



# Relever le défi urbain

ADAPTER LES EFFORTS HUMANITAIRES À UN MONDE URBAIN



# TABLE DES MATIÈRES

I	Introduction .....	1
II	La croissance des villes .....	2
III	Nature des catastrophes urbaines et de la vulnérabilité urbaine .....	3
	3.1 <i>Qu'est-ce qu'une ville ?</i> .....	4
	3.2 <i>De nouveaux types de catastrophes ?</i> .....	5
	3.3 <i>Vulnérabilité urbaine</i> .....	6
	3.4 <i>Les catastrophes urbaines sont-elles différentes ?</i> .....	9
IV	Réponses émergentes aux catastrophes urbaines .....	12
	4.1 <i>Repenser la réduction des risques de catastrophe (RRC)</i> .....	12
	4.2 <i>Repenser la préparation aux catastrophes</i> .....	14
	4.3 <i>Repenser la réponse</i> .....	18
	4.4 <i>Repenser le développement</i> .....	23
V	Prochaines étapes : un nouveau programme urbain pour la politique et la pratique humanitaires .....	25
VI	Bibliographie .....	29

ALNAP est un réseau sectoriel unique au sein du système humanitaire international, composé d'organisations clés et d'experts de premier plan dans le domaine humanitaire. Le large éventail d'expérience et d'expertise fourni par tous ses membres est au cœur des efforts que déploie ALNAP pour améliorer la performance humanitaire par l'apprentissage et la redevabilité.

Le présent rapport de réunion a été rédigé par Ben Ramalingam et Paul Knox Clarke. Le document original de référence a fortement bénéficié des commentaires et des retours d'informations de Josh Harris, Manu Gupta, John Mitchell, David Sanderson, Kevin Savage et Kim Scriven.

Pour en savoir plus sur les travaux d'ALNAP, veuillez contacter le secrétariat d'ALNAP par email à [alnap@alnap.org](mailto:alnap@alnap.org), ou par téléphone au +44 (0)20 7922 0388.

Toute demande de reproduction commerciale des documents d'ALNAP doit être adressée à ALNAP.

Photographie de couverture © Photo ONU/Logan Abassi

© ALNAP/Overseas Development Institute  
Londres, juillet 2012

## I INTRODUCTION

Le présent document propose un tour d'horizon de la réflexion actuelle et des bonnes pratiques émergentes en matière d'action humanitaire dans un environnement urbain. Il s'inspire des discussions qui se sont tenues lors de la 27<sup>e</sup> réunion d'ALNAP, le Réseau d'apprentissage actif pour la redevabilité et la performance dans l'action humanitaire, qui avait pour thème *Relever le défi urbain*, et d'un bilan des recherches récentes sur les réponses humanitaires aux crises urbaines. Il examine comment la nature de l'espace urbain et des populations urbaines influence les catastrophes dans les villes, décrit comment la communauté humanitaire s'adapte pour aborder les défis que posent les zones urbaines, et propose quelques « prochaines étapes » pour la communauté humanitaire.

Depuis de nombreuses années, les membres d'ALNAP mènent des actions de préparation, de secours et de reconstruction précoce en milieu urbain, dans des contextes aussi divers que Huambo, Kaboul et Calcutta. Dans bien des cas, ces travaux ont été considérés comme représentant une fraction de programmes plus vastes, ou comme des interventions atypiques ou isolées. En conséquence, l'analyse de l'action humanitaire urbaine prise comme catégorie à part entière est relativement modeste.

Pour beaucoup d'entre nous dans la communauté humanitaire, le tremblement de terre qui a dévasté Port-au-Prince le 12 janvier 2010 a servi à « réveiller les consciences », comme l'a dit lors de la réunion François Grunewald du groupe URD. L'échelle de cette catastrophe, les difficultés auxquelles les acteurs humanitaires ont été confrontés dans leur réponse, et les nombreuses évaluations et activités d'apprentissage que cette réponse a suscitées ont focalisé notre attention sur le thème des catastrophes urbaines.

Les débats menés lors de la réunion l'ont confirmé : l'urbanisation représente un enjeu majeur et urgent. Les récentes décennies ont connu une augmentation massive du nombre de personnes vulnérables aux catastrophes ou aux conflits vivant dans les villes (Pelling, 2003 ; FICR 2010). Selon le rapport *Urban Disasters – Lessons from Haiti* du Disasters Emergency Committee (DEC 2011), les 10 prochaines années connaîtront probablement entre trois et cinq grandes catastrophes urbaines de plus. Une seule de ces catastrophes pourrait entraîner des dizaines de milliers de morts et nécessiter l'apport d'aide d'urgence à des centaines de milliers de personnes. La réunion a révélé que si un tremblement de terre frappait la vallée de Katmandou, jusqu'à 100 000 personnes pourraient être tuées, et plus d'un million auraient besoin de secours (Piper, 2012). Les catastrophes de cette ampleur posent un défi d'échelle. Pour beaucoup de participants, elles posent aussi un défi en raison de leur nature : les catastrophes urbaines diffèrent en effet considérablement des catastrophes rurales, et forcent la communauté humanitaire à repenser ses instruments, stratégies et hypothèses de base afin de choisir la meilleure réponse.

C'est dans ce contexte que la 27<sup>e</sup> réunion du Réseau ALNAP, qui s'est tenue du 17 au 19 janvier 2012 à Chennai, en Inde, a rassemblé des participants du monde entier pour réfléchir aux moyens de mieux adapter le système humanitaire aux catastrophes urbaines (une liste des participants figure à l'annexe 1). De l'avis général, le secteur

humanitaire international est à l'heure actuelle inadéquatement préparé pour faire face à l'échelle et à la nature de l'enjeu urbain (ALNAP, 2009 ; DEC, 2011 ; Satterthwaite, 2007). Les catastrophes urbaines font apparaître les faiblesses existantes du système tout en mettant en lumière de nouveaux défis.

Pour réussir à relever ces défis, de nombreux groupes et organisations en dehors du système humanitaire formel devront se concerter afin d'agir : tout particulièrement, les gouvernements nationaux et municipaux, mais aussi les groupes de la société civile et les acteurs du développement. Pourtant, l'expérience des membres d'ALNAP et celle d'autres acteurs humanitaires présentées dans ce rapport contribuent à identifier des domaines où des progrès sont requis, et – dans certains cas – émettent des propositions quant à la façon dont ils peuvent être réalisés.

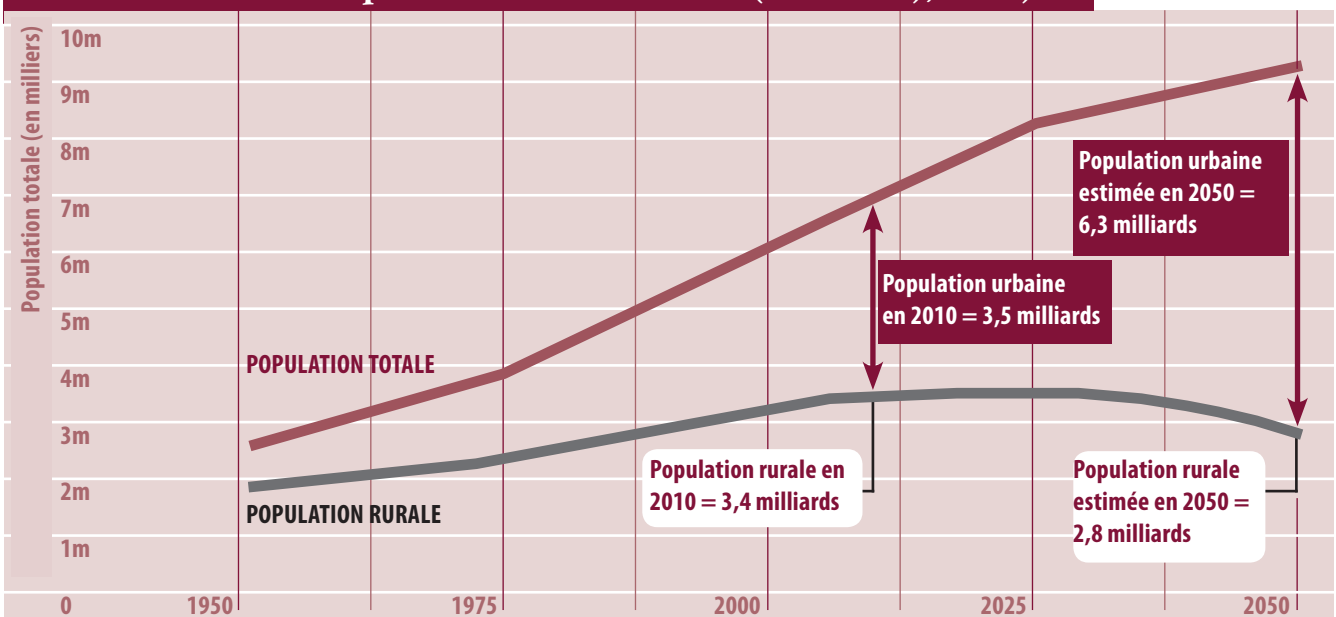
### Encadré 1 Pleins feux sur Chennai, Inde

Comme l'a fait observer Mihir Bhatt de l'All India Disaster Mitigation Institute (AIDMI) dans ses remarques d'ouverture de la réunion d'ALNAP, le lieu choisi – Chennai, au sud de l'Inde – se prêtait idéalement à maints égards au thème urbain. Chennai est à la fois un port d'une importance historique, une métropole en pleine expansion — une des plus vastes dans un pays où l'urbanisation s'accélère – et une ville côtière. Elle est à la fois synonyme d'opportunité et de vulnérabilité. La prospérité et la connectivité mondiale croissantes y côtoient de vastes bidonvilles et des niveaux élevés de pauvreté et de marginalisation. Les quartiers informels ont été violemment touchés par le tsunami de 2004, et le processus de reconstruction politiquement complexe qui a suivi n'est toujours pas terminé. Or, on retrouve des exemples similaires de vulnérabilité urbaine aux catastrophes dans des villes partout dans le monde.

## II LA CROISSANCE DES VILLES

La croissance des villes au XXe siècle fut sans précédent. La population urbaine mondiale totale, qui s'établissait

Figure 1 : populations urbaine et rurale, 1950-2050 (Département des affaires économiques et sociales de l'ONU (UNDESA), 2010)



à juste 10 % de la population mondiale au début de ce siècle, avait atteint dans les premières années du XXI<sup>e</sup> siècle un taux inouï de 50 % (ONU, 2005). Ce taux équivaut à 3,5 milliards de personnes, chiffre qui est prévu de presque doubler dans les 40 prochaines années (voir Figure 1).

Le point à mi-parcours vers un monde complètement urbain a été décrit comme étant un point de basculement irréversible (Crane et Kinzig, 2005) ou comme le seuil d'un nouveau « millénaire urbain » (FNUAP, 2007). D'un point de vue social, l'urbanisation est considérée comme le changement le plus significatif depuis l'avènement de l'agriculture. D'un point de vue physique, il s'agit d'une des forces les plus visibles et les plus puissantes de la Terre (IHDP, 2005).

### Encadré 2 Urbanisation : les faits essentiels

- ♦ En 1900, le monde comptait 16 villes de 1 million ou plus d'habitants, presque toutes dans des pays développés. En 2000, il y avait 400 villes avec des populations de plus de 1 million dans le monde, dont les trois quarts étaient situés dans des pays en développement (ONU, 2005).
- ♦ D'ici à 2030, la population mondiale atteindra 9 milliards, et la population urbaine mondiale représentera jusqu'à 60 % de ce chiffre (ibid.). Dans les 30 prochaines années, presque toute la croissance démographique aura lieu en milieu urbain. Pour ramener cette évolution dans son contexte, ajoutons qu'il y aura près de deux fois plus de personnes qui vivront dans des villes en 2030 qu'il y avait de personnes vivant sur la planète en 1970.
- ♦ La majorité de cette croissance urbaine aura lieu dans les petites et moyennes villes plutôt que dans les mégapoles, et environ la moitié de la population urbaine mondiale habitera dans des villes de 500 000 habitants ou moins (ONU-Habitat, 2009). Ces zones urbaines représenteront jusqu'à 90 % de toute l'activité économique mondiale (ONU, 2005).
- ♦ Du strict point de vue des chiffres, l'Asie continuera à avoir le plus grand nombre de personnes dans ces villes. L'Afrique, bien qu'elle soit le continent le moins urbanisé aujourd'hui, comptera 1,2 milliard de citoyens d'ici 2050, avec une importante majorité de jeunes (ibid.).

## III NATURE DES CATASTROPHES URBAINES ET DE LA VULNÉRABILITÉ URBAINES

Il est bien établi que les villes peuvent s'avérer plus efficaces à pourvoir aux besoins de leurs populations que les milieux ruraux (Ravallion et coll., 2007 ; ALNAP, 2009). Il est en effet plus facile de répondre aux besoins de base, et de fournir les services sociaux et culturels, à des personnes qui vivent très près les unes des autres et ont accès à des infrastructures de meilleure qualité (Banque mondiale, 2010). Toutefois, l'urbanisation a un prix, qui est souvent élevé. Avec l'expansion des villes, les contraintes sur l'environnement, les infrastructures, l'économie et les réseaux sociaux s'accroissent. Résultat : la vulnérabilité humaine aux catastrophes augmente et il est même possible que de nouvelles formes de « catastrophes », et donc de vulnérabilité aux catastrophes, apparaissent.

Afin que les humanitaires puissent élaborer une meilleure conception commune des catastrophes urbaines, et planifier des réponses efficaces à celles-ci, il nous faut avant tout nous entendre sur certains fondamentaux et les comprendre : qu'entendons-nous par « urbain » (Cohen, 2003) ? Existe-t-il des types de catastrophes spécifiquement « urbaines » ? Quelles sont les vulnérabilités précises des populations urbaines aux catastrophes et aux crises ?

### 3.1 QU'EST-CE QU'UNE VILLE ?

Si de nombreux rapports (y compris ceux cités dans notre introduction) affirment que le monde est en train de s'urbaniser, la définition même du terme « urbain » est ambiguë et liée au contexte (Frey et Zimmer, 2001)<sup>1</sup>. Définir les termes de base « urbain » et « rural » de manière universelle fait l'objet d'un débat continu (Cohen, 2003). Ce qui est de plus en plus clair, c'est que toute catégorisation dichotomique a peu d'utilité et ne correspond pas à la réalité des schémas d'évolution des communautés humaines. L'étude *Beyond Rural-Urban : Keeping up with Changing Realities* (IFPRI, 2005) fait le constat suivant :

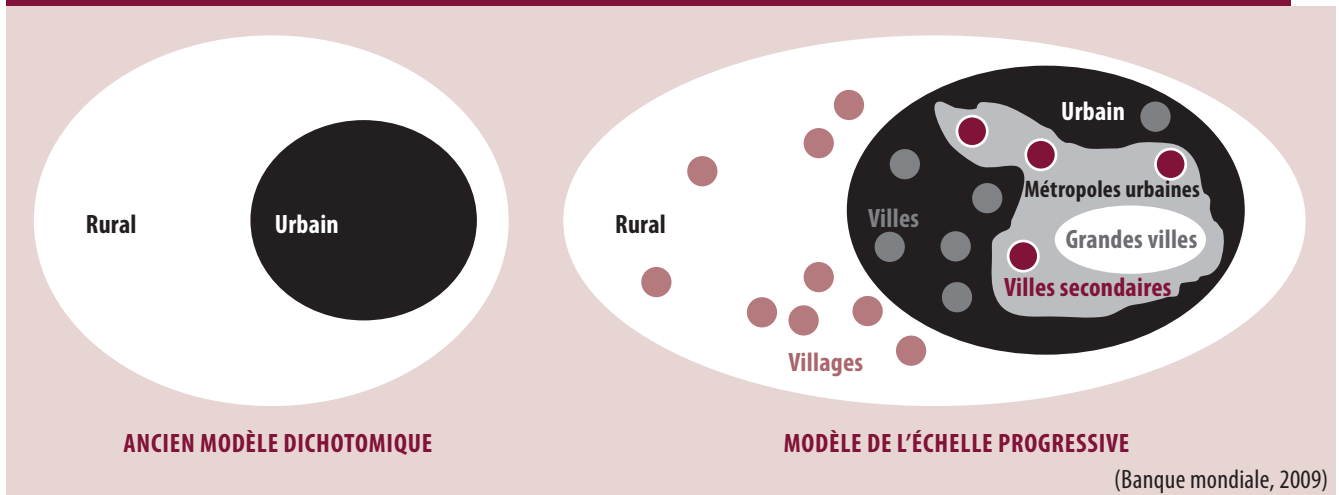
**Les appellations « urbain » et « rural » sont bien loin de cerner le dynamisme et la diversité de la réalité. Renvoyant à la vision de villes surpeuplées et d'une campagne isolée, elles proposent des mondes et des modes de vie séparés. Elles occultent en fait les nombreuses façons dont l'urbain et le rural empiètent l'un sur l'autre et sont liés, ainsi que l'éventail des stratégies de subsistance au sein des zones urbaines ou rurales. (IFPRI, 2005) : 2**

Une façon de conceptualiser la différence entre les environnements urbain et rural qui dépasse cette distinction binaire simpliste est de s'intéresser à trois facteurs : diversité, densité et dynamique. En général, plus une agglomération est grande, plus elle est diverse, dense et dynamique. Cela est vrai sur le plan démographique (une mégapole a tendance à avoir une population plus hétérogène, plus dense et plus mobile qu'une petite ville) et aussi par rapport à d'autres facteurs, dont les infrastructures, les services et la technologie. L'important, toutefois, c'est qu'il n'existe pas de rupture entre l'urbain et le rural : aucun niveau de densité, ou de diversité, ne définit une zone comme étant urbaine. Il nous faut plutôt imaginer une échelle progressive avec, à une extrémité le très rural (par exemple, les petits hameaux dans les régions montagneuses d'Éthiopie) et à l'autre le très urbain (mégapoles et leurs périphéries tentaculaires, telle Dhaka), et entre les deux les villages, les petites villes, les centres régionaux et les villes moyennes. Nous devons en outre reconnaître que la situation sur cette échelle de tout peuplement ne dépend pas uniquement de sa taille : le degré de diversité, densité et dynamique diffère d'un grand centre urbain à un autre. Qui plus est, comme plusieurs participants l'ont observé, les humanitaires interviennent souvent dans des contextes, tels que les vastes camps de déplacés internes (PDI), qui ont fini par ressembler à des villes à certains égards (par exemple la densité) mais pas à d'autres.

Centré sur la géographie économique, le Rapport 2009 sur le développement dans le monde (Banque mondiale,

<sup>1</sup> Les données de l'ONU, qui forment la base de nombreuses projections, se fondent sur les statistiques nationales. Différents pays définissent les populations urbaines de différentes façons. En Angola et en Éthiopie, par exemple, jusqu'à une date relativement récente, toute localité de plus de 2000 habitants était automatiquement classée urbaine. Dans d'autres pays, comme le Bénin, ce chiffre est plus élevé. Dans certains pays tels le Bangladesh ou le Pakistan, les implantations urbaines sont celles qui sont dotées d'une certaine structure administrative ou bureaucratique (Cohen, 2003).

**Figure 2 Rapport sur le développement dans le monde 2009 : Au-delà du rural et de l'urbain**



2009) fournit une représentation graphique utile du modèle de l'échelle progressive, qui contraste avec l'ancien modèle dichotomique de la ville.

Les participants à la réunion ont en outre noté qu'il était important de reconnaître le volume de mouvement économique qui a lieu le long de cette échelle progressive, et ont examiné l'implication des liens urbain-rural pour la préparation et la réponse à une urgence. En Guinée et au Zimbabwe, Action contre la faim (ACF) a découvert que les liens urbain-rural avaient un effet majeur sur la sécurité alimentaire et la nutrition : en effet, la production rurale joue souvent un rôle important dans l'aide aux membres de la famille qui sont allés vivre en ville (Vaitla, 2012 ; Egal, 2011). En revanche, de nombreux participants ont remarqué à quel point les populations rurales dépendaient souvent des marchés urbains pour recevoir leur alimentation et leur rémunération.

En bref, si les villes diffèrent à bien des égards des environnements ruraux, il n'existe pas de définition universelle de la ville, et dans la plupart des cas la frontière entre l'urbain et le rural est poreuse et indistincte. Notre compréhension de l'impact d'une catastrophe dans une zone urbaine donnée doit se fonder sur une compréhension des spécificités de ce contexte urbain, et notre vision doit dépasser les limites formelles de la ville.

### 3.2 DE NOUVEAUX TYPES DE CATASTROPHES ?

L'histoire récente porte à croire que les centres urbains, définis au sens large, sont menacés par les mêmes types de catastrophes naturelles que les zones rurales. Dans les trois dernières années seulement, on relève des exemples de villes frappées par des tremblements de terre (Port-au-Prince), des tsunamis (Sendai), des inondations (Bangkok), des conflits militaires « déclarés » (Gaza), voire des sécheresses (Dadaab).

Les villes sont par ailleurs touchées par des catastrophes qui surviennent ailleurs, car les populations appauvries y affluent en masse pour se réfugier dans un milieu urbain déjà surpeuplé (Egal, 2011). Toutefois, outre ces catastrophes naturelles et d'origine humaine, certains participants à la réunion ont estimé que l'environnement urbain donnait naissance à de nouveaux types d'urgences spécifiquement urbaines.

La discussion portait sur deux catégories de catastrophes potentiellement nouvelles. La première est « un

nouveau genre de conflit armé... variante de la guerre, souvent dans les bidonvilles densément peuplés... [impliquant] des luttes rangées entre des groupes armés étatiques et non étatiques » (Muggah et Savage, 2012 ; Grunewald, 2011). Comme l'a expliqué Kevin Savage (voir Étude de cas 1), les humanitaires ont eu tendance à éviter toute implication dans les conséquences de ces guerres non déclarées, considérant qu'elles relèvent plus du maintien de l'ordre et de la justice que de l'humanitaire. La prévalence croissante de cette forme de violence implique cependant que les travailleurs humanitaires seront peut-être amenés à recatégoriser les conflits urbains non déclarés, et à s'attaquer à leurs conséquences humanitaires. Certaines activités sont déjà menées dans ce domaine. Les groupements de protection à Nairobi et Bogota ont mis sur pied des démarches novatrices pour fournir de la protection contre la violence localisée émanant d'acteurs armés, de gangs, de cartels de la drogue et de syndicats du crime (IASC, 2010).

Le second type de catastrophe distinctement « urbaine » abordé lors de la réunion était l'urgence urbaine chronique. Il s'agit de groupes socio-économiques particuliers présentant en permanence des niveaux élevés de mauvaise santé ou de malnutrition qui, dans un autre environnement, seraient considérés comme une urgence, mais qui sont rendus invisibles faute d'informations ou de données ventilées (Egal, 2011 ; ONU-Habitat, 2011). Ces situations présentent des similarités avec d'autres situations dites chroniques auxquelles les humanitaires répondent (soit périodiquement, comme dans le nord du Kenya, ou de manière continue comme dans certaines parties de la République démocratique du Congo (RDC). Pourtant, elles en sont dans un certain sens distinctes dans la mesure où l'urgence n'est pas forcément liée à une région géographique précise. Elles posent un défi aux acteurs humanitaires d'autant plus considérable que les « déclencheurs » de l'intervention leur font défaut en raison de leur nature chronique (DEC, 2010 ; ONU-Habitat, 2011).

Plus de travaux s'imposent pour étudier ces types de catastrophes spécifiquement urbaines et d'autres potentiellement nouvelles, et leurs implications pour l'action humanitaire.

### 3.3 VULNÉRABILITÉ URBAINE

Les urgences humanitaires sont communément perçues comme le résultat d'un événement déclencheur (par exemple tremblement de terre ou flambée de combats) allié à la vulnérabilité sous-jacente de la population à cet événement. Si les événements déclencheurs sont souvent les mêmes dans les villes et dans les milieux non urbains, on associe les cadres urbains à des formes particulières exacerbées de vulnérabilité aux catastrophes.

L'explication la plus simple est que l'extrême vulnérabilité aux catastrophes de nombreuses populations urbaines est attribuable à la dangereuse combinaison d'un grand nombre de pauvres vivant dans des quartiers aux infrastructures inadéquates.

Depuis 2008, on estime qu'un tiers de tous les citoyens sont pauvres, soit un quart de la totalité des pauvres du monde (Ravallion et coll., 2007). Autrement dit, quelque 290 millions de personnes habitant en zones urbaines dans les pays en développement vivent en dessous du seuil de pauvreté, établi à 1 \$ par jour en 2002. Si l'on relève ce seuil à 2 \$ par jour, ce chiffre grimpe spectaculairement à 750 millions de personnes. Compte tenu de l'urbanisation continue, on prévoit une hausse du nombre de citoyens pauvres, faisant de la pauvreté un phénomène de plus en plus urbain (ibid.). Comme on l'a remarqué, bien qu'il soit important de reconnaître la



spécificité de chaque ville, il est raisonnable d'affirmer que les citoyens pauvres ont tendance à être confrontés à un certain nombre de privations quotidiennes qui les rendent particulièrement vulnérables aux crises. Citons les exemples suivants :

- Les citoyens pauvres ont souvent un accès limité au revenu et à l'emploi, aux aliments dits sauvages, et souffrent d'un assainissement inadéquat, autant de facteurs qui se soldent, en temps normaux, chez certains groupes urbains, par un état nutritionnel très médiocre et des niveaux élevés de morbidité liée aux maladies. Les participants ont observé, par exemple, que dans les implantations informelles de Nairobi, au Kenya, la malnutrition aiguë globale (MAG), la mortalité des moins de cinq ans et les taux de mortalité globaux étaient les plus élevés du pays (ONU-Habitat, 2011).
- Dans les pays à bas revenus et à revenus intermédiaires, entre un tiers et la moitié de la population urbaine vit dans des bidonvilles. Ces implantations informelles abritent environ 1 milliard de personnes mondialement. Aux taux de croissance actuels de 25 millions de personnes par an (ONU-Habitat, 2009), elles devraient doubler de taille. Les habitants de bidonvilles ont plus de chances de subir des catastrophes que les résidents d'autres zones urbaines : en effet, ces implantations sont souvent situées dans des zones exposées aux glissements de terrain, aux inondations, à l'activité sismique ou aux accidents industriels (Grunewald, 2011). En cas de catastrophe, elles sont en outre plus vulnérables en raison de la surpopulation, des services limités et du manque d'infrastructures adéquates. Décrivant en détail les expériences du Citizens Disaster Response Centre (CDRC) dans la réponse aux inondations aux Philippines, Carlos Padolina affirme qu'en raison de ces facteurs les pauvres furent les plus touchés (Padolina, 2012 ; voir aussi Banque mondiale, 2008).
- Parce qu'ils sont hautement dépendants de denrées produites en dehors des villes, les citoyens sont vulnérables aux sécheresses, aux inondations et aux autres événements météorologiques extrêmes qui surviennent à une certaine distance. Les citoyens pauvres sont les plus vulnérables. Selon des études menées par l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) dans les zones urbaines, une hausse de 10 % du cours d'une denrée est susceptible de nuire le plus aux 20 % de la tranche inférieure de la répartition du revenu (FAO, 2008).
- En raison de la nature dynamique des environnements urbains, à tout moment (mais tout particulièrement en périodes de contraintes sur les moyens de subsistance dans les zones rurales environnantes) les centres urbains sont susceptibles d'accueillir de grands nombres de migrants récents en provenance des zones rurales qui n'ont pas encore développé les compétences et les réseaux nécessaires pour survivre en milieu urbain (Egal, 2011). Comme nous le rappelle Morwenna Sullivan d'ACE, ces populations – souvent dispersées partout dans la ville – risquent d'être particulièrement vulnérables en temps de catastrophe.<sup>2</sup>
- L'existence de niveaux plus élevés d'infrastructures publiques dans les villes diminue dans certains cas la vulnérabilité de certains groupes de la population, car les gouvernements nationaux et municipaux sont plus à même de mobiliser une réponse d'urgence dans les zones urbaines lors de catastrophe qu'ils le sont en zones rurales. Toutefois, comme on l'a dit lors de la réunion à propos du Népal, cette situation peut aussi rendre plus

---

<sup>2</sup> La CHR a publié en 2009 une politique sur la protection des réfugiés dans les zones urbaines (CHR, 2009). Si le thème central de cette politique est celui des réfugiés, beaucoup des questions qui y sont identifiées sont aussi pertinentes dans les contextes des déplacements et de la migration rurale-urbaine.

### Étude de cas 1 La violence urbaine en tant que question humanitaire (d'après la présentation de Kevin Savage, World Vision International)

La moitié de la population mondiale vit à l'heure actuelle dans des villes, et une grande partie vit dans des bidonvilles. Si l'on constate un recul des conflits entre États et intraétatiques, les violences extrêmes perpétrées par les groupes armés touchent un grand nombre d'individus, et en conséquence ceux qui vivent en contexte urbain sont exposés à des niveaux extrêmes et choquants de vulnérabilité. Dans l'ensemble, ce problème n'a pas été reconnu par la communauté humanitaire.

On estime que quelque 1,5 milliard de personnes vivent dans une fragilité et une instabilité chroniques dans les centres urbains. Il existe un lien manifeste entre l'urbanisation et l'accroissement de la violence. Les causes sont multiples : la violence a de nombreuses facettes et est issue de contextes locaux. Il n'existe pas de lien causal linéaire ; les mégapoles n'impliquent pas forcément plus de violence. Toutefois, les villes qui ont les taux d'homicides les plus élevés, comme Santo Domingo et Panama, sont également celles où une croissance rapide est attendue dans un avenir proche. Cette tendance est représentative d'une évolution plus large d'États fragiles vers des villes fragiles. Du coup, les villes sont désormais un point de mire pour la planification militaire stratégique. Les émeutes du Royaume-Uni montrent que la violence est dans certains cas hautement contagieuse.

Travailler dans des villes présente des avantages, la présence notamment de systèmes informels de gouvernance. Les urbanistes étudient les moyens de modifier les infrastructures et les services pour rendre les rues plus sûres et améliorer la cohésion sociale. Il y a lieu d'envisager l'application de nouvelles démarches expérimentales dans les villes où la violence est chronique, et de mettre à profit la résistance humaine pour s'attaquer à la violence. Ce sujet est particulièrement débattu en Amérique latine.

Comme pour beaucoup d'autres thèmes urbains, la séparation entre efforts de développement et efforts humanitaires devient très problématique. Il est nécessaire de collaborer pour consolider la structure communautaire et améliorer la cohésion sociale au niveau des quartiers. Il est en outre nécessaire de s'intéresser au cadre national de prévention de la violence et aux institutions locales. Cela recouvre plusieurs aspects : mieux comprendre les mécanismes juridiques et institutionnels, analyser les questions liées au genre dans le cadre de la violence, développer de meilleurs systèmes d'alerte précoce, ou encore dialoguer et négocier avec les groupes armés, surtout là où l'État se dérobe à ses fonctions. La réduction du risque de catastrophe doit incorporer la violence et les conflits en tant que facteurs de risque clés. Les réponses aux catastrophes sont susceptibles de survenir là où sévit la violence extrême ; la violence a beau ne pas toujours en être la cause, elle peut toutefois contribuer à accroître et à informer les schémas de vulnérabilité (Savage, 2012).

vulnérables les personnes pauvres et marginalisées qui n'ont pas été officiellement recensées, et dont le nombre est souvent élevé, car celles-ci sont exclues de toute mesure de soutien (voir IRIN, 2011).

Il découle de tous ces facteurs que les niveaux de pauvreté et de vulnérabilité dans les environnements urbains tendent à être au moins comparables à ceux des zones rurales, voire souvent à être plus élevés. Pourtant, cette vulnérabilité est souvent dispersée dans toute la ville, et est difficile à détecter par les stratégies existantes de

recensement des « populations vulnérables » (Boyer, 2011). Emily Rogers de Catholic Relief Services (CRS) l'a fait remarquer lors de la réunion dans sa présentation sur les mécanismes de redevabilité à Port-au-Prince : les organisations humanitaires doivent revoir leurs démarches envers les collectivités locales lorsqu'elles se penchent sur le contexte urbain (Rogers, 2012). Dans bien des cas, cette « collectivité » n'est pas une entité géographique, mais un réseau dispersé de groupes religieux ou professionnels. Dès lors, il ne faut pas s'attendre à découvrir de la vulnérabilité à l'échelon de la communauté géographique, mais il nous faut préciser la façon dont nous identifions les plus nécessiteux. Nous développerons cette question dans la section 4.3, Repenser la réponse.

La vulnérabilité des populations urbaines – et en particulier des couches les plus pauvres des populations – aux chocs externes est fortement exacerbée par la faiblesse des infrastructures urbaines. La croissance urbaine dans les pays en développement est fréquemment anarchique et écrasante, et dépasse de loin la capacité de ces villes à planifier le développement de manière adéquate et de le maîtriser. Comme l'a fait observer un fonctionnaire chinois au Forum urbain Asie Pacifique en juin 2011, en période d'urbanisation rapide, beaucoup d'infrastructures et de dispositions institutionnelles critiques sont abandonnées au profit d'autres priorités (Alertnet, 2011). Le manque d'infrastructures, et surtout le manque d'infrastructures sûres et appropriées, qui en découle augmente la vulnérabilité aux catastrophes de populations qui sont déjà vulnérables.

Robert Piper du PNUD a bien illustré ces questions dans son allocution d'ouverture de la réunion, prenant l'exemple de Katmandou et de sa vulnérabilité aux tremblements de terre. Les scientifiques s'accordent actuellement à dire que le Népal sera bientôt probablement frappé par un gros séisme. Le dernier important tremblement de terre qui a secoué le Népal, en 1934, avait fait 8000 morts à Katmandou. Or, à cette époque la population était relativement faible : 15 000 habitants. Aujourd'hui, en revanche, 2,5 millions de personnes vivent dans une vaste métropole, avec une densité de population évaluée à 13 000 habitants par kilomètre carré. Dans ces conditions, la Nepal Society for Earthquake Technology (NSET) estime qu'un tremblement de terre entraînerait 100 000 morts. La faiblesse des infrastructures aurait un impact à la fois sur les décès immédiats et sur la capacité de la population à réagir après le séisme. Selon les estimations, tous les hôpitaux de la ville, 60 % des logements et 50 % des écoles seraient détruits, il n'y aurait pas assez d'eau dans les semaines suivant le tremblement de terre, et la ville serait coupée pendant jusqu'à deux semaines à la suite de l'effondrement des routes et des ponts.

### **3.4 LES CATASTROPHES URBAINES SONT-ELLES DIFFÉRENTES ?**

Une question clé revenait souvent lors de la réunion : les catastrophes urbaines sont-elles différentes ? Différentes fondamentalement des catastrophes rurales par leur nature, ou seulement par leur ampleur ?

Si aucun consensus n'a pu être atteint sur cette question, les participants ont néanmoins relevé un certain nombre d'éléments qui semblent propres aux catastrophes urbaines, la plupart d'entre eux étant liés à la nature des villes, et à la nature de la vulnérabilité urbaine, comme on l'a déjà évoqué. Ces éléments tombaient dans trois grandes catégories : densité, diversité et dynamique.

*Les catastrophes urbaines sont différentes en raison de la densité des villes*

- ♦ Une densité élevée de population signifie que lorsque les catastrophes surviennent, un plus grand nombre de personnes risquent d'être tuées et blessées dans un périmètre réduit, et l'ampleur des besoins risque de dépasser largement la capacité du système humanitaire à fournir de l'aide.
- ♦ En raison de la concentration des institutions de gouvernance dans les villes (plutôt que dans les zones rurales), et de l'importance politique des zones urbaines, les autorités s'attendent plus souvent à prendre les rênes de la réponse d'urgence, et sont capables de remplir ce rôle. Dès lors, il y a lieu de repenser fondamentalement le rôle des acteurs internationaux, qui doivent réorienter leur action afin de rendre leur soutien plus efficace. Cependant, cette concentration de décideurs publics dans les villes est aussi source de vulnérabilité : dans certaines situations (comme à Port-au-Prince) les fonctionnaires et les structures publiques risquent d'être les victimes de la catastrophe.
- ♦ En raison de la densité physique des villes, il faut gérer plus d'infrastructures endommagées, telles que les bâtiments, les routes, les quartiers des affaires, les égouts. L'enjeu pour la réponse d'urgence dans ce contexte n'est pas simplement le manque d'infrastructures, mais le dégagement et la réparation d'importantes parties d'infrastructures pour pouvoir lancer les opérations de secours.
- ♦ La densité physique des villes a pour autre conséquence qu'en général, l'accès à des biens et services gratuits (notamment la terre et l'eau) risque d'être extrêmement limité. Cette contrainte devrait constituer un élément de base de la planification des opérations d'urgence.
- ♦ Parce que les villes jouent un rôle en tant que pôles logistiques centraux, il est possible, à la suite d'une catastrophe urbaine, que beaucoup d'infrastructures (ports, aéroports, entrepôts) requises pour assurer l'efficacité d'une réponse d'urgence à grande échelle ne soient pas disponibles.
- ♦ Les catastrophes urbaines récentes, notamment le séisme qui a dévasté Port-au-Prince, ont donné lieu à de très nombreuses interventions d'organisations humanitaires. La coordination – toujours un enjeu dans la réponse humanitaire – est particulièrement difficile dans de telles circonstances.

*Les catastrophes urbaines sont différentes en raison de la diversité des villes*

- ♦ Compte tenu de la diversité des populations urbaines, les besoins des populations touchées ont tendance à être hautement différenciés au sein d'une zone donnée. Parallèlement, les populations ayant des besoins similaires sont dispersées à travers la ville. Dès lors, cibler des démarches qui privilégient les réseaux plutôt que les communautés géographiques a tendance à être plus efficace.
- ♦ Les populations urbaines sont souvent hautement qualifiées, et possèdent une plus grande diversité de compétences que les populations rurales. Bien des compétences requises pour assurer une réponse sont donc disponibles localement.
- ♦ La diversité des institutions du gouvernement a pour conséquence que les humanitaires ont plus d'interlocuteurs potentiels.

*Les catastrophes urbaines sont différentes en raison de la dynamique des villes*

- ♦ Les populations urbaines ont tendance à avoir des sources d'information multiples et rapides : du fait de la densité de population élevée, le bouche-à-oreille et les rumeurs se répandent vite, tandis que les radios FM, l'usage relativement répandu des téléphones mobiles et, parfois, la connectivité à l'internet ont le potentiel de disséminer rapidement les informations — et les rumeurs — parmi un nombre élevé de personnes.
- ♦ En même temps, l'accès aux biens et aux services par les marchés est en général plus élevé dans les villes que dans les zones rurales, et les marchés sont plus développés. Là encore, l'existence et le rôle

### Encadré 3 Initiatives pour aborder les questions liées aux catastrophes urbaines

Bien des membres d'ALNAP sont impliqués dans diverses initiatives liées aux catastrophes urbaines. Si certaines de ces initiatives sont assez récentes, d'autres sont en place depuis plus de 10 ans. Ces initiatives comprennent :

- ♦ Le projet du Comité permanent interorganisations (IASC) sur l'humanitarisme urbain.
- ♦ L'initiative de l'UNESCO sur les biosphères urbaines
- ♦ L'Évaluation des écosystèmes pour le Millénaire
- ♦ Le réseau Alliance des villes et villes en Transition de la Banque mondiale
- ♦ Le projet scientifique d'urbanisation de l'International Human Dimensions Programme (IHDP)
- ♦ Le projet scientifique d'urbanisation de Diversitas
- ♦ Le Groupe de travail sur l'urbanisation et la santé de l'Union internationale pour l'étude scientifique de la population (IUSSP)
- ♦ Le Groupe spécial des National Academies des États-Unis sur la dynamique de la population urbaine et le Groupe de travail sur l'urbanisation rapide de la Table ronde sur la science et la technologie au service de la durabilité
- ♦ Le réseau pour la réduction des risques de catastrophe en Asie de la Stratégie internationale de réduction des catastrophes de l'ONU (UNISDR)
- ♦ Des efforts consentis dans des agences précises : Fédération internationale des associations de la Croix rouge et du Croissant rouge (FICR), Oxfam GB, World Vision.

du marché sont un élément fondamental de la planification de toute réponse d'urgence en zone urbaine.

- ♦ En raison des liens économiques complexes qui existent entre les zones urbaines et rurales, les retombées d'une catastrophe se font ressentir bien au-delà des limites de la ville. Les acteurs humanitaires doivent être sensibles aux effets de répercussion potentiels, et doivent en même temps envisager la possibilité de venir en aide aux zones rurales.
- ♦ La violence urbaine chronique risque d'obliger les humanitaires à collaborer avec maints groupes d'acteurs armés, non étatiques opérant dans la même zone.

Ensemble, ces facteurs permettent de penser que les personnes impliquées dans la gestion des catastrophes devront s'habituer à intervenir dans un contexte radicalement différent tandis qu'elles seront plus présentes dans les catastrophes urbaines (Banque mondiale, 2010). Ainsi, dans son évaluation de la réponse en Haïti, le DEC affirme :

**[les agences doivent] apprendre les « nouvelles règles du jeu » dans la réponse post-catastrophe urbaine. Les questions de complexité, de la diversité d'acteurs, d'espace, l'importance du commerce et des échanges, les services, les infrastructures et les simples concentrations d'individus requièrent d'envisager comment opérer par rapport aux contextes ruraux (DEC, 2011 : 2).**

## IV RÉPONSES ÉMERGENTES AUX CATASTROPHES URBAINES

Concrètement, à quoi pourraient donc ressembler ces nouvelles règles du jeu ? Malgré la longue expérience de nombreux membres d'ALNAP dans les contextes urbains, et l'existence de divers organes et partenariats créés pour aborder des questions liées aux catastrophes urbaines (voir encadré 3), on s'accordait à penser, lors de la réunion, que notre compréhension collective est fragmentaire, informelle, et que nous manquons surtout de recherches. Il est encore trop tôt pour dire quelle est la meilleure façon de répondre au défi des catastrophes urbaines : les règles n'ont pas encore été écrites. Pourtant, au lendemain de la réponse internationale en Haïti, l'accent a davantage été mis sur l'amélioration des politiques, des procédures et des pratiques. La réunion a fourni un forum utile pour débattre ces développements. Dans cette section du rapport, nous présenterons certains des thèmes et exemples clés qui sont ressortis de ces discussions, sous les rubriques suivantes (il y a parfois des recoupements) : réduction du risque de catastrophe, préparation aux catastrophes, et réponse aux catastrophes.

### 4.1 REPENSER LA RÉDUCTION DES RISQUES DE CATASTROPHE (RRC)

Plusieurs facteurs soulignent la nécessité de diminuer les risques et l'impact potentiel des catastrophes dans les zones urbaines. Ils comprennent, entre autres, le risque élevé d'événements catastrophiques survenant dans les milieux urbains pauvres, les dégâts extrêmes que ces événements peuvent entraîner et, enfin, le fait que les infrastructures endommagées peuvent aggraver l'impact et entraver la réponse.

La réduction des risques de catastrophe urbaine suscite depuis peu un regain d'intérêt qui est opportun. À l'échelon international, en 2010 l'UNISDR a lancé une importante nouvelle campagne sur les « villes résistantes », à laquelle plus de 1000 villes avaient souscrit au moment où ce rapport a été rédigé (UNISDR, 2011).<sup>3</sup> Par ailleurs, le Fonds mondial pour la prévention des catastrophes et la reconstruction de la Banque mondiale soutient la création d'un Indice des risques de catastrophe urbaine multirisques (UDRI) comme instrument de référence par rapport auquel les risques pourront être identifiés et les progrès vers la résistance mesurés dans le temps. Des initiatives sont également en cours aux échelons régionaux, dont l'initiative pour la consolidation régionale et la réduction des risques de catastrophe dans les grandes villes des communautés andines, dirigée par le PNUD, et le Réseau de résistance au changement climatique des villes asiatiques, sous la houlette de la fondation Rockefeller. De plus, de nombreux gouvernements nationaux ont reconnu les risques de catastrophe dans leurs villes et ont lancé des évaluations des risques, des mesures de préparation et, dans certains cas, des programmes d'atténuation. La Turquie, la Jordanie, l'Indonésie, les Philippines, l'Inde, l'Ouzbékistan, l'Équateur et la Colombie disposent tous de programmes nationaux actifs de RRC en zones urbaines.

---

<sup>3</sup> Dans le cadre de cette campagne, l'UNISDR a créé un outil utile d'autoévaluation à l'usage des villes, pour leur permettre de juger leur propre résistance, ainsi qu'un guide pour les gouvernements locaux.

#### Encadré 4 Liste récapitulative en 10 points d'UNISDR

Dans le cadre de sa campagne Villes résistantes, l'UNISDR propose, pour la RRC urbaine, la liste récapitulative suivante en 10 points :

- 1 Mettre en place une organisation et une coordination fondées sur la participation des associations de citoyens et la société civile, pour comprendre et prévenir le risque de catastrophe. Forger des alliances locales. Assurer que tous les ministères comprennent le rôle qu'ils ont à jouer dans la réduction des risques de catastrophe et dans la préparation à ces risques.
- 2 Affecter un budget à la réduction des risques de catastrophe, et proposer des mesures incitant les propriétaires de logements, les foyers à revenus faibles, les collectivités, les entreprises et le secteur public à investir dans la prévention des risques auxquels ils sont confrontés.
- 3 Maintenir des données à jour sur les dangers et les facteurs de vulnérabilité, préparer des évaluations des risques et les utiliser comme base des projets et des décisions d'urbanisme. Vérifier que ces informations et les projets visant à rendre la ville résistante sont facilement accessibles au public et ont été discutés avec lui.
- 4 Investir dans les infrastructures essentielles à la prévention des risques, tels les canaux d'écoulement après inondation, et les entretenir, en les adaptant le cas échéant pour faire face au changement climatique.
- 5 Évaluer la sécurité de tous les établissements scolaires et de santé, et les moderniser si nécessaire.
- 6 Faire appliquer et faire respecter des réglementations sur la construction réalistes et conformes aux risques. Recenser les terrains sûrs pour les citoyens à revenus faibles et, dans la mesure du possible, mettre en œuvre la modernisation des implantations informelles.
- 7 Vérifier que des programmes pédagogiques et des formations sur la réduction des risques de catastrophe sont en place dans les écoles et les collectivités locales.
- 8 Protéger les écosystèmes et les zones tampons naturelles afin d'atténuer les inondations, les tempêtes et autres risques auxquels la ville pourrait être vulnérable. S'adapter au changement climatique en s'inspirant des bonnes pratiques en matière de prévention des risques.
- 9 Installer des systèmes d'alerte précoce et des capacités de gestion des urgences dans la ville, et organiser régulièrement parmi le public des exercices de préparation.
- 10 Après une catastrophe, s'assurer que les besoins des survivants sont placés au cœur de la reconstruction, en les soutenant ainsi que leurs organismes communautaires pour élaborer et contribuer à mettre sur pied les réponses, y compris la reconstruction des logements et des moyens de subsistance. (UNISDR, 2010)

Toutefois, comme l'a souligné le 5e Forum urbain Asie Pacifique en juin 2011, il reste encore beaucoup à faire. Le forum a posé la question suivante : « Catastrophes urbaines complexes : sommes-nous prêts ? » Les experts japonais, chinois et bangladais – représentant l'éventail des pays aux revenus élevés à ceux aux revenus faibles – ont répondu : « Non, pas encore ».

Les participants à la 27e réunion d'ALNAP ont reconnu que le rôle des humanitaires dans la RRC urbaine, quoique potentiellement important, était limité. L'expérience du Népal et des Philippines laisse penser que pour être efficaces, les initiatives devraient dans l'idéal être dirigées par les gouvernements, impliquer une nouvelle législation, une révision des objectifs et des priorités ministériels afin d'inclure la prévention des risques, ainsi que l'application des lois existantes, des décisions en matière d'urbanisme et des réglementa-

tions du bâtiment. Les discussions ont souligné le rôle important des gouvernements dans l'intégration de divers acteurs au processus de RRC : au Népal, par exemple, le consortium de prévention du risque réunit des acteurs issus d'agences internationales, de la société civile et du secteur privé. Aux Philippines, les organisations communautaires, tel le CDRC, collaborent avec la municipalité pour assurer que les informations sont transmises efficacement depuis le centre météorologique jusqu'aux communautés vulnérables.

Les discussions ont en outre permis d'identifier les domaines où la nature spécifique de la vulnérabilité urbaine est susceptible d'amener les praticiens de la RRC à examiner des questions qui ne sont pas (encore) abordées régulièrement. L'expérience d'ACF en Sierra Leone et en Guinée donne à penser que les gouvernements souhaiteront éventuellement développer des infrastructures qui relient les producteurs des zones rurales aux marchés urbains afin de rendre leurs villes plus résistantes face à l'insécurité alimentaire (Vaitla, 2012b). Plusieurs participants ont également appelé les planificateurs de la RRC à considérer la violence urbaine comme une catastrophe, et à incorporer les efforts de prévention de la violence dans l'urbanisme. Margaret Stansberry de la FICR a souligné un exemple de bonne pratique : la cartographie des incidents violents en Haïti, et l'exploitation de ces cartes dans l'urbanisme. Les participants ont en outre examiné le Programme du CRS de prévention et d'atténuation des risques à Gaza, qui, avec le concours de l'Humanitarian Innovation Fund, vise à mettre en place un nouveau programme-cadre pour les zones urbaines dans les urgences complexes, dans le but de réduire la violence.<sup>4</sup>

Les participants ont identifié un défi commun posé à la RRC : la difficulté qu'éprouvent les gouvernements à intégrer la prévention des risques dans divers ministères et organes. Pour réussir, les stratégies (comme celle mise en œuvre au Népal) requièrent une collaboration interministérielle, et nécessitent de défendre cette cause auprès de chaque ministère, en se focalisant d'abord au niveau de la ville, et en remontant vers le sommet. Pour autant, même lorsqu'elles réussissent, les personnes qui œuvrent pour inscrire la RRC urbaine dans la planification gouvernementale se heurtent souvent aux échéances et aux priorités rivales au sein du gouvernement. Ils s'aperçoivent aussi que, au fur et à mesure que le souvenir d'une catastrophe s'estompe, les fonds sont réaffectés à d'autres priorités (Alertnet, 2011). C'est le cas notamment lorsque les ressources manquent déjà. C'est ici que les agences humanitaires peuvent jouer un rôle de défenseurs de la RRC, et profiter de chaque réponse à une catastrophe pour amplifier et renforcer l'importance de la planification pour prévenir les risques.

## 4.2 REPENSER LA PRÉPARATION AUX CATASTROPHES

L'importance de la préparation aux catastrophes urbaines a été mentionnée à plusieurs reprises lors de la réunion, se faisant l'écho de maints rapports et évaluations récents. À un niveau, on s'accordait à penser que l'ensemble du système est mal préparé aux catastrophes urbaines : de graves questions se posent quant à savoir si les normes, les idées et les procédures opérationnelles en place sont pertinentes dans les contextes urbains. À un autre niveau, les participants étaient d'avis que les villes individuelles, notamment celles qui sont très exposées aux risques de catastrophe, devraient être mieux préparées.

Si l'état de préparation est un élément central de toute l'action humanitaire, il est particulièrement important

<sup>4</sup> Pour plus d'informations, voir [www.humanitarianinnovation.org/projects/large-grants/ggram](http://www.humanitarianinnovation.org/projects/large-grants/ggram).



dans le contexte urbain. L'échelle potentielle des besoins qu'entraîne une catastrophe urbaine accablerait les ressources humaines et matérielles de la plupart des organisations, à moins que celles-ci n'aient mis en place des stratégies précises pour accéder à court terme à des ressources supplémentaires. Par ailleurs, comme nous l'avons observé en Haïti et dans le tremblement de terre et le tsunami qui ont frappé le nord-est du Japon, les catastrophes urbaines « décapitent » les organisations internationales et nationales qui dirigeraient normalement les opérations de réponse, rendant difficile, voire impossible, l'accès aux populations touchées (selon le PACOM des États-Unis, si un séisme frappait Katmandou, la ville serait isolée pendant deux semaines : Kathmandu Post, 2011). Faute de préparation, la réponse humanitaire risque d'être inadéquate, désordonnée et de rester immobilisée dans les docks. Pas étonnant, dès lors, de constater que de plus en plus de données soulignent les conséquences positives de la préparation : coûts des secours globalement réduits, pertes humaines et de moyens de subsistance réduites, recours accru à des techniques plus sûres, exploitation des capacités et de la résistance locales, et meilleure capacité de reconstruction et de relèvement rapides.

Le premier élément de préparation souligné à la réunion, et peut-être le plus crucial, est de nouer et clarifier les relations entre les organisations qui seraient impliquées dans une réponse humanitaire; celles-ci pourraient inclure des acteurs issus du développement et des secteurs diplomatique et militaire (HFP 2008). Selon de récentes études de cas menées dans les pays par le Groupe de travail de l'IASC (IASC, 2010), l'assistance humanitaire est plus efficace lorsque des stratégies claires et efficaces concernant les partenariats multiples sont mises en place avant qu'une crise survienne, ou, à défaut, dès que possible après sa survenue. « L'expérience récente au lendemain des inondations à Manille démontre que les plans de mise en œuvre commune impliquant les gouvernements hôtes et les prestataires de services, y compris le secteur privé, sont plus efficaces s'ils ont été mis en place avant la situation d'urgence (IASC, 2010 : 4).

Le rapport de l'IASC ajoute que lorsqu'ils forgent de tels partenariats, les acteurs internationaux « doivent reconnaître que c'est le gouvernement hôte qui doit diriger, ou du moins coordonner, la réponse d'urgence ». Ce point est certes fondamental, mais il n'est pas nouveau : en 2007, la Tsunami Evaluation Coalition (TEC) affirmait que les agences devaient cesser de se poser la question : « comment pouvons-nous établir des partenariats avec les acteurs locaux et nationaux pour mieux fournir notre aide ? » et retourner la relation et se demander plutôt : « comment pouvons-nous être de meilleurs partenaires et apporter un meilleur soutien ? ». Les participants ont néanmoins aussi reconnu que, dans bien des cas, cette évolution demanderait un changement significatif des attitudes et des mentalités organisationnelles. Zetter et Deikun (2010) affirment ainsi :

**... Le plus grand défi lancé aux acteurs humanitaires – et c'est aussi une opportunité majeure – est peut-être d'élaborer des moyens de collaborer avec le cadre institutionnel existant des organisations municipales et associatives présentes dans toutes les villes du monde en développement... (Zetter et Deikun, 2010 : 6).**

Or, il se pourrait bien que collaborer efficacement avec les autorités municipales représente un défi tant pour les gouvernements nationaux que pour les acteurs internationaux. Les participants à la réunion ont fait observer que dans beaucoup de pays le système de gouvernance ne conférait aux municipalités que des pouvoirs limités, et qu'il se pouvait que les efforts du gouvernement ne tiennent effectivement pas compte de leur potentiel de gestion de la réponse à une catastrophe. En outre, pour les organisations humanitaires internationales, travailler avec un gouvernement – national ou local – risque de poser des difficultés bien réelles par rapport au principe humanitaire de neutralité, dans les situations où le gouvernement est un des protagonistes dans un

conflit urbain.

Les délégués ont fait des propositions concrètes pour renforcer et clarifier les relations avant que celles-ci soient mises à l'épreuve dans une urgence. La première était d'examiner d'avance, aux échelons national et municipal, comment l'approche cluster peut s'articuler le mieux autour des divers ministères et agences des gouvernements nationaux et locaux. Considérée comme utile en tant que premier point de contact par de nombreuses agences nationales de gestion des catastrophes (ALNAP, 2012), l'approche cluster s'est pourtant avérée incompatible avec les structures de coordination locales en Haïti (Grunewald et coll., 2010). De manière plus générale, les participants ont également affirmé que les agences et les organismes publics devraient, dans le cadre de la planification de l'état de préparation, définir clairement leurs rôles les uns par rapport aux autres. Ils devraient de plus établir des mesures, alternatives et redondances de « renfort » afin d'assurer la continuité de la réponse même si les personnalités clés venaient à être tuées ou devenaient invalides.

Jenty Kirsch-Wood apporte une note encourageante dans une présentation où elle explique les activités du Nepal Risk Reduction Consortium, en montrant comment beaucoup de ces recommandations sont déjà suivies à Katmandou, où le Central Natural Disaster Rescue Committee (CNDRC) est le lien désigné entre le gouvernement et l'approche cluster. Le CNDRC a aussi récemment nommé une équipe pluripartite pour la rédaction du premier cadre de réponse d'urgence pour le Népal, étape critique dans la clarification des rôles et des responsabilités dans l'éventualité d'une catastrophe urbaine. En Sierra Leone, gouvernement, OING (dont ACF) et ONG nationales ont eux aussi appris l'importance de définir clairement les rôles lorsqu'ils mènent des initiatives urbaines multisectorielles (Sullivan, 2012).

Autre ensemble de relations qui devrait être développé dans le cadre d'une stratégie de préparation : les relations avec la société civile et les organismes communautaires. Dans les catastrophes urbaines (comme dans les catastrophes en général), la population touchée est invariablement la première à réagir (Grunewald et coll., 2010), et continue à être un important fournisseur d'abri et de secours même lorsque les acteurs externes arrivent (IASC, 2010). De plus, les populations urbaines possèdent souvent des compétences et des savoirs, y compris des compétences en langues, que n'ont pas les acteurs internationaux. Aux Philippines, comme on l'a déjà fait remarquer, les organismes communautaires tels que le CDRC fournissent d'importants services d'alerte et de réponse précoces à la population urbaine (Padolina, 2012). Les organisations communautaires aident dans certains cas la population à se préparer à des catastrophes, par le biais des écoles, des associations de jeunes et autres réseaux. Au Népal, la FICR est en train de mettre en place la préparation de la collectivité grâce à un programme de soutien aux organisations communautaires (Kirsch-Wood, 2012). Lorsqu'on envisage de collaborer avec des organes communautaires, l'expérience de CRS en Haïti donne à penser qu'il est important de définir ce que l'on entend par « collectivité » et « représentants des collectivités ». Souvent, les collectivités ne dépendent pas de la géographie, mais sont plutôt définies par des buts communs, des réseaux, des moyens de subsistance et par les lieux où les gens se réunissent » (Rogers, 2012). Il est important aussi de reconnaître que les acteurs « communautaires », comme tous les autres, peuvent avoir leurs propres préoccupations et, dans les contextes où les taux de violence et de criminalité organisée sont élevés, ils sont peut-être eux-mêmes impliqués dans des groupes illicites, tels les gangs, ou ils sont sous leur influence.

Deuxième élément important de la préparation : veiller à ce que tous les acteurs prévoyant de participer à une réponse urbaine puissent avoir accès à du personnel qualifié en nombre suffisant. La réponse en Haïti a montré que certaines compétences – par exemple la prise en charge des blessés sur le terrain – faisaient géné-

ralement défaut : ce déficit a été un facteur déterminant du taux très élevé d'amputations. Dans ce cas et dans d'autres similaires, les systèmes humanitaire et universitaire devront peut-être envisager d'augmenter le nombre de programmes de formation afin de répondre aux besoins liés aux catastrophes urbaines. Dans d'autres cas, les compétences existent, mais les agences humanitaires ne les utilisent pas régulièrement. L'expertise urbaine a fait l'objet de maints débats lors de la réunion. Les urbanistes ont été vitaux pour garantir le succès des interventions précoces en eau, assainissement et mesures d'hygiène (WASH selon le sigle anglais) à Port-au-Prince (Grunewald, présentation), et les spécialistes du développement des collectivités urbaines avaient été essentiels pour les évaluations des besoins menées par la FICR en Haïti (Stansberry, 2012). Dans l'ensemble, les participants approuvaient la stratégie de l'IASC visant à répondre aux défis humanitaires dans les zones urbaines. Ils convenaient aussi que les agences humanitaires doivent adapter et mettre à jour la base de compétences de leur personnel pour aborder les enjeux urbains (IASC, 2010). Toutefois, ils ont aussi fait observer qu'ils n'étaient pas encore sûrs quelles étaient les compétences qu'il fallait actualiser, et ils ont admis que, en raison des fonds limités et des tailles réduites des équipes, il serait toujours difficile d'avoir tous les talents nécessaires représentés dans chaque équipe.

On ne s'étonnera pas de constater qu'un troisième élément de préparation abordé lors de la réunion a été la création de plans d'urgence spécifiques. La discussion autour de la planification portait sur quatre domaines : échelle, contenu, incorporation des stratégies d'entrée et de sortie, et importance des plans d'essai.

Fort de l'expérience du séisme et du tsunami qui ont frappé le nord-est du Japon, Tsukasa Katsube, le représentant du JICA, a averti que les planificateurs devraient identifier les risques multiples et combinés dans le cadre de l'exercice de planification, et planifier pour les cas extrêmes. Au Japon, le « devoir de soin » dû par l'État au peuple et, partant, la capacité de l'État à répondre aux catastrophes constituent une question électorale importante. Du coup, le niveau de préparation à un tsunami était élevé : des systèmes d'alerte et des digues de protection étaient en place. Pourtant, les murs de trois mètres de haut ont été submergés par la taille inattendue des vagues (Woodsome, 2011).

S'agissant du contenu des plans, les participants ont reconnu qu'il différerait considérablement d'une ville à l'autre. Cependant, certaines des questions identifiées sont communes à la plupart des contextes urbains ; toutes sont liées, d'une façon ou d'une autre, à la terre et à la propriété et l'exploitation terriennes (ce que Beatrice Boyer nomme « le labyrinthe de la propriété » (Boyer, 2011)). Parmi ces questions figurent : l'identification de domaines de prise en charge de nombres massifs de victimes et d'enlèvement des cadavres ; l'affectation d'un espace physique d'où lancer la réponse ; et, dans certaines circonstances, l'identification d'espace approprié destiné à servir d'abri temporaire. À partir des expériences en Haïti (et notamment au camp Corail), plusieurs participants ont noté que l'identification d'espace potentiel comme abri temporaire devrait être menée en collaboration avec des représentants de l'autorité du gouvernement responsable de l'urbanisme, afin d'éviter les conflits à long terme portant sur les terres ou la création d'implantations à long terme dans des lieux dangereux. Dan Lewis d'ONU-Habitat a rappelé aux personnes réunies que les plans ne devraient pas automatiquement choisir l'abri temporaire par défaut, mais devraient en premier lieu examiner les possibilités de réhabilitation et de construction de logements permanents.

Les niveaux souvent élevés de pauvreté et de conflits chroniques dans maints environnements urbains posent des difficultés pour déterminer ce qui constitue ou pas une urgence humanitaire. Dans cette optique, les participants ont approuvé l'enseignement présenté dans l'évaluation du DEC de la réponse en Haïti (DEC, 2011),

selon lequel les agences devraient, au stade de la planification, fixer à leurs interventions des objectifs clairs, des indicateurs de progrès, et des stratégies de sortie prédéterminées. De nombreux participants étaient également d'avis que les agences devraient clarifier leur position par rapport aux « urgences chroniques » que connaissent les quartiers les plus pauvres de nombreuses villes, et prévoir des programmes humanitaires même lorsqu'il n'y a pas d'événement déclencheur clairement défini.

Reconnaissant les risques inhérents à un mauvais plan, les participants ont retenu l'importance de mettre les plans à l'essai et de les améliorer grâce à des exercices de simulation. Plusieurs exemples de simulations réussies ont été donnés lors de la réunion : la Division nationale indienne de la gestion des catastrophes a orchestré plusieurs simulations à l'échelle des villes impliquant divers intervenants précoces (Dr Muzaffar Ahmad, discours de bienvenue) ; ACF a mené des simulations d'activités de réponse au choléra en Guinée. Dans les deux cas, ces simulations ont révélé des goulots d'étranglement et des contraintes, et ont permis d'améliorer le processus de planification. L'utilité des simulations, même s'il s'agit d'exercices à échelle réduite, dits sur table, a été démontrée lors de la réunion, dans un exercice animé par David Sanderson d'Oxford Brookes University (voir étude de cas 2).

Le quatrième élément clé de la préparation débattu à la réunion était le prépositionnement des stocks d'urgence. L'existence de stocks constituait un élément important de la réponse rapide dans le tremblement de terre en Haïti (Bhattacharjee et coll., 2011 ; Grunewald et coll., 2010) et représente une mesure de préparation clé parmi plusieurs préconisées par l'IASC (IASC, 2010). Les participants ont néanmoins souligné les difficultés de stockage pour les gouvernements ayant des fonds limités pour s'attaquer aux problèmes actuels pressants, et l'importance d'établir des critères clairs en vertu desquels les stocks seraient libérés – surtout étant donné le manque fréquent de clarté quant à ce qui constitue une catastrophe dans un cadre urbain.

### 4.3 REPENSER LA RÉPONSE

Le document Enseignements d'ALNAP de 2009, *Réponse aux catastrophes urbaines*, souligne le besoin évident d'adapter les mécanismes et processus internationaux de réponse existants afin de les rendre plus adaptés aux contextes urbains (ALNAP, 2009). Y sont recensés des thèmes tels que la mobilisation, l'évaluation des besoins, le ciblage, le suivi et l'évaluation qui nécessitent un réexamen.

Les participants à la réunion tendaient à abonder dans le sens des conclusions du document Enseignements d'ALNAP. S'appuyant sur les expériences de leurs organisations, ils ont fourni plusieurs exemples de la façon dont les processus sont à l'heure actuelle réexaminés. Une des orientations pour ces travaux semble être que les réponses urbaines devraient suivre une logique urbaine : pour être efficace, la réponse urbaine doit imiter la vie de la ville elle-même. Pour illustrer simplement mais de manière révélatrice ce principe, tournons-nous vers Haïti, où les agences ont tenté de construire des latrines (réponse humanitaire standard) en dépit de la difficulté de creuser dans le ciment et la roche. Or, en observant la pratique locale d'élimination des déchets humains, elles seraient parvenues à instaurer plus tôt et plus généralement des réponses plus appropriées. Par exemple, avant le tremblement de terre de 2010 à Port-au-Prince, de nombreux habitants d'implantations informelles, qui n'avaient pas accès à des toilettes, déféquaient dans des sacs en plastique qu'ils jetaient ensuite ; les sacs appelés Peepoo, qui ont finalement été distribués largement, s'inspirent de cette idée (Bhattacharjee et coll.,

## Étude de cas 2 Simulations pour la préparation aux catastrophes

### *La simulation*

Dans cette session, les participants étaient répartis en 13 groupes, chacun représentant des organisations différentes impliquées dans la préparation et la réponse à un tremblement de terre dans la ville (fictive) de Mishal, dans l'Himalaya. Dans la première partie de la simulation, chaque organisation devait élaborer un plan en cinq volets pour la préparation à la catastrophe à Mishal. Un représentant de chaque organisation a ensuite assisté à une réunion où les divers groupes ont tenté de créer un plan transversal unique en cinq points. Dans la deuxième partie de l'exercice, les participants ont appris qu'un tremblement de terre et une rupture de barrage étaient survenus à Mishal, et ont reçu des informations sur les effets de ces deux catastrophes. Encore une fois, chaque organisation a été priée de fournir un plan en cinq points, après quoi toutes les organisations se sont réunies pour discuter de ces plans. L'exercice s'est conclu par un résumé oral, qui visait à identifier les thèmes principaux. Ils se divisaient en questions de processus, bonnes idées et défis généraux à aborder à l'avenir.

### *Enseignements tirés du processus*

Du côté du processus, on a estimé que les gouvernements devaient élaborer et exprimer avec force leurs priorités en matière de réponse et de reconstruction. L'ONU devrait soutenir le leadership du gouvernement, mais ne pas s'y substituer. Un domaine particulier de bonne pratique était de renforcer le gouvernement local de manière durable. On estimait en outre que le fait d'accorder à tout le monde un siège autour de la table soulevait un certain nombre de questions pratiques. Des compromis existent entre une coordination valable et le partage de l'information aux échelons élevés du système : lorsqu'elle est efficace, la coordination est un système décentralisé.

Il existe un besoin réel de recourir au contrôle, au commandement et à la coordination de diverses manières selon les cas. Cette simulation a mis en avant la vitesse à laquelle un manque de sensibilisation aux actions d'autrui peut se développer, soulignant ainsi l'importance de communications solides. Une préparation et des communications complètes avant les catastrophes étaient considérées comme essentielles.

Plusieurs participants ont conclu que les niveaux de préparation à la complexité des catastrophes urbaines étaient à présent très bas, et qu'il était urgent de s'employer à mettre sur pied des plans d'urgence pour les diverses villes à risque.

2011; Grunewald et coll., 2010).

Les participants ont proposé diverses façons dont les organisations humanitaires commençaient à appliquer le principe de la réponse « qui imite la ville ». Reconnaissant l'importance du marché — et notamment des petits commerçants locaux — en tant que mécanisme de distribution dans les zones urbaines, beaucoup d'agences ont déjà commencé à acheminer les secours par le biais des filières commerciales. Ainsi, dès 1996, on a utilisé les boulangeries urbaines pour distribuer des aliments à Kaboul (PAM, 2004), et en Haïti, les agences ont pu garantir que les populations subvenaient à leurs besoins alimentaires immédiats en coopérant avec les vendeurs d'alimentation locaux déjà en place (IASC, 2010). Prenant conscience qu'avant le tremblement de terre, 80 %

de la population de Port-au-Prince étaient des locataires, la FICR a décidé de construire des abris à louer. Elle a également engagé des entreprises privées locales pour déblayer les décombres (Stansberry, 2012). Bien sûr, une approche axée sur le marché nécessite que la population touchée par la catastrophe ait accès à de l'argent, et maintes organisations ont recentré leurs opérations sur la fourniture d'argent plutôt que de denrées afin de mieux collaborer avec les marchés. Dans les zones urbaines de Sierra Leone, par exemple, ACF a eu recours au travail contre rémunération pour soutenir la réhabilitation du système de distribution de l'eau (Sullivan, 2012) et en Haïti, plusieurs agences ont donné de l'argent aux victimes de la catastrophe, souvent par le biais des systèmes de paiements électroniques (Smith et coll., 2011). Si bon nombre de ces approches demeurent expérimentales et bénéficieraient d'une évaluation supplémentaire, elles ont le potentiel d'assurer une aide rapide, de protéger les moyens de subsistance existants, et, en s'inscrivant dans le contexte local, ont moins de conséquences négatives imprévues. La fourniture de logements à louer pourrait, par exemple, empêcher les litiges concernant les droits de la terre et l'occupation, tandis que le recours aux vendeurs ambulants pourrait dans certains cas rendre inutile le besoin de distribuer du combustible pour la cuisine.

De même, de nombreux prestataires de secours ont commencé à reconnaître l'omniprésence des technologies de l'information et de la communication en milieu urbain, et à incorporer ces technologies dans leur programmation (Smith et coll., 2011). Les villes ne sont en aucun cas le seul contexte où les humanitaires utilisent les téléphones mobiles, les GPS et les technologies de virement de fonds, mais elles se prêtent tout particulièrement à leur usage : les taux élevés de possession de téléphones portables, par exemple, rendent possible l'usage des technologies cellulaires, tandis que les vastes nombres de personnes nécessitant de l'aide et des informations rendent leur utilisation souhaitable. Lors de la réunion, Padolina a fait part de son expérience de l'usage des téléphones mobiles dans le cadre d'un système d'alerte précoce aux Philippines. Stansberry, de son côté, a évoqué l'usage par la FICR des messages textuels et d'un système de serveur vocal interactif (en anglais Interactive Voice Response, IRV), soutenus par l'Humanitarian Innovation Fund, en tant que stratégies de communication avec les bénéficiaires urbains.

Troisième domaine où les humanitaires commencent à adapter leurs réponses pour les « urbaniser » : la compréhension des groupes sociaux urbains et de la dynamique de la population, et ses implications pour la programmation urbaine en général et pour l'évaluation et le ciblage des besoins en particulier. Les populations urbaines sont plus diverses que les populations rurales, et l'échelle et la nature de leurs besoins risquent de diverger énormément au sein de zones géographiques assez réduites. Certains groupes, tels que les réfugiés et les migrants récents, ont des niveaux plus élevés de vulnérabilité par rapport à d'autres citoyens (Jacobsen, 2011). De plus, certains segments de la population qui, dans de nombreux contextes sont plus vulnérables aux catastrophes, notamment les femmes, les enfants et les personnes âgées, sont susceptibles d'être plus vulnérables à des risques supplémentaires propres au milieu urbain : voir encadré 5 (Human Rights Watch, 2011 ; Graham, 2011).

Pour autant, si l'on comprend de mieux en mieux le besoin de raffiner les méthodologies d'évaluation de la vulnérabilité et des besoins dans les cadres urbains, la mise au point d'instruments de mesure et d'évaluation de la vulnérabilité urbaine débute à peine.<sup>5</sup> Le contexte urbain remet en outre en question les approches tradition-

---

5 Citons deux guides utiles : *Cash Transfer Programming in Urban Emergencies: A toolkit for practitioners* (Cross, T. 2012) et *Profiling Toolkit for Displaced People in Urban Areas* (Jacobsen, 2011).

### Encadré 5 La vulnérabilité dans les zones urbaines

Des recherches récentes décrivent comment les vulnérabilités de certains groupes de la population risquent d'être exacerbées dans un contexte urbain. En Haïti, Human Rights Watch a constaté que les femmes et les filles qui vivaient dans des camps de déplacement à Port-au-Prince depuis le séisme étaient exposées à des risques supplémentaires pour leur vie et leur santé, outre ceux auxquels la population dans son ensemble était confrontée. Parmi ces risques figurent une baisse de la santé génésique et maternelle, et des taux élevés de violence sexiste.

Si ces problèmes ne sont pas uniques aux catastrophes urbaines, ils sont accentués par le contexte urbain. Parce que le tremblement de terre est survenu dans une région densément peuplée, un grand nombre de cliniques ont été détruites, et une grande partie du personnel médical de langue créole a été tuée. Le séisme et le déplacement qui a suivi ont également détruit les réseaux sociaux dispersés dont beaucoup de femmes faisaient partie. Une fois dans ces camps de déplacement et ne pouvant pas compter sur ces réseaux, beaucoup de femmes ne se sentaient pas en mesure de quitter le camp pour obtenir des soins, car elles avaient peur que leurs biens personnels soient volés en leur absence. Ne bénéficiant pas de la sécurité offerte par leurs réseaux, elles étaient en outre plus exposées aux violences sexuelles. Le déplacement des populations a par ailleurs perturbé les activités rémunératrices dont dépendaient beaucoup de femmes vivant dans un milieu urbain axé sur le marché.

Les contextes urbains posent divers défis précis aux réfugiés et aux migrants, qui sont souvent privés des relations et de l'argent nécessaires pour survivre dans une économie de marché, et dépourvus des compétences adaptées au marché du travail urbain. Dans bien des cas, il est facile d'ignorer les vulnérabilités spécifiques des migrants, surtout lorsqu'ils souhaitent rester invisibles, ou sont rendus effectivement invisibles faute de documentation. Lorsqu'elles reconnaissent ces vulnérabilités, les agences risquent d'être tentées de traiter tous les migrants comme un seul groupe vulnérable, sans faire de différenciations entre eux. Selon un récent rapport du Feinstein International Centre de la Tufts University, les agences devraient évaluer la vulnérabilité des migrants en utilisant des critères fondés sur les moyens de subsistance tels que la sécurité de l'emploi, la sécurité du logement, la sécurité financière et la sécurité physique.<sup>6</sup>

nelles du ciblage de l'aide. Comme l'a expliqué Rogers lors de la réunion, les populations urbaines ont tendance à former des communautés autour d'intérêts et de buts communs, plutôt qu'autour de lieux géographiques communs. Dès lors, les modèles de ciblage et de fourniture de l'aide selon lesquels le bureau d'une grande agence unique fait office de centre et où les comités de village mènent des activités en faveur de « leur » communauté risquent d'être inadaptés dans maints environnements urbains. Peut-être les agences doivent-elles ouvrir un plus grand nombre de bureaux plus petits dans différentes parties de la ville, comme l'a fait CRS à Port-au-Prince (Rogers, 2012), et faire davantage appel aux mécanismes de l'auto-ciblage plutôt qu'au ciblage

6 Jacobsen, K. et Furst Nichols, R. (2011) Developing a Profiling Methodology for Displaced People in Urban Areas. Feinstein International Center, Tufts University.

communautaire. Les participants ont appris que plusieurs agences étaient en train d'étudier des approches du ciblage en contexte urbain, y compris celles des membres du groupe de référence de l'IASC pour relever les défis dans les zones urbaines et le Groupe URD. Ces groupes examinent comment adapter la réflexion sur les mécanismes du ciblage communautaire pour les rendre plus efficaces dans des contextes urbains (Groupe URD, 2011). À l'instar de l'évaluation, le ciblage semble être un domaine où le système humanitaire a du chemin à faire pour s'adapter au contexte urbain : en général, la vaste majorité des outils d'évaluation et de ciblage humanitaires semblent encore être conçus pour être utilisés en milieu rural.

La mobilité et la diversité des populations urbaines, et l'absence de « communautés » immédiatement identifiables créent par ailleurs des difficultés particulières pour la redevabilité envers les populations urbaines touchées par une catastrophe. Comme Rogers le fait observer, « les cadres urbains ne remettent pas en cause notre définition de la redevabilité, mais ils modifient la manière dont nous la réalisons ». Voici un autre domaine où les technologies de l'information nous offrent des solutions potentielles : permettre à de vastes populations d'obtenir des informations, de donner leurs réactions ou de porter plainte, et leur donner accès aux médias et à d'autres mécanismes par lesquels les agences peuvent être tenues de rendre des comptes (Wall, 2011). Il s'agit aussi d'un domaine où il nous faudra peut-être revoir les rôles relatifs de l'agence et de l'État. Comme l'affirmait Ahmad de l'Indian National Disaster Management Authority lors de la réunion, la redevabilité repose sur un devoir des gouvernements nationaux et municipaux envers leurs citoyens, et il y a lieu d'examiner le droit des citoyens à la sécurité et à des villes plus sûres. Autrement dit, il faut « placer les citoyens au centre [en se concentrant sur] leur identité et leur dignité, et [élaborer] des façons de les rendre plus actifs dans notre lutte fondamentale pour protéger davantage le monde des crises humanitaires ».

En raison de la nature et du champ de la réponse en milieu urbain, les évaluations ex-post normales risquent de ne pas suffire pour aborder les besoins en matière d'enseignements et de redevabilité. Il faudra plutôt prévoir éventuellement un menu plus détaillé d'options évaluatives. À tout le moins, Grunewald affirme qu'il faudrait prévoir de nouvelles stratégies en matière d'évaluations urbaines en temps réel, des formes plus participatives et plus inclusives d'évaluation multipartite, et des modes de traitement de l'évaluation d'impact en milieux dynamiques et fluides spécifiques à chaque contexte. En gros, si nous souhaitons que nos réponses imitent la vie de la ville, nous devons les rendre aussi dynamiques que les villes dans lesquelles elles sont déployées. Cela pourrait se traduire par une conception des réponses autour des théories du changement qui tiennent compte de la complexité et de la diversité de la ville, et ne proposent pas simplement une logique linéaire entre un apport et un résultat (Ramalingam, 2009). Les agences devront réfléchir longuement à la façon dont diverses interventions pourraient être efficacement menées, et rester sceptiques quant à leur capacité à planifier tous les résultats d'avance (Boyer, 2011). Acceptant que les interventions risquent de ne pas produire les résultats escomptés, elles devront surveiller les effets des interventions, et revoir leur logique et leurs attentes régulièrement afin de permettre aux mesures d'adaptation nécessaires d'avoir lieu. En définitive, les agences doivent s'ouvrir davantage à des programmes qui finissent par ne plus avoir beaucoup en commun avec les propositions originales. Cette idée de complexité urbaine informe les travaux en cours de World Vision International, et aide cette organisation à s'adapter aux nouveaux enjeux qui se présentent (Savage et coll., 2011).



### Encadré 6 Évaluation intelligente en contextes urbains (points clés découlant de la présentation de François Grunewald)

#### Stratégie d'évaluation

- ♦ Impliquer les spécialistes urbains à un stade précoce.
- ♦ Tenir compte des principes émergents, au lieu de se contenter de ceux qui existent.
- ♦ Être disposé à abandonner les vieux modèles et habitudes.
- ♦ Admettre que les pratiques existantes doivent peut-être être remaniées et adaptées à un cadre urbain.

#### Priorités de l'évaluation

- ♦ Noter comment les acteurs humanitaires ont collaboré avec les acteurs nationaux et municipaux.
- ♦ Privilégier la pertinence de la réponse, en évaluant dans quelle mesure les systèmes sociaux, culturels et économiques des zones urbaines ont été pris en compte et analysés.
- ♦ Évaluer quel niveau de préparation a eu lieu avant la crise et son impact sur la réponse.
- ♦ Adapter les questions d'évaluation en fonction du type de catastrophe urbaine, et des différentes réponses qui ont été nécessaires.

## 4.4 REPENSER LE DÉVELOPPEMENT

Même si cela n'était pas le principal objet de la réunion d'ALNAP, il est important de souligner le rôle que les acteurs du développement doivent jouer dans l'atténuation du risque et de la vulnérabilité des zones urbaines aux catastrophes. Les derniers travaux de la Banque mondiale et d'autres organisations en matière de stratégies de développement urbain (Banque mondiale, 2009) préconisent que les pays en développement adoptent une démarche à trois volets envers l'urbanisation, chaque volet étant lié aux thèmes déjà couverts dans le présent rapport.

- ♦ *Élaborer des politiques et des institutions nationales et municipales qui prévoient l'urbanisation et maximisent la résistance.* À l'échelon national, il s'agit de prévoir des cadres de politique macroéconomique qui promeuvent les échanges et les flux de capital, des cadres nationaux pour la terre et les marchés du travail, et des systèmes fiscaux intergouvernementaux solides qui influent sur la façon dont les villes gèrent leurs finances et leur développement (ibidem).
- ♦ *Assurer que les mécanismes appropriés soient en place pour faciliter la coordination des politiques nationales, régionales et locales et la prise de décisions en faveur d'un développement résistant.* Les pays qui sont le mieux parvenus à gérer la transition urbaine ont bénéficié de commissions spécialement créées, de forums et d'autres dispositifs institutionnels en réseau qui relie tous les niveaux de gouvernement et de décision politique aux institutions d'urbanisme, aux universités, aux ONG et au secteur privé. Pour être efficace, il est primordial que cette stratégie soit fondée sur des systèmes sains de recueil et d'analyse des données et sur des moyens solides de concevoir et de mettre à l'essai différentes démarches en matière de résistance (ibidem).

- ♦ *Établir une collaboration plus étroite à travers tous les échelons du gouvernement et la communauté internationale.* L'urbanisation n'est pas un enjeu exclusivement réservé aux villes. Pour être efficaces, les pays en développement auront besoin de mécanismes de coordination valables et diversifiés permettant de soutenir la formulation de politiques et les interventions coordonnées entre les gouvernements nationaux, régionaux et locaux et le réseau international d'acteurs. Les nouvelles technologies ont un important rôle à jouer à cet égard (ibidem).

Selon des recherches entreprises sur les efforts des bailleurs de fonds en matière d'urbanisme, on constate au sein de la communauté des bailleurs internationaux de nettes évolutions de la pensée concernant l'implication au niveau municipal (Milbert, 2004). Au cours des années 90, les projets d'urbanisme étaient souvent négociés à l'échelon national, et l'implication des collectivités locales était minime. Depuis, plusieurs pays donateurs se sont engagés dans des partenariats à long terme avec des gouvernements locaux et ont accru leur soutien aux ONG internationales et locales intervenant en zones urbaines. De telles interventions reconnaissent ainsi le rôle clé des autorités municipales et locales et de la société civile (Milbert, 2004).

Dans la mesure où il concerne le milieu urbain, le nouveau domaine le plus significatif de la politique de développement est peut-être celui de la résistance, domaine qui suscite un intérêt croissant et qui englobe la réduction des risques de catastrophe et la préparation, et qui les lie plus explicitement aux questions de développement. Cette approche découle, entre autres, des domaines suivants : travaux sur le changement climatique ; réponses politiques aux crises alimentaire et financière mondiales ; et développements dans la protection sociale. Elle est de plus en plus considérée comme un cadre commun pour combler les lacunes entre des domaines de l'aide internationale auparavant disparates. Les travaux menés par ALNAP sur la résistance au changement climatique des villes asiatiques de la Fondation Rockefeller nous montrent à quoi pourrait ressembler concrètement ce type de collaboration. Par exemple, à Quy Nhon au Vietnam, un groupe de travail multisectoriel composé d'acteurs du développement et d'humanitaires internationaux et nationaux évalue les impacts de scénarios alternatifs de crues et d'inondations sur les projets de développement urbain et le renforcement des capacités pour prévenir et, le cas échéant, lancer une réponse efficace.<sup>7</sup>

Cette application cohérente d'un éventail de stratégies visant à réduire le risque et la vulnérabilité des populations les plus exposées aux chocs et aux traumatismes nécessitera, pour être efficace, des changements importants dans l'action des acteurs du développement et de ceux de l'humanitaire. Ces deux groupes pourraient bien être poussés à forger de nouvelles relations, et à repenser les délais et la portée de leur action. Le Nepal Risk Reduction Consortium nous offre un exemple, certes modeste, mais réussi de cette évolution, en acceptant de travailler sur des cycles de trois à cinq ans. C'est ainsi que des agences de RRC « classiques » ont pu engager un dialogue avec la Banque mondiale et d'autres acteurs du développement. Le Consortium a également constaté que toute action commune est mieux mise en œuvre si l'on privilégie des indicateurs communs, plutôt que des projets indépendants, et si l'on fixe des objectifs ambitieux que tous les membres s'efforcent d'atteindre. De telles approches, qui assurent plus de cohérence entre les activités de développement et humanitaires, ouvriront peut-être la voie à une collaboration élargie autour des problématiques urbaines. Si tel est le cas, cette coordination devra s'effectuer au sein de nombreuses agences à missions multiples, ainsi qu'entre elles.

---

<sup>7</sup> Voir <http://www.acccrn.org/>

## V PROCHAINES ÉTAPES : UN NOUVEAU PROGRAMME URBAIN POUR LA POLITIQUE ET LA PRATIQUE HUMANITAIRES

L'expérience des organisations humanitaires représentées à la 27<sup>e</sup> réunion d'ALNAP permet de penser qu'une action urgente et en profondeur s'impose dans tout le système humanitaire international afin de nous préparer à de futures catastrophes urbaines. Selon les termes d'un des participants : « en ce moment, nous commençons à comprendre les problèmes, mais nous n'avons pas les solutions ; et lorsque nous avons les solutions, elles sont difficiles à appliquer. » Ce sentiment est reflété dans tout le secteur : selon Helen Gayle, présidente de Care International, les bailleurs comme les ONG n'ont pas su, à ce jour, évoluer au rythme rapide de l'urbanisation (IRIN, 2007). Le risque élevé, à court terme, d'une catastrophe urbaine massive, doublé de ce faible niveau de préparation, constitue un puissant argument pour accroître radicalement l'attention portée à ce domaine.

Bon nombre des enjeux définis dans la documentation et à la réunion ne sont pas nouveaux. Plutôt, comme l'explique un des délégués : « la réalité de l'environnement urbain signifie que les problèmes existants [dans le système humanitaire] sont amplifiés. Nos défauts sont plus évidents dans un environnement urbain ». Répondre efficacement aux catastrophes dans les villes demande des investissements plus importants dans la préparation et le renforcement des capacités, une collaboration massivement accrue avec la société civile, un rééquilibrage, dans bien des contextes, des relations *de facto* entre les acteurs internationaux et les États souverains, et une coordination radicalement améliorée. Bien que ces enjeux existent depuis longtemps, et paraissent souvent difficiles à résoudre, des avancées sont réalisées dans maints domaines au niveau du système, et l'on trouve des exemples de bonne pratique dans des opérations individuelles.

La réunion a permis de mettre en avant les risques et les opportunités qui se dégagent précisément de l'environnement urbain même. Ils semblent indiquer que le secteur doit non seulement s'attaquer aux vieux problèmes, mais il doit aussi réfléchir sérieusement aux changements précis requis afin d'intervenir dans les catastrophes urbaines.

Confrontés à ce besoin de résoudre à la fois des problèmes familiers et nouveaux, les divers groupes d'acteurs présents à la réunion se sont efforcés d'établir une série d'actions prioritaires sur les façons dont ils devraient évoluer pour s'adapter au « millénaire urbain ».

- Les organismes nationaux de gestion des catastrophes (NDMA selon le sigle anglais) ont estimé que leur priorité numéro un était d'identifier des capacités et des déficits de capacité ville par ville, et utiliser cet exercice pour commencer à renforcer les capacités, et pour mettre sur pied et actualiser des plans d'urgence complets pour les grands centres urbains. Il est nécessaire en outre d'instaurer de meilleurs systèmes préalables, en adaptant les systèmes existants aux contextes urbains, et de consentir des efforts pour intégrer la RRC au sein de divers agences et ministères. Les NDMA ont estimé aussi qu'ils devaient créer des centres d'opérations d'urgence urbaines.

- Les représentants des bailleurs étaient d'avis qu'il leur fallait promouvoir des solutions de programmation novatrices pour les zones urbaines, et encourager les agences à prendre des risques mesurés, laissant de la

marge pour les pilotes et les échecs. L'allocation de fonds supplémentaires pour la recherche d'idées novatrices pour les zones urbaines était considérée comme un bon point de départ. Un besoin critique s'est fait ressentir de renforcer les propres capacités des bailleurs sur les spécificités urbaines dans les efforts humanitaires et de développement, ainsi qu'en matière d'amélioration de la résistance comme moyen de combler le fossé entre le développement et l'humanitaire. Ils ont affirmé que la création d'un groupe de travail interagences de bailleurs consacré aux catastrophes urbaines serait une première étape utile.

- Les représentants des organes des Nations Unies préconisent que les agences onusiennes examinent d'un œil critique et sous l'angle urbain toutes les procédures et tous les cadres et outils actuels, et qu'elles actualisent et améliorent ceux qui étaient mal adaptés à l'action urbaine. Ils ont en outre indiqué qu'il était nécessaire de veiller à une plus grande prévisibilité en provenance de l'ONU sur le plan de la réponse – qui actuellement diffère considérablement de pays à pays. Selon les termes de l'un des représentants de l'ONU : « Savoir qui fera quoi et qui dirigera doit être plus évident ». Des travaux supplémentaires sont requis pour adapter l'approche cluster aux contextes urbains. Enfin, les représentants de l'ONU ont estimé que l'ensemble des organes onusiens devraient également consacrer plus de temps aux partenaires prestataires de services, et collaborer plus systématiquement avec les gouvernements locaux.

- Les ONG ont indiqué qu'il leur fallait consacrer plus d'énergie et de ressources à la compréhension du contexte urbain et des divers types de vulnérabilité qui existent, et utiliser cette compréhension pour réexaminer, voire redéfinir leurs missions par rapport à la programmation urbaine. Cela pourrait signifier, par exemple, affecter un pourcentage des fonds à la programmation urbaine, y compris la préparation, la réponse, la RRC et les liens avec le développement. Comme les autres acteurs clés, elles ont souligné clairement le besoin de dialoguer systématiquement avec les partenaires urbains locaux, dont les autorités locales et municipales, et les NDMA. Comme l'ONU, elles estimaient nécessaire d'adapter les instruments existants afin d'assurer leur applicabilité en contexte urbain, et de collaborer étroitement avec les partenaires locaux.

- Les représentants de la Croix rouge et du Croissant rouge pensaient qu'il leur fallait renforcer les capacités opérationnelles des sociétés nationales afin de répondre aux catastrophes urbaines. Une des questions clés était l'amélioration du recueil des données, de leur analyse, de leur évaluation et des enseignements à en tirer dans le cadre des contextes urbains, en vue de permettre une prise de décision reposant sur des données probantes. Il était également considéré comme primordial de surmonter les silos internes en affectant des groupes de travail multidisciplinaires aux problématiques urbaines.

- Les universitaires et les initiatives de discussion libre estimaient qu'ils devaient préparer un état des lieux des bonnes pratiques pour les contextes urbains, et jouer un rôle plus actif dans l'élaboration de données de base recensant ce qui est efficace en milieu urbain. Il était possible que ces acteurs deviennent de précieux partenaires de l'apprentissage opérationnel, et deviennent plus efficaces pour faciliter la capacité d'exploitation de la recherche. Pour les universités présentes, l'un des enjeux pédagogiques était d'incorporer les questions urbaines plus activement dans l'enseignement universitaire. Pour l'initiative de discussion libre, un bilan des directives existantes s'imposait, visant à assurer leur pertinence et leur utilité dans les contextes urbains.

Ensemble, ces actions prioritaires dessinent un programme pour la gamme d'acteurs qui se consacreront aux défis humanitaires urbains à l'avenir. Comme on l'a noté plus haut, ils sont sans doute plus imminents que nous l'imaginons.

Les participants à la réunion ont fortement soutenu l'idée d'une action commune de plaidoyer et d'apprentissage, mobilisant les ressources à travers l'ensemble du système, et fournissant un point focal aux efforts communs. Les participants à la réunion ont lancé un appel clair à l'amélioration de la coordination autour des questions urbaines, et plusieurs groupes ont relevé des actions prioritaires similaires. Les délégués ont appelé les agences, les gouvernements et l'ensemble du système humanitaire international à accorder une plus grande priorité à l'enjeu urbain : l'urbanisation requiert encore plus d'attention urgente et stratégique dans toutes les agences, coalitions et tous les réseaux du secteur. Une mobilisation des dirigeants des organes internationaux et nationaux est peut-être un des moyens d'y parvenir, éventuellement par le biais du genre de forum de haut niveau qui avait été créé pour la crise des prix des denrées alimentaires en 2008, et présidé par une personnalité très en vue.

Sur le plan du partage des apprentissages, les participants ont proposé la mise en commun des données et des enseignements, le partage des bonnes pratiques novatrices et émergentes, l'examen commun des normes et des procédures de fonctionnement, des formations communes et l'amélioration du dialogue au niveau du pays et des agglomérations. Selon les participants, le dialogue instauré à la réunion d'ALNAP devait être poursuivi et élargi.

Pour certains, toutefois, tout ce débat souligne un programme massif et potentiellement ardu. Lors de la réunion, les participants ont œuvré à l'élaboration d'une liste pratique des prochaines étapes, en vue d'orienter la voie commune à suivre. Comme l'a fait observer un participant, « l'urgence et la perfection ne doivent pas être les ennemis du bien. Nous ne pouvons pas faire les choses parfaitement du jour au lendemain, mais nous devons en même temps garder le sens de l'urgence dans notre tâche ». Les prochaines étapes qui suivent ont été entamées au cours de la réunion et ont été raffinées et développées dans des travaux ultérieurs effectués par ALNAP.

**Étape 1 :** Les agences, et en puissance l'ensemble du système, doivent établir des définitions claires du terme « crise urbaine ». Elles devraient examiner les événements déclencheurs qui entraîneraient un engagement dans une crise urbaine, et définir d'avance ce que seraient leurs objectifs globaux et leur stratégie de sortie dans toute crise.

**Étape 2 :** Chaque agence, ainsi que les organes multiagences, devrait étudier l'échelle et l'urgence potentielles des difficultés que posent les crises urbaines. Elles devraient déterminer si les niveaux actuels de ressources (sur le plan du temps et de l'argent investis, et de l'architecture de la coordination) sont appropriés, ou ont besoin d'être accrus. Parallèlement, les organes nationaux et municipaux devraient d'urgence identifier les risques et les vulnérabilités potentiels qui pèsent sur leurs centres urbains.

**Étape 3 :** Les organisations internationales, nationales et municipales devraient soumettre leurs politiques, normes et procédures opératoires standard existantes à des tests de contrainte, afin d'assurer qu'elles sont pertinentes et utiles pour un engagement dans une catastrophe urbaine. Cette tâche devrait impliquer davantage de contributions de la part de spécialistes des questions urbaines, de l'urbanisme, du développement et d'autres disciplines. En même temps, les organes nationales et municipales devraient veiller à ce que des plans d'urgence soient en place, et identifier les carences. Si possible, les autorités devraient prendre l'initiative d'établir des relations avec d'autres acteurs clés, et de définir leurs rôles et responsabilités dans le cadre de l'exercice de planification d'urgence.

**Étape 4 :** Dans le cadre de ces exercices, lorsque des lacunes sont relevées en matière de connaissances et de compétences, les organisations devraient agir afin d'assurer que ces lacunes soient comblées par le biais de formation, de recrutement, de partenariats stratégiques ou d'accords d'aide éventuelle.

**Étape 5 :** Le système humanitaire et les organisations qu'il renferme devraient d'urgence élaborer de meilleurs méthodes et outils pour l'évaluation et l'analyse urbaine. Ces méthodes devraient peut-être faire partie de travaux permanents sur l'évaluation des besoins. Les acteurs humanitaires devraient par ailleurs investir dans la mise en place d'une meilleure préparation par le biais d'évaluations communes des risques.

**Étape 6 :** Le système humanitaire devrait créer un forum pour le partage et la dissémination des meilleures pratiques et instruments relatifs aux crises urbaines : les organisations possédant des enseignements ou de l'expertise spécifiques devraient veiller à ce que l'apprentissage soit disséminé par le biais de ce forum. Cet apprentissage devrait être axé sur un cadre conceptuel commun couvrant la RRC, la préparation, la réponse et le développement, et ouvert aux questions émergentes, telles que les groupes vulnérables « manquants », les liens rural-urbain, les problèmes fonciers et la violence urbaine.

**Étape 7 :** Les acteurs humanitaires devraient essayer des approches novatrices à l'occasion de crises urbaines de petite taille, en préparation aux crises plus importantes à venir. Les bailleurs de fonds et les décideurs dans les organisations devraient encourager les démarches et technologies innovantes afin d'accroître l'efficacité. Un aspect particulier est l'élaboration de nouveaux mécanismes en faveur d'une évaluation, d'une réponse et d'une coordination efficaces, en gardant à l'esprit qu'ils devront éventuellement être adaptés à chaque ville.

Sur une note plus pragmatique, et dans l'immédiat, ALNAP et ONU-Habitat ont déjà convenu de créer un portail commun pour capturer les initiatives urbaines en ligne. Ce portail pourrait servir de point focal pour le développement d'une communauté mondiale des pratiques en matière de questions humanitaires urbaines. En même temps, de nombreux membres d'ALNAP travaillent sur des instruments améliorés, et dans certains cas sur des politiques urbaines précises, activités qui sont susceptibles d'être partagées plus largement dans tout le réseau ALNAP. L'ampleur, la complexité et l'urgence de l'enjeu urbain ne peuvent pas être abordées par une organisation unique.

## VI BIBLIOGRAPHIE

- Alertnet (2011)** *Complex Urban Disasters – Are We Ready?* Alertnet.org.  
www.trust.org/alertnet/blogs/asia-views/is-asia-pacific-ready-for-complex-urban-disasters/
- ALNAP (2002)** *ALNAP Annual Review 2002: Humanitarian Action: Improved Performance through Improved Learning*. Londres: ALNAP/Overseas Development Institute (ODI).
- ALNAP (2004)** *Review of Humanitarian Action in 2003: Field Level Learning*. Londres: ALNAP/ODI.
- ALNAP (2005)** *ALNAP Review of Humanitarian Action in 2004: Institutional capacity building amid humanitarian action*. Londres: ALNAP/ODI.
- ALNAP (2009)** *Learning from urban disasters: learning from previous response and recovery operations*. Londres: ALNAP/ODI.
- ALNAP (2012)** *The State of the Humanitarian System*. Report produced by Humanitarian Outcomes. Londres: ALNAP/ODI.
- Bhattacharjee, A., Wynter, A., Baker, J., Varghese, M. et Lowery, C. (2011)** *Independent Review of UNICEF's Operational Response to the January 2010 Earthquake in Haiti*. New York: Fonds des Nations unies pour l'enfance.
- Boyer, B. (2011)** 'Humanitarian programmes which need to be adapted to urban vulnerabilities in Port-au-Prince, Freetown, Charikar or Ulan Bator', *Humanitarian Aid on the Move*, Newsletter #8. Plaisians: Groupe URD.
- Cohen, B. (2004)** 'Urban Growth in Developing Countries: A Review of Current Trends and a Caution Regarding Existing Forecasts', *World Development* 32(1): 23–51.  
www.iussp.org/Activities/wgc-urb/cohen.pdf
- Crane, P. et Kinzig, A. (2005)** 'Nature in the metropolis', *Science* 308(5726): 1225.
- Cross, T. et Johnston, A. (2012)** *Cash Transfer Programming in Urban Emergencies: A toolkit for practitioners*. Oxford, UK: Cash Learning Partnership.
- DEC (2011)** *Urban disasters – lessons from Haiti. Study of member agencies' responses to the earthquake in Port-au-Prince, Haiti, January 2010*.  
www.dec.org.uk/download/856/DEC-Haiti-urban-study.pdf
- DFID (2011)** *The UK Government Response to the Humanitarian Emergency Response Review*. Londres: DFID.  
www.dfid.gov.uk/Documents/publications1/hum-emer-resp-rev-uk-gvmt-resp.pdf
- Egal, F. (2011)** 'Managing Crises in Urban Areas: Food and Nutritional Security and Rural – Urban Links', *Humanitarian Aid on the Move*, Newsletter #8. Plaisians: Groupe URD.
- FAO (2008)** *The State of Food Insecurity in the World*. Rome: FAO.
- Frey, W.H. et Zimmer, Z. (2001)** 'Defining the City' in R. Paddison (ed.) *Handbook of Urban Studies*. Londres: Sage Publications.
- Graham, C. et Duhamel, G. (2011)** *One year on: 1 in 5 older Haitians in camps going hungry*.  
www.helpage.org/newsroom/latest-news/one-year-on-1-in-5-older-haitians-in-camps-going-hungry/
- Groupe URD (2011)** *Beyond Emergency Relief in Haiti*. Plaisians: Groupe URD.  
http://haitiinnovation.org/en/2011/01/29/beyond-emergency-relief-haiti-groupe-urd
- Grunewald, F. (2011)** 'Cities and Global Risks' *Humanitarian Aid on the Move*, Newsletter #8. Plaisians: Groupe URD.
- Grunewald, F., Binder, A. et Georges, Y. (2010)** *Inter-agency real-time evaluation in Haiti: 3 months after the earthquake*. Genève: IASC.
- HFP (2008)** *HFP Trends and Drivers Workbook: Trends and drivers of change in humanitarian action in 2025*. Londres: HFP.
- Human Rights Watch (2011)** *Nobody Remembers Us' Failure to Protect Women's and Girls' Right to Health and Security in Post-Earthquake Haiti*. New York, E-U: Human Rights Watch.
- IFPRI (2005)** *Beyond Rural-Urban: Keeping up with Changing Realities*.  
www.ifpri.org/sites/default/files/publications/ib37.pdf
- IHDP (2005)** 'Urbanisation and global environmental change'. *IHDP Report No. 15*.  
www.ihdp.unu.edu/file/get/8556.pdf
- IASC (2010)** *Final strategy for meeting humanitarian challenges in urban areas*. Genève : Comité permanent interorganisations.
- IFRC (2010)** *World Disasters Report 2010 – Urban Risk*. Genève: Fédération internationale des sociétés

de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

- IRIN (2007)** *In-depth: Tomorrow's Crises Today: The Humanitarian Impact of Urbanisation*. [www.irinnews.org/InDepthMain.aspx?InDepthID=63&ReportID=74021](http://www.irinnews.org/InDepthMain.aspx?InDepthID=63&ReportID=74021) (consulté le 16 mai 2011)
- IRIN (2011)** *Nepal: undocumented residents excluded from state services*. [www.irinnews.org/Report/95469/NEPAL-Undocumented-residents-excluded-from-state-services](http://www.irinnews.org/Report/95469/NEPAL-Undocumented-residents-excluded-from-state-services) (consulté le 16 mai 2011)
- Jacobsen, K. et Furst Nichols, R. (2011)** *Developing a Profiling Methodology for Displaced People in Urban Areas*. Boston, E-U: Tufts University.
- Kathmandu Post (2011)** *Quake preparedness: US, Nepal armies working on 'synchronised' rescue plan*. [www.ekantipur.com/the-kathmandu-post/2011/09/20/top-storyquake-preparedness-us-nepal-armies-working-on--synchronised-rescue-plan/226517.html](http://www.ekantipur.com/the-kathmandu-post/2011/09/20/top-storyquake-preparedness-us-nepal-armies-working-on--synchronised-rescue-plan/226517.html)
- Kirsch-Wood, J. (2012)** 'Preparedness for urban disasters - the case of Kathmandu'. Présentation préparée pour la 27e réunion d'ALNAP, Chennai, Inde, 17-19 janvier 2012. Disponible à : <http://www.alnap.org/pool/files/day1-jkirsch-wood.pdf>
- Milbert, I. (2004)** 'Alliances in International Co-operation: A Change of Paradigm in Urban Governance?' in D. Westendorff (ed.), *From Unsustainable to Inclusive Cities*. Genève : Institut de recherche des Nations unies pour le développement social (UNRISD).
- Muggah, R. et Savage, K. (2012)** *Urban Violence and Humanitarian Action: Engaging the Fragile City in The Journal of Humanitarian Assistance, January 2012*. Boston, E-U: Feinstein International Center, Tufts University.
- Padolina, C. (2012)** 'Citizens' Disaster Response Center's experience of urban response - lessons from the Philippines'. Présentation préparée pour la 27e réunion d'ALNAP, Chennai, Inde, 17-19 janvier 2012. Disponible à : <http://www.alnap.org/pool/files/day1-cpadolina.pdf>
- Pelling, M. (2003)** *The Vulnerability of Cities: Natural Disaster and Social Resilience*. Londres: Earthscan Publications Ltd.
- Pelling, M. et Wisner, B. (ed.) (2009)** *Disaster Risk Reduction: Cases from urban Africa*. Londres: Earthscan Publications Ltd.
- Piper, R. (2012)** 'The Urban Challenge - Adapting Humanitarian Response'. Allocution d'ouverture prononcée à la 27e réunion d'ALNAP, Chennai, Inde, 17-19 janvier 2012. Disponible à : <http://www.alnap.org/pool/files/day1-rpiper.pdf>
- Ramalingam, B. (2009)** *Urbanisation, complexity and poverty*. Affiché à <http://aidonthededge.info/2009/11/24/urbanisation-complexity-and-poverty-%E2%80%93-or-why-aid-agencies-should-be-reading-jane-jacobs/>
- Ravallion, M., Chen, S. et Sangraula P. (2007)** 'New Evidence on the Urbanization of Global Poverty'. *Policy Research Working Paper No. 4199*. Washington DC, É-U: Banque mondiale.
- Rittel, H. et Webber, M. (1973)** 'Dilemmas in a General Theory of Planning', *Policy Sciences*, 4: pp. 155–169. Amsterdam: Elsevier Scientific Publishing Company, Inc.
- Rogers, E. (2012)** 'Ensuring accountability in urban contexts - new challenges and opportunities'. Présentation préparée pour la 27e réunion d'ALNAP, Chennai, Inde, 17-19 janvier 2012. Disponible à : <http://www.alnap.org/pool/files/day1-erogers.pdf>
- Sanderson, D. (2000)** 'Cities, disasters and livelihoods'. *Environment and Urbanization* 12(2): pp. 93–102. [eau.sagepub.com](http://eau.sagepub.com)
- Satterthwaite, D. (2007)** 'Tomorrow's crises today: The humanitarian impact of urbanization'. Irin [en ligne]. [www.irinnews.org](http://www.irinnews.org)
- Savage, K. (2012)** 'The humanitarian implications of urban violence'. Présentation préparée pour la 27e réunion d'ALNAP, Chennai, Inde, 17-19 janvier 2012. Disponible à : <http://www.alnap.org/pool/files/day1-ksavage.pdf>
- Savage, K., Soi, N., Carnaby, E., Castle, H. et LeMay, W. (2011)** *Urban Ready? The Implications of Global Urbanization for World Vision Disaster Response*. Document de référence interne de World Vision.
- Smith, G., Macauslan, I., Butters, S. et Tromme, M. (2011)** *New technologies in cash transfer programming and humanitarian assistance*. Oxford: The Cash Learning Partnership.
- Stansberry, M. (2012)** 'Innovations and opportunities in urban disaster response and recovery - the experience of IFRC Haiti'. Présentation préparée pour la 27e réunion d'ALNAP, Chennai, Inde, 17-19 janvier 2012. Disponible à : <http://www.alnap.org/pool/files/day1-mstansberry.pdf>



- Sullivan, M. (2012)** 'Disaster preparedness in West Africa - integrating food security and WaSH'. Présentation préparée pour la 27<sup>e</sup> réunion d'ALNAP, Chennai, Inde, 17-19 janvier 2012. Disponible à : <http://www.alnap.org/pool/files/day1-msullivan.pdf>
- Tsunami Evaluation Coalition (2007)** *Joint evaluation of the international response to the Indian Ocean tsunami*. Synthesis Report. Londres: ALNAP/ODI.
- UNDESA (2010)** *World Urbanization Prospects – The 2009 Revision*. New York : Nations unies, Département des affaires économiques et sociales.
- UNFPA (2007)** *State of the World Population*. New York: UNFPA.
- UN-Habitat (2006)** *Habitat Debate: A new start: The paradox of crisis*. Nairobi: UN Human Settlements Program.
- UN-Habitat (2007a)** 'Sustainable relief and reconstruction – Synopsis from World Urban Forum II & III'. *Rethinking Emergencies*. Nairobi: UN Human Settlements Program.
- UN-Habitat (2007b)** 'Enhancing Urban Safety and Security'. *Global Report on Human Settlements*. Nairobi: UN-Habitat.
- UN-Habitat (2009)** 'Planning Sustainable Cities'. *Global Report on Human Settlements*. Nairobi: UN-Habitat.
- UNHCR (2009)** *UNHCR: Policy on Refugee Protection and Solutions in Urban Areas*. Genève: UNHCR.
- UNISDR (2011)** *Making Cities Resilient: My City is Getting Ready*. [www.unisdr.org/we/campaign/resilientcities](http://www.unisdr.org/we/campaign/resilientcities)
- Vaitla, B. (2012)** *Rural-Urban Linkages, household food security and child nutrition*. Action Against Hunger. [www.actionagainsthunger.org.uk/fileadmin/contribution/pdf/Summary%20ACF.pdf](http://www.actionagainsthunger.org.uk/fileadmin/contribution/pdf/Summary%20ACF.pdf)
- Vaitla, B. (2012b)** *Rural-Urban Linkages, Guinea*. Action Against Hunger. [www.actionagainsthunger.org.uk/fileadmin/contribution/pdf/Guinea%20ACF.pdf](http://www.actionagainsthunger.org.uk/fileadmin/contribution/pdf/Guinea%20ACF.pdf)
- Wall, I. (2011)** 'Delivering Communications in Emergency Response: Lessons from Haiti' in Fenton, W., Mitchell, J., Knox Clarke, P. (eds) *Humanitarian Exchange No. 52, Special Feature: Humanitarian Accountability*. Londres: HPN/ODI.
- Woodsome, J. (2011)** *Tsunami Warning Systems, Lessons from Japan*. Voice of America [online]. [www.voanews.com/content/tsunami-warning-systems-lessons-from-japan-118017249/167190.html](http://www.voanews.com/content/tsunami-warning-systems-lessons-from-japan-118017249/167190.html) (consulté le 15 mai 2012)
- World Bank (2000)** *World Development Report 1999/2000*. Washington DC: World Bank.
- World Bank (2008)** *Urban Poverty: A Global View*. Washington DC: World Bank.
- World Bank (2009)** 'Reshaping economic geography'. *World Development Report 2009*. Washington DC: World Bank.
- World Bank (2010)** *Natural hazards, unnatural disasters: the economics of effective prevention*. Washington DC: World Bank.
- World Food Programme (2004)** *Full Report of the Evaluation of Afghanistan PRRO 10233*. Rome: WFP Office of Evaluation. <http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/reports/wfp065390.pdf>
- Zetter, R. et Deikun, G. (2010)** 'Meeting humanitarian challenges in urban areas'. *Forced Migration Review 34*. Oxford: Refugee Studies Centre. <http://www.fmreview.org/urban-displacement/FMR34.pdf>



ALNAP  
Overseas Development Institute  
203 Blackfriars Road  
London SE1 8NJ  
United Kingdom

*Tel* +44 (0)20 7922 0388  
*Fax* +44 (0)20 7922 0399  
Website: [www.alnap.org](http://www.alnap.org)  
Email: [alnap@alnap.org](mailto:alnap@alnap.org)