiales dans les quartiers de Port-au-Prince, ces tentes étant conçues pour abriter une famille sur des standards d'espace vital minimal nécessitant une surface de 25 m² au sol. Or cette surface était en moyenne occupée par quatre familles différentes avec l'installation de bâches de fortune. La densité urbaine n'a été que le premier des casse-têtes auquel se sont confrontées de nombreuses organisations en Haïti, les obligeant à s'orienter vers des options plus flexibles, contextuelles, et ancrées davantage sur les dynamiques sociales et économiques existantes.

Mais cela ne va pas de soi. Il faut une bonne connaissance de l'organisation spatiale des quartiers, des réseaux de solidarité et d'entraide au sein de la population (ce que l'on appelle en anglais des 'safety nets'), des stratégies de survie et de relogement préférées par la population.

Dans une ville où 80% des habitants sont locataires (bien souvent d'une chambre dans un immeuble) qui faut-il aider à reconstruire, le locataire ou le propriétaire ? Avec quelles garanties et accords sur les conditions de loyer ? Faut-il aider uniquement les plus démunis, c'est-à-dire les sans-ressources ou sans-abris bien avant la catastrophe, ou la 'classe moyenne' des enseignants, des infirmières qui ont perdu leur foyer mais aussi leur travail quand les écoles et les hôpitaux ont été engloutis avec le reste ? Il s'agit là d'appréhender la complexité de la société civile qui se côtoie sans arrêt en milieu urbain, et dont il faut distinguer les mécanismes de fonctionnement 'en communauté'.

Un autre dilemme du travail post-catastrophe en ville est d'apporter les compétences nécessaires au démarrage de la reconstruction, car elles ne figurent pas parmi celles des organisations d'aide : le ramassage des débris/décombres, la réglementation foncière (et éventuellement l'achat des terres pour la reconstruction), la mise en sécurité des structures ou la planification urbaine.

Si le défi est d'accompagner des gouvernements dans la facilitation des règles foncières qui permettent d'accélérer le processus de reconstruction, et de les guider vers des approches plus consensuelles et participatives, il faut avoir développé une expertise pointue qui n'est pas commune parmi les humanitaires.

Au-delà des contraintes, il est certain que s'appuyer sur les « opportunités urbaines » telles que l'accès à des technologies, une économie de marché développée et l'innovation, peut agir comme guide pour concevoir une réponse dans le secteur de l'habitat.

Au lendemain du tremblement de terre, dans un pays physiquement dévasté, Haïti pouvait encore compter sur le réseau de la téléphonie mobile et du système bancaire permettant de recevoir l'aide financière de la diaspora. Un partenariat d'organisations d'aide avec l'un des fournisseurs de téléphones portables a facilité le suivi des déplacements des personnes entre la capitale et les provinces pendant plusieurs mois. Ensuite, des programmes d'aide aux 'familles d'accueil' (*host families*) ont été mis en place afin de donner des solutions d'hébergement chez l'habitant aux déplacés et un appui financier aux familles d'accueil. L'un des programmes développés par le FICR consiste à offrir un 'menu' de solutions d'habitat, sur une période déterminée, afin d'apporter aux familles le 'coup de pouce initial' pour démarrer leurs vies. Ces solutions sont conçues comme des paquets d'aide 'sur mesure' : les familles locataires qui ont identifié un logement (certifié comme étant sûr par le ministère des Travaux Publics) dans un endroit qui leur est familier sont éligibles pour recevoir une somme qui couvre le loyer pendant un an et un forfait pour recommencer des activités génératrices de revenus. D'autres qui possèdent déjà un terrain vont recevoir un shelter, une unité devant permettre une amélioration du logement progressivement. D'autres encore souhaitent une aide financière pour l'achat d'un terrain, en ville ou en province, sur lequel construire seuls ou à plusieurs familles. Chaque versement, chaque accord entre locataire et propriétaire, chaque transaction financière doivent être suivis par une équipe de volontaires de la Croix-Rouge, des experts comptables, des responsables de programme, des conseillers légaux ... avec un évident problème d'échelle et de moyens à mettre en place pour assurer le suivi de toutes les familles. Il serait certainement plus facile, mais moins efficace, de construire des logements sur un terrain vierge par milliers, que de suivre une par une des familles dans leur propre choix de vie. Mais ces deux approches pourraient se comparer à appliquer d'une part de la « microchirurgie » urbaine, très sophistiquée et pointue, donnant des résultats à long terme, et d'autre part de la « chirurgie de guerre », visant à contenir la plaie, à donner à plus de monde un toit sur la

tête le plus rapidement possible, mais dans des lieux voués à l'échec, car souvent trop loin des quartiers d'origine et des opportunités de travail.

Dans la reconstruction des villes et des villages au Chili, des solutions financières adaptées aux besoins ont été étudiées et octroyées aux sinistrés du tremblement de terre. Dans une première phase, un accord avec des partenaires privés, notamment avec le réseau des magasins d'outils et de matériaux de construction, a permis à la Croix-Rouge Chilienne, avec le soutien de la FICR, de mettre au point une 'carte de débit', prépayée avec une somme forfaitaire, afin d'acheter des 'kits' de réparation pour les maisons endommagées ou d'améliorer les conditions de confort des logements temporaires.

Restent comme toujours les questions de comment assurer le lien entre les solutions d'abris humanitaires dits 'd'urgence' et la reconstruction sur le long terme en milieu urbain, et ceci d'autant plus, que l'habitat issu de l'auto-construction est basé 'par définition' sur une logique progressive, et évolue ainsi en fonction des capacités d'épargne et des connaissances techniques de chacun.

Sandra D'Urzo

Administratrice Principale

Département Logement et Etablissements Humains

Fédération Internationale de la Croix-Rouge.

www.ifrc.org/fr

¹ IFRC, rapport publié pour la commémoration des 12 mois du séisme en Haïti

Ouvrages de la FICR pour aller plus loin sur le milieu urbain :

'Handbook on sustainable urban reconstruction', IFRC and SKAT, 2011

World Disasters Report 2010 on Urban Risk, IFRC

Host families guidelines, IFRC-UNICEF, 2011

'The challenge of urban response', video produced by IFRC



© IFRC

Haute densité des quartiers de Port au Prince, construits en absence de règles de construction

L'intervention humanitaire dans les contextes urbains est aujourd'hui de plus en plus courante : Indonésie, Chili, Haïti, Japon ... Voilà de nouveaux terrains complexes qui obligent les professionnels à repenser leurs stratégies d'intervention. À partir de l'exemple de la reconstruction en Aceh, nous nous demanderons quelles méthodes peuvent aujourd'hui permettre la mise en place de projets de reconstruction légitimes, concertés et cohérents avec la réalité des territoires.

Aceh, Indonésie : la multiplication des maisons comme seule stratégie territoriale

En 2004, les conséquences ravageuses du tsunami en Aceh nécessitent un vaste programme de reconstruction qui va profondément modifier le territoire de cette région jusque là isolée. Trente ans de guerre civile, opposant les séparatistes du GAM¹ au gouvernement national, ont paralysé le développement économique de l'extrême nord de Sumatra : un réseau viaire sommaire, un couvre-feu qui entrave les activités économiques et la scolarité des jeunes, des représailles violentes de l'armée sur les populations civiles, une ponction des richesses régionales (bois, pétrole, gaz...) par l'État sans contrepartie et l'interdiction d'accès à la région aux ONG... Aceh est une région pauvre, rurale et enclavée lorsque frappe le tsunami.

On aurait tort d'y voir une faiblesse du gouvernement national ou un manque de compétence pour la gestion du territoire. Car tout au contraire, l'État indonésien est connu pour avoir mené de vastes programmes de mise en valeur de son territoire, comme la Transmigration², politique qui a permis le développement de l'archipel, notamment du sud de Sumatra. Au cours des dernières années, certains auteurs affirment qu'Aceh a été maintenue dans une sorte de « sous-développement » par la volonté de l'État d'étouffer la rébellion en épuisant le territoire³.

L'arrivée soudaine de centaines d'ONG et d'organisations internationales va renverser le déséquilibre : de la région oubliée aux confins de l'archipel, Aceh devient le cœur médiatique et un enjeu économique majeur pour l'Indonésie puisque les fonds récoltés s'élèvent à 7,8 milliards de dollars. Pourtant, devant l'énormité des moyens financiers, techniques et humains à disposition, aucun plan de développement régional n'est proposé. La reconstruction démarre rapidement, et malgré l'injonction de « reconstruire mieux » (*building back better*), elle est avant tout le résultat de la multiplication de minimas.

Face au bilan de la catastrophe, l'habitat a rapidement été identifié comme une nécessité majeure. Les déplacés étaient nombreux et la vie en camp précaire. En conséquence, le travail de reconstruction s'est largement focalisé sur la maison, qui en est devenue le symbole : il fallait en reconstruire quelque 140 000 dans les délais les

plus rapides. Rapidité et nombre, voici les critères retenus pour mener à bien les programmes, auxquels s'est ajouté celui de la qualité constructive, puisqu'il s'agissait d'anticiper le risque sismique en adoptant les règles de construction adéquates. Pour gérer et coordonner l'énorme tâche, le gouvernement indonésien a créé une agence gouvernementale spécifiquement destinée à l'organisation de la reconstruction. L'Agence Nationale pour la Reconstruction (BRR) a ainsi établi un modèle de maison minimale de 36 m², comportant deux pièces et des sanitaires. Ce modèle a été largement repris par les ONG, son économie constructive et son coût réduit permettant de favoriser la quantité de maisons, mais au détriment de la qualité du logement (par exemple la taille du foyer fut rarement prise en compte et le modèle de cuisine proposé s'est révélé inadapté aux usages). Une réponse majoritairement unitaire, uniforme, se préoccupant peu des besoins individuels spécifiques. Cependant, quelques ONG⁴ ont cherché à développer un modèle architectural différent, ou à proposer une déclinaison de modèles selon les situations familiales. Ces expériences ont été largement minoritaires, mais tout à fait essentielles pour démontrer qu'il est possible de sortir du minima pour proposer des réponses mieux adaptées aux modes de vie (avec la construction de cuisines extérieures par exemple), à la nécessité d'adaptation de l'habitat aux besoins des familles (en prenant en compte les potentiels de construction d'extensions), ou à l'adaptation à un contexte rural ou urbain (retrait en fond de parcelle, alignement sur la rue, création de commerce au rez-de-chaussée, etc.).

Hormis ces quelques exemples, la grande majorité des villages et des quartiers ont été reconstruits en multipliant le modèle de la maison minimale : 10, 100, 1000 maisons identiques. Rares ont été les réflexions sur la morphologie du quartier, le plan d'urbanisme ou l'intégration au site, produisant des lotissements indifférents à leur contexte. La tendance à la multiplication des maisons sans planification a été aggravée par la difficulté à trouver des terrains pour la construction et la nécessité de relocaliser une grande partie des sinistrés. La rareté du foncier disponible a conduit à des choix aujourd'hui peu convaincants : de vastes terrains en forte pente, éloignés des centres villageois ou urbains, en zone forestière (qu'il a fallu défricher) ou inondables. Sur ces terrains, des lotissements ont été construits selon des schémas répondant à la recherche de l'efficacité constructive et à la rentabilité du terrain : des parcelles tracées selon les standards du BRR (100 m² pour les locataires, 200 m² pour les propriétaires), peu d'équipements communautaires (une mosquée, une école) et très peu d'espaces publics.

De plus, les lotissements souffrent souvent de manques cruciaux : absence de voirie le reliant au centre voisin, absence de réseau d'eau potable (comme à Unjung Segundur sur l'île de Weh), éloignement des centres d'emplois (Leuhan à 8 kilomètres de Meulaboh, sans transport public

et où le transport collectif privé représente un coût élevé pour les ménages), etc.

Mais comme pour les maisons, certains exemples de réflexion sur l'urbain prouvent qu'il est possible de mener un tel travail dans un contexte de reconstruction.

Le quartier de Meuraxa, Banda Aceh : une tentative de coordination entre acteurs autour d'un projet urbain

Un exemple de projet coordonné a été mené dans le quartier portuaire de Banda Aceh : Meuraxa. Réunissant un organisme public (BRR), la municipalité, une agence internationale (ONU-Habitat), des entreprises privées (P2KP), ainsi que plusieurs ONG (Up-Link, ...), la reconstruction du quartier a bénéficié d'une entente entre les différents acteurs autour d'un plan urbain coordonné par l'ONU-Habitat, renforçant les capacités de gouvernance locale. Meuraxa a été presque entièrement détruit par le tsunami : en front de mer, sans relief pour arrêter la vague, le port de passagers et le quartier résidentiel ont été effacés de la carte. Avant 2004, Meuraxa était un quartier relativement mixte socialement : des maisons de pêcheurs étaient regroupées près du port, tandis que des fonctionnaires, appartenant à une classe moyenne-supérieure habitaient entre la côte et le centre-ville. Outre l'activité de la pêche, le port permettait d'approvisionner l'île de Weh et d'assurer le transport des passagers. Durant le conflit, le port de Banda Aceh représentait ainsi un enjeu stratégique quant au commerce et aux déplacements.

Aujourd'hui, le programme de reconstruction a permis de restaurer l'activité portuaire et de remodeler le quartier attenant. Un réseau de voirie hiérarchisé et soigneusement dessiné permet de répondre à tous les usages et s'adapte aux échelles de circulation (de la voie rapide qui relie le centre au port, à la desserte des maisons par des ruelles pavées et rythmées par l'éclairage public).

Au sein de ce réseau nouvellement créé, viennent s'intégrer différents programmes de reconstruction de maisons. Hormis le BRR et ses maisons minimales, l'ONU-Habitat et Up-Link ont proposé une construction participative des maisons, ces derniers intégrant dès la phase de conception des variations architecturales, conférant au quartier une grande diversité visuelle. Arrivé plus tard, IDB a entrepris de construire pour les derniers bénéficiaires restés sans maison, en proposant, quatre ans après le tsunami, de grandes et séduisantes constructions.

Véritable symbole, le centre d'étude des tsunamis, au rayonnement régional, vient confirmer la position stratégique du quartier, tout en assurant la fonction de bâtiment refuge en cas d'alerte au tsunami pour les habitants. Un parc public, accueillant un mémorial du tsunami témoigne de l'événement, et permet d'inscrire dans le quartier une trace physique qui rappelle le drame qui fut à l'origine de la métamorphose actuelle.

Cependant, de l'avis de tous, il n'y a pas eu de réel plan de développement économique ni de concertation publique quant au devenir du quartier, et si la vie est plus aisée qu'ailleurs, la fragilité des situations économiques reste un frein au développement.

À l'origine du programme, l'ONU-Habitat avait l'ambition de baser l'intervention urbaine sur une réflexion participative. Up-Link a également manifesté cette même volonté en concevant avec les habitants de plusieurs petits quartiers un plan de développement local, intégrant des objectifs sociaux et économiques. Cette dimension participative a laissé la place à une intervention davantage basée sur les infrastructures. Cela reflétant la vision techniciste traditionnelle de la ville et du territoire portée par cette reconstruction, mais également la faiblesse du tissu social et associatif en Aceh, fragilisé par le conflit civil. L'intervention à Meuraxa est donc un reflet du jeu d'influences et des savoir-faire des acteurs, travaillant davantage autour de la cohérence des infrastructures plutôt qu'en réaction à une réalité économique et sociale.

Nous voyons ainsi par cet exemple qu'agir sur la ville n'est pas chose facile, le contexte urbain est extrêmement complexe et les actions de reconstruction ou de développement marquent fortement les territoires et ont des conséquences à long terme. Le travail d'urbanisme ou de développement urbain ne peut s'abstraire de cette complexité ni ne peut ignorer les conséquences sociales, économiques ou politiques qu'il engendre. Et cette complexité habituelle du contexte urbain est davantage exacerbée en situation de crise.



© S. Deprez

Vue du quartier de Meuraxa, Banda Aceh. De grands axes bien conçus (trottoir, égouts, éclairage public) permettent de relier le quartier et le port de passagers au centre-ville.

Le rôle des municipalités dans l'élaboration des stratégies de reconstruction

La catastrophe ou la crise en milieu urbain affaiblissent pour un temps les institutions de gouvernance, tant nationales que locales (gouvernements régionaux, municipalités). Or, la municipalité est l'organisme central lors de la reconstruction en milieu urbain. Elle représente le pouvoir légitime : élue, elle est reconnue par les habitants, et porte des objectifs politiques, économiques et sociaux pour le développement du territoire. Cette légitimité est essentielle, et doit être reconnue par les habitants (pour accepter les décisions prises en matière d'interven-

tions urbaines), par les ONG (pour travailler en partenariat avec les autorités élues sans s'y substituer) et par les bailleurs (pour que lui soit confiée la gestion des fonds) afin que la phase de reconstruction puisse démarrer dans une bonne répartition des rôles de chacun.

Durant la phase d'urgence, le rôle des ONG est essentiel pour prendre en charge les besoins les plus pressants, porter assistance aux populations en fournissant les besoins essentiels et en assurant leur mise en sécurité. Mais cette première phase d'action devrait également permettre un renforcement de la municipalité, afin qu'elle puisse pleinement assurer sa fonction durant la phase de reconstruction. Car son rôle est alors essentiel ; il s'agit d'assurer une continuité ou une cohérence des actions des différents intervenants avec un plan (préexistant ou nouveau) de développement et de gestion de la ville ou du territoire. De plus, l'intensité de la crise influence souvent l'ambition des projets de reconstruction. Voici trois cas de figure :

* La catastrophe est un événement qui ne remet pas en cause les politiques précédentes d'aménagement, mais oblige à en questionner certains aspects. Dans le cas récent du tsunami au Japon, en mars 2011, la reconstruction semble obéir aux plans urbains précédents la catastrophe, mais interroge les choix énergétiques et les choix d'implémentation géographique : la situation des centrales nucléaires par exemple, ou les différentes zones tampons. La reconstruction se déroule en continuité avec les politiques précédentes, mais permet d'amorcer de nouvelles orientations.

* La catastrophe est une rupture, envisagée comme une occasion de mettre en place de meilleures stratégies de gestion du territoire et de la ville. En Aceh, c'est ainsi que la reconstruction a été présentée, bien que les ambitions sociales et économiques soient restées très modestes. La vision de la ville et du territoire portée par cette reconstruction était avant tout fonctionnaliste et techniciste : il s'agissait de mettre en place des infrastructures performantes (réseaux d'eau et d'électricité, voirie, sanitaires...) et d'assurer une bonne qualité de réalisation permettant de réduire les risques dans cette zone soumise à une forte activité sismique (construction parasismique, bâtiments refuges, plans d'évacuation, systèmes d'alerte et de surveillance des tsunamis). Cependant, l'absence de références à l'organisation précédente du territoire a conduit à des erreurs dans les choix et l'implémentation des projets. Par exemple, la construction de lotissements, comme nous l'avons évoqué plus haut, a entraîné une rupture dans les modes de vies : éloignement des lieux de travail, dépendance aux transports privés, modifications des liens culturels et sociaux entre les habitants... Pourtant, la municipalité ou les autorités locales sont les garantes de la mémoire des organisations précédentes, des potentiels et des faiblesses des territoires. S'appuyer sur ces connaissances devrait permettre de ne pas prendre des options de reconstruction qui entravent une gestion durable et cohérente des territoires.

* La catastrophe fait table rase. Elle est présentée comme une occasion de « repartir de zéro ». C'est ainsi que l'on présente souvent Haïti suite au tremblement de terre de janvier 2010. Les ambitions sont très grandes : la reconstruction doit permettre d'entraîner une dynamique de développement : lutte contre la pauvreté, amélioration de la gouvernance urbaine et de la gestion du territoire, développement économique, gestion des risques naturels, développement durable, progrès médicaux et sanitaires,... Face à cette ambition, le gouvernement haïtien et la municipalité de Port-au-Prince souffrent d'un manque de légitimité (contestée par la population, mais également par des acteurs internationaux). De plus la tendance générale à envisager le projet de reconstruction comme devant entièrement « refaire » la ville est paralysant : le territoire, bien que profondément meurtri, est le reflet d'une histoire, d'une culture et d'une organisation – formelle ou informelle – sur lesquelles il est crucial de s'appuyer pour mettre en place un programme de reconstruction efficace.

La reconstruction en milieu urbain ne peut se passer du rôle des municipalités et des gouvernements locaux. Ce sont les organismes légitimes pour définir les orientations de développement (économique, social, culturel, environnemental) qui sous-tendent tout projet urbain. Agir sur la ville n'est jamais neutre : un plan de développement doit coordonner les différentes interventions afin de maîtriser les impacts de la reconstruction, et de les mettre au service d'un projet. La complexité du système urbain est certaine. La multiplicité des acteurs, engagés dans des missions diverses (santé, eau, habitat, risque,...), ajoute à la difficulté à coordonner les actions autour d'un projet commun. Pourtant des outils existent, expérimentés hors du cadre des missions humanitaires, permettant à des municipalités de faire face à ces enjeux complexes de gouvernance urbaine en temps de crise.

La planification urbaine stratégique : un outil pour reconstruire

La planification urbaine stratégique est un outil permettant une meilleure compréhension des potentiels et des faiblesses des territoires urbains. Son but est de parvenir à la construction d'un projet prenant en compte les positions et les intérêts de tous les acteurs concernés par la ville : représentants des habitants, entreprises privées, associations, professionnels, ONG, ... Sous la coordination de la municipalité, ces nouveaux plans urbains donnent les orientations stratégiques pour la réalisation d'un projet de ville autour duquel se sont accordés les différents acteurs. Ces plans ne sont pas des dessins gravés dans le marbre : ils sont le reflet d'un processus, sans cesse réajusté à l'évolution des réalités urbaines, mais porté par des objectifs définis collectivement.

L'Argentine a fait face dans les années 90 à une grave crise économique et sociale, dont le point culminant a été les émeutes de décembre 2001, entraînant un vif discrédit sur l'ensemble de la classe politique et la capacité des dirigeants à gérer le pays. Face à cette crise, la ville de Rosario a mis en place, à partir de 1995, un *Plan Estratégico* afin

d'articuler des objectifs économiques et sociaux au renouvellement urbain. Une longue phase de concertation a réuni quelques 150 institutions publiques et privées, aboutissant à l'élaboration d'un plan urbain, reflet d'une vision partagée de la projection de la ville dans 20 ans. Ce consensus permet à chacun des acteurs de situer son action dans un projet global auquel ils ont activement participé. Aujourd'hui, la ville est forte du succès de l'opération : la démocratie participative est devenue partie intégrante de la culture citoyenne de Rosario, de nombreux espaces publics et espaces verts ont remplacé les zones industrielles sinistrées, l'économie connaît une embellie rapide, et les programmes de lutte contre la pauvreté permettent d'affronter la question de l'habitat informel. Le plan urbain stratégique, 15 ans après son implémentation, a permis de transformer la ville selon des objectifs de durabilité et d'approfondissement de la démocratie. Pour ce projet, Rosario a obtenu en 2004 un prix décerné par l'ONU-Habitat pour sa bonne gestion urbaine.

Ainsi des outils existent permettant de coordonner les actions des intervenants en cohérence avec la réalité du territoire. Dans le cadre d'une reconstruction post-catastrophe, les plans urbains stratégiques semblent pouvoir devenir un outil permettant la prise en compte de la multiplicité des acteurs, des besoins du territoire et d'en faire émerger un projet de ville. Mais les processus sont longs, et les implications débordent largement les mandats des humanitaires. Pourtant, il est impensable de ne pas les prendre en compte lorsque l'objectif affiché est de reconstruire une ville de la taille de Port-au-Prince.

Conclusion : vers de nouveaux métiers ?

Quelles positions les ONG peuvent-elles adopter lors de ces nouvelles missions de reconstruction en milieu urbain ? En collaboration avec les municipalités, elles nous semblent pouvoir tenir plusieurs rôles majeurs. Lorsque, comme en Haïti, la municipalité ou les autorités compétentes souffrent d'un manque de légitimité ou ont besoin d'un renfort de compétences, les organisations internationales peuvent assister et conseiller les institutions locales sous la forme d'une aide à la gouvernance. L'appui peut également être technique : le savoir-faire des ONG, leurs capacités d'implémentation, l'expertise professionnelle de leurs personnels, sont des atouts au service du projet de reconstruction : voirie, réseaux, habitat, logistique... les différentes compétences peuvent permettre une mise en œuvre rapide et efficace. D'autre part, tout en travaillant dans le sens du projet urbain et territorial porté par les autorités municipales, les ONG et organisations internationales peuvent agir pour une meilleure prise en compte des objectifs qui guident leurs missions : respect de l'environnement, accès aux soins, lutte contre la pauvreté, droit au logement,...

La participation des ONG à des projets de définition de plans urbains stratégiques pourrait s'avérer riche d'enseignements, à la fois pour les organisations elles-mêmes (qui manquent de compréhension des enjeux urbains) et

pour les municipalités (en intégrant les objectifs sociaux des ONG, en s'appuyant sur leurs savoir-faire et leur expertise). Cela implique certainement un changement de culture profond parmi les travailleurs de l'humanitaire : nouveaux calendriers (le temps de la ville est un temps long qui se compte en années, voire en dizaines d'années), nouvelles collaborations (les programmes ne peuvent plus être définis au sein de l'organisation mais en coordination avec le projet municipal), nouveaux savoir-faire (intégrer des compétences d'urbanistes, de sociologues urbains, de géographes, d'architectes...). Mais est-ce là une mutation voulue et souhaitable ? Les humanitaires doivent-ils reconstruire des villes ? Chaque organisation se pose certainement aujourd'hui la question ... après la construction massive de maisons en Aceh (souvent pour la première fois pour de nombreuses ONG), et la participation à la reconstruction de Port-au-Prince, les organisations humanitaires interrogent actuellement leurs modes d'action. Les catastrophes qui se succèdent prouvent la nécessité vitale de leurs interventions, mais les enjeux des reconstructions dans lesquelles elles sont impliquées débordent largement leurs missions. Alors comment agir ? Se spécialiser dans l'urgence ou s'impliquer dans le développement ? Il n'y a évidemment pas une seule réponse, mais les contextes d'interventions actuels montrent que les métiers de l'humanitaire se trouvent face à des défis d'une ampleur nouvelle qui exigent de repenser les cadres de leurs missions.

*Simon Deprez
Eléonore Labattut*

¹ GAM : *Gerakan Aceh Merdeka* « Le Mouvement pour un Aceh libre ». Créé en 1976 le mouvement s'est battu pour une indépendance de la région jusqu'en 2005.

² Transmigration : programme national qui visait à désenclaver Java et à amorcer un développement agricole intensif des îles de l'archipel indonésien. Le sud de Sumatra, en particulier la région de Lampung, a été transformé par le programme.

³ Georges Junus Aditjondro, *Profiting from peace : The political economy of Aceh's Post-Helsinki reconstruction*, INFID, 2007.

⁴ L'ONG indonésienne Up-Link a ainsi proposé une série de typologies sur pilotis, le logement devenant facilement adaptable et transformable par les familles.



© S. Deprez

Vue du nouveau lotissement de Leuhan, construit à 8 kilomètres de Meulaboh. La superposition d'une logique d'infrastructure et la multiplication de maisons fait apparaître des oublis, tel l'absence d'accès aux maisons, qui nécessite l'autoconstruction d'un passage au dessus de la tranchée d'évacuation d'eau.

Focus sur les risques du point de vue de la prévention

Gérer les risques naturels, réduire les risques liés au développement

Association internationale de développement (IDA), Banque mondiale, 2008, 10 p.

Selon l'IDA, l'action (ou l'inaction) des hommes crée une vulnérabilité aux risques qui transforme les événements accidentels en catastrophe quand ils interviennent dans des systèmes à faible capacité. L'impact en termes de dégâts et pertes humaines est d'autant plus lourd dans les pays et sur les groupes les plus pauvres et vulnérables. L'article présente l'action de l'IDA (présentée comme le fonds mondial pour les pauvres) en matière d'analyse et de gestion de risques. La Banque Mondiale (BM) a réalisé plus de 80 documents sur la gestion des risques depuis 1999 (le dernier paru début 2010 est Safer Homes, Stronger Communities). La BM ne considère pas les catastrophes comme des chocs extérieurs qui ne pourraient pas être prévus mais développe une approche plus stratégique de la gestion des risques en apportant une attention, avant tout sinistre, à la réduction des risques.

L'article présente les modalités d'intervention de la Banque Mondiale et dégage les facteurs clés de succès des projets : flexibilité, innovation, partenariat et participation communautaire. Le document évoque la transformation des interventions de la Banque Mondiale : au-delà de la question d'aide humanitaire et d'assistance d'urgence – la banque s'est dotée de nouveaux outils et dispositifs dans ces situations – il faut traiter la prévention comme une question essentielle du développement, promouvoir l'objectif de réduction des impacts potentiels avant que les catastrophes ne surviennent et mettre l'accent sur le déploiement à grande échelle de la préparation aux catastrophes.

*Existe en anglais dans une version révisée et actualisée *Managing Natural Hazards, Reducing Risks to Development*, July 2009 (www.siteresources.worldbank.org)*

Focus sur la question des vulnérabilités urbaines

Vulnérabilité aux risques naturels en milieu urbain : effets, facteurs et réponses sociales

Cahiers des sciences humaines, 1996, pp 407-422

Jean-Claude THOURET et Robert D'ERCOLE

Ce document de recherche, datant d'une quinzaine d'année n'a pas perdu de sa pertinence. Il a pour objectif de présenter une approche spécifique pour le développement de la planification préventive, visant à « cerner les conditions ou les facteurs propices aux endommagements ou influant sur la capacité de réponse aux situations de crise urbaine ».

L'approche classique de la vulnérabilité mesure l'endommagement potentiel des éléments exposés à des risques naturels. Or, la vulnérabilité des villes résulte de très nombreux facteurs (accélération de la croissance urbaine, maîtrise territoriale ou pas, segmentation de la société urbaine). Et les conséquences de ces vulnérabilités se manifestent en situation de crise par l'ampleur des pertes humaines, dégâts matériels, et en situation générale par des freins au développement. Selon les auteurs, ces constats et mesures d'impacts ne sont pas suffisant pour l'analyses de la réduction de la vulnérabilité et la gestion des risques.

Les auteurs proposent une approche différente, présentée comme complémentaire. Ils distinguent dans un premier temps différents facteurs de vulnérabilité :

- Les facteurs structurels (socio démographique et économique, socio culturels, fonctionnels et techniques, institutionnels et politico-administratifs);
- Les facteurs géographiques (contraintes de localisation, lieu et moment, style et récurrence de l'impact);
- Les facteurs conjoncturels (dysfonctionnements urbains et techniques, blocages institutionnels, défaillances temporaires).

Dans un second temps les auteurs examinent les réponses sociales des individus et des groupes exposés qui se manifestent par des modes de comportements variables (perception, personnalisation de l'information, etc.). Ces comportements reflètent à la fois des facteurs de vulnérabilité et des seuils socioculturels face aux risques (absorption passive de l'endommagement répété ; acceptation de l'endommagement ; réduction de l'endommagement ; modification radicale du comportement social). Cette approche d'une vulnérabilité complexe débouche selon les auteurs sur un diagnostic opératoire qui vise à atténuer cette vulnérabilité en améliorant les réponses de trois façons: 1) réduction prévisionnelle avant une crise (évaluation des facteurs), 2) réduction opérationnelle pendant le sinistre (améliorer les réponses des sinistrés par les messages d'alerte clairs et ciblés) ; 3) réduction prévisionnelle et opérationnelle après la catastrophe (collecter, analyser, interpréter les données issues de la crise).

Voir : www.horizon.documentation.ird.fr

Focus sur un retour d'expérience

Réponse au tremblement de terre d'Haïti. Analyse contextuelle
ALNAP, DAC, UNEG, juillet 2010, 70p

La question de l'intervention d'urgence en Haïti est abordée par plusieurs acteurs dans ce rapport, ALNAP, l'OCDE DAC Evaluation network et d'autres acteurs. Pour ce faire, ils préconisent une analyse incontournable du contexte afin que l'opérationnel soit doté d'un support de réflexion. Des exemples d'interventions lors de catastrophes précédentes sont donnés, articulés autour de plusieurs thématiques (cohésion sociale, catastrophe urbaine et abris, moyens de subsistance, participation communautaire, etc.) et apportent des pistes de réflexion, des conseils, etc. Par exemple, les retours d'expériences concernant les catastrophes urbaines à l'échelle mondiale recommandent une minimisation des déplacements du lieu d'habitation et de l'environnement social, afin d'éviter les pertes de repères et la rupture des réseaux sociaux.

Toujours sur le même principe d'organisation thématique, il est fait état dans ce document, des retours d'évaluation sur les précédentes catastrophes en Haïti. Ceci permettant au lecteur d'avoir une vision globale intervention/ contexte. Puis, les auteurs du document font ressortir des questions clés suite aux interventions réalisées depuis le 12 janvier en Haïti. Ces questions suivent les 8 thèmes traités par les évaluateurs :

- Coordination, *leadership*, et capacités nationales,
- Sécurité et coordination civilo-militaire
- Financement,
- Evaluation,
- Gestion de l'information et de la communication,
- Les questions transversales
- Ciblage des bénéficiaires
- Le redressement

Enfin, le document ébauche un cadre commun d'évaluation des réponses au tremblement de terre comprenant trois volets : les informations de base sur l'objet évalué, les résultats de l'évaluation et enfin les indicateurs de qualité et de validité de l'évaluation elle-même. Une bibliographie très riche, complète le document.

Voir : www.alnap.org

Focus sur la question foncière

Land and natural disasters, Guidance for Practitioners
UN-Habitat, 2010, 144 p.

Ce guide s'adresse aux acteurs de l'humanitaire. Il permet d'appréhender la question foncière (urbaine et rurale) en situation de post-catastrophe et établit des liens avec la réponse humanitaire sur le terrain (habitat, eau et assainissement, camps, réduction des risques de catastrophe, agriculture, subsistance et protection, genre, etc.). Les interactions entre vulnérabilités et catastrophes nécessitent de comprendre les dynamiques pour répondre aux besoins des populations. Il faut analyser :

- La situation de la propriété foncière avant le désastre, administration du territoire, et les modes de gouvernance ;
- Les effets du désastre sur le système foncier (dommages quantitatifs et les transformations qualitatives) ;
- Les nouvelles formes d'interaction entre le foncier et ces nouveaux usages.

Le chapitre 3 "Land and the initial humanitarian response", pp 24-49, part du principe que les questions foncières doivent se poser dès la phase de reconstruction, car la sécurité foncière est essentielle pour avoir un abri durable. Ce chapitre fait référence aux processus à mettre en œuvre dans la phase initiale d'intervention humanitaire en matière de :

- Evaluation : évaluation rapide, les besoins, les pertes et les dommages, disponibilité et risque ;
- Planification : sécurité foncière, accès, usage des sols, participation de la communauté, etc ;
- Coordination : promouvoir la coordination entre les agences principales et en fonction des thématiques de travail, meilleure intégration de l'urgence sur le long terme, plus grande focalisation sur les constructions et sur les rapports avec les gouvernements locaux et nationaux et les organisations communautaires ;
- Plaidoyer : identifier les enjeux fonciers, établir des buts et objectifs, définir la cible et les parties prenantes, choisir les messages et les tactiques, développer un plan d'actions, évaluation et suivi.

Le chapitre 4 passe en revue les principaux secteurs d'intervention de l'humanitaire et montre leurs liens avec le foncier : habitat, protection des droits de l'homme, agriculture et moyens de subsistance.

Voir : www.unhabitat.org

Focus sur des propositions de manuels et guides d'intervention

Safer Homes, stronger communities. A Handbook for reconstructing after natural disaster

World Bank, 2010, 407 p

Abhas K. JHA

Ce manuel est développé par la Banque Mondiale pour assister les chefs de projet et faciliter les décisions politiques qui seront engagées à grande échelle pour les programmes de reconstruction de logement post-catastrophe. Malgré la situation d'urgence, les décisions prises doivent être réfléchies car elles auront un impact sur le long terme pour les populations affectées. Le manuel est divisé en 4 parties et 23 chapitres ; la partie principale concerne les tâches de la reconstruction et les méthodes employées. Plusieurs thèmes sont traités :

- L'évaluation de l'impact et la définition de la politique de reconstruction : le contexte avec les arguments pour et contre l'abri transitionnel ; l'évaluation des dommages (chap.2) ; la communication (chap.3) ; comment définir les bénéficiaires de l'aide à la reconstruction (chap.4), faut-il construire ailleurs ou non (chap.5), présentation des différentes approches de la reconstruction avec leurs avantages et inconvénients (chap. 6).
- L'organisation de la reconstruction : usage du sol et organisation territoriale (chap. 7) ; infrastructures et services sur le court et long terme (chap. 8) ; l'organisation environnementale (chap.9), la conception des habitations et les technologies de la construction (chap.10), conservation du patrimoine et héritage culturel (chap. 11).
- La mise en œuvre du projet : l'organisation et la participation de la communauté (chap.12) ; les options institutionnelles avec la participation centrale des autorités locales (quand cela est possible) (chap.13) ; les partenariats entre les acteurs internationaux, nationaux et locaux et la coordination des interventions (chap.14) ; la mobilisation financière et l'assistance à la reconstruction (chap. 15), les besoins en formation pour la reconstruction et les contrôles qualité (chap. 16).

Chaque chapitre suit une structure identique : principes directeurs, introduction, décisions majeures relevant des différentes parties prenantes, politiques associées (renvoyant à d'autres chapitres), avant d'aborder les aspects techniques et les recommandations. Des études de cas et des références bibliographiques concluent le chapitre.

Voir : www.housingreconstruction.org

Identifier les vulnérables urbains. Evaluer les moyens d'existence durables et les vulnérabilités urbaines

ACF International, 2009, 96 p.

Conçu comme un guide pratique pour identifier les populations vulnérables dans les milieux urbains (qui demande à être étoffé par des retours d'expérience sur l'utilisation des méthodes et outils du guide), il apporte au professionnel de l'humanitaire, une méthodologie sur les modes opératoires de collectes d'informations dédiées aux politiques urbaines ; sur l'analyse des effets conjoncturels d'une crise et sur les zonages des vulnérabilités structurelles des quartiers.

Ce *guideline* permet à l'intervenant de mener sur le terrain la phase de diagnostic, avec par exemple des indications sur l'organisation des premières collectes de documents, l'obtention d'un *mapping* des vulnérabilités et /ou des moyens d'existence à l'échelle de l'agglomération, ou bien la réalisation un diagnostic complet au niveau local (un ou plusieurs quartiers). On peut y trouver en annexes une série de questionnaires, adaptables selon les situations.

En annexe, des formulaires d'enquêtes, comme l'« évaluation des modes d'existence durable en milieu urbain et impact de la crise alimentaire », peuvent être adaptés pour tout type d'enquêtes sur le terrain, plus spécifiquement sur les moyens de subsistances des populations.

Consulter l'ensemble de la rubrique "focus biblio" sur www.urd.org/newsletter

et des éléments complémentaires sur :

www.urd.org/IMG/pdf/Sources_documentaires_Villes_et_Crises_-_Decembre_2010.pdf

"Conférence Nationale Humanitaire - Face aux enjeux humanitaires, quels partenariats ?", 16 novembre 2011, Paris

Pour donner suite aux recommandations du rapport intitulé « Analyses et propositions sur l'action humanitaire dans les situations de crise et post-crise », rédigé par MM. Alain Boinet et Benoît Miribel, une Conférence Nationale pour l'Humanitaire se tiendra le 16 novembre 2011, de 09h00 à 18h00 sous la présidence de M. Alain Juppé, ministre d'État, ministre des Affaires étrangères et européennes, et en présence Mme Kristalina Georgieva, Commissaire européenne à la coopération internationale, à l'aide humanitaire et à la réponse aux crises.

Le Groupe URD contribue à l'organisation de cet événement.

Cette conférence est sur invitation nominative, mais un système de retransmission vidéo en direct et en différé permettra de suivre les débats à distance.

Des informations complémentaires sont disponibles sur le site :

<http://www.regonline.co.uk/builder/site/Default.aspx?EventID=1014211>

Pour davantage de renseignements, merci de bien vouloir contacter Melle Taisson : jtaisson@urd.org

Formation "Gestion de la qualité de l'action humanitaire (méthode COMPAS Qualité®)", du 24 au 28 octobre 2011

Cette formation s'adresse prioritairement aux professionnels du secteur de la solidarité internationale en poste et gérant des projets et/ou réalisant des évaluations de projets (ex : Chargé de programme, Chef de projet, Responsable Évaluation, Responsable Qualité au sein des organisations humanitaires...).

Elle vise :

- Une connaissance des différents aspects de la qualité dans l'action humanitaire (historique de la qualité, panorama des acteurs et enjeux) ;
- Une connaissance des définitions autour de la Qualité et des principes de l'assurance Qualité ;
- La maîtrise de la méthode du COMPAS Qualité ;
- Une connaissance du processus d'adoption d'une méthode d'Assurance Qualité.

Renseignements et inscriptions auprès de Mr Brunet : pbrunet@urd.org

"L'intégration de l'environnement dans l'action humanitaire et le relèvement précoce" : préparation d'un kit de formation

Ce manuel de formateur est réalisé conjointement par le PNUE et le Groupe URD avec le soutien financier du gouvernement flamand (FICA). Il devrait paraître en fin d'année 2011 et s'insère dans un partenariat plus global de formations en France et à l'étranger entre le Groupe URD et le PNUE.

Ce kit rassemble 13 modules de formation comprenant chacun : un power-point de présentation, un guide pour le formateur, un résumé de 4 pages et des annexes illustrant le module (étude de cas, documents, photos, films...). Il est réalisé en anglais et en français, et sera disponible gratuitement sur le net.

Il permettra à toute organisation qui le souhaite d'organiser une formation en interne en utilisant ces documents comme support.

Pour plus de renseignements, contacter Melle Renaudin : brenaudin@urd.org

14e Semaine de la solidarité internationale, du 12 au 20 novembre 2011

La Semaine de la solidarité internationale est un temps fort de sensibilisation, de réflexion, de créativité et de convivialité autour des questions de solidarité internationale pour lequel tous les acteurs locaux sont invités à se mobiliser.

"DroitS à l'essentiel" est le slogan de l'édition 2011. Pour la première fois cette année, la Semaine propose à tous les acteurs de porter une même "accroche-thème" pour marquer l'identité de l'édition, être en phase avec le contexte actuel, et porter plus fort, au niveau local et national, le même message transversal.

Renseignements : www.lasemaine.org

6e Journée provençale de la santé humanitaire (Marseille), le 17 novembre 2011

Depuis 2006, la Journée provençale de la santé humanitaire est un rendez-vous annuel important à Marseille pour tous les professionnels sanitaires et sociaux qui s'intéressent à la solidarité nationale et internationale.

L'édition 2011 se concentrera sur le thème de : « Interculturalité et solidarités ou intervenir auprès de " l'autre " dans les domaines sanitaire et social ». Des débats, conférences, animations et rencontres d'associations qui tiendront des stands sont au programme de cette journée qui se tiendra à la faculté de médecine, à la Timone, à Marseille.

Contact Mme Begin : julie.begin@santesud.org

Renseignements : www.santesud.org/sinformer/evenements/jpsh/jpsh2011/2011.html

Formation sur l'Assainissement écologique, à Plaisians (siège du Groupe URD, 26), du 24 au 27 Novembre 2011

Vous avez un projet de solidarité et vous cherchez comment faire pour aborder la question des toilettes ? Vous voulez construire plus qu'une simple infrastructure ? Vous voulez intégrer les bénéficiaires dans la prise de décision ? Comment assurer la pérennité du projet ? Quelles techniques sont les plus appropriées à votre contexte ?

Cette formation, organisée par Toilettes du Monde, vise à :

- Connaître, comprendre et maîtriser concepts clés, outils et méthodes pour mettre en œuvre, de manière durable, un assainissement adapté à chacun de vos contextes de solidarité.

- Évaluer les besoins et analyser une situation autour de la thématique « Assainissement » : contexte d'intervention, rôle des différents acteurs, ressources et contraintes, maîtrise des outils de diagnostic participatifs.

- Savoir intégrer de manière durable l'assainissement dans un projet : planification participative, objectifs et cadre logique du projet.

- Maîtriser les éléments techniques pour mettre en œuvre un assainissement durable : assainissement des excréta, gestion des eaux grises, utilisation et maintenance, valorisation agricole, éléments de coûts.

- Connaître et comprendre les différentes sources de financement d'un projet assainissement.

Contact pour tout renseignement complémentaire : formation@toilettesdumonde.org

Avec le soutien de :



Rhône-Alpes Région



urgence
réhabilitation
développement

Le Groupe URD

Le Groupe URD (Urgence – Réhabilitation – Développement) est un institut associatif de recherche, d'évaluation, de production méthodologique et de formation travaillant à l'amélioration des pratiques humanitaires en faveur des populations affectées.

Pour en savoir plus :

www.urd.org

Humanitaires en mouvement

Humanitaires en Mouvement - newsletter électronique, trimestrielle et bilingue - vise à partager les résultats de travaux et d'études liés à des problématiques qui nous semblent importantes et s'ancrent dans l'actualité du secteur.

Nous faisons régulièrement appel à des plumes extérieures et/ou le lien avec d'autres publications. Nous vous invitons donc à nous contacter si vous souhaitez proposer des articles.

Retrouvez sur le site Internet (www.urd.org/newsletter) des compléments de lecture et les articles détaillés des auteurs.

Contacts

Pour s'abonner à la newsletter électronique :

www.urd.org/newsletter

Si vous souhaitez proposer des articles :

Contactez Jeanne Taisson

jtaisson@urd.org