

ACCOMPAGNER DES INTERVENTIONS EN MILIEU URBAIN

Groupe URD, Janvier 2010

Les zones d'urbanisation rapide et non maîtrisée sont structurellement fragiles et tout particulièrement affectées en cas de crises. Les observations des actions humanitaires, dans différents contextes post crise révèlent que les acteurs de l'urgence amenés à intervenir dans les premières phases des processus de reconstruction, sont en général peu préparés à travailler sur la complexité des contextes urbains. De plus, dans des contextes en crises, les autorités locales sont dépassées par les évènements tandis que le secteur privé, souvent dynamique malgré la crise ou à cause de la crise, opère et fait pression en l'absence de tous cadres technico-administratives adaptés. Les organismes de l'aide au développement et les acteurs professionnels de l'urbanisme ou des politiques urbaines, eux, n'interviennent qu'après que les situations se stabilisent, se sécurisent.

D'où, dans cet entre deux, entre post crise et pré développement, période sensible où toutes actions d'aide peut influencer positivement ou négativement sur les sorties de crise, un travail d'éclaircissement des composantes des situations paraît nécessaire pour tenter d'élaborer quelques outils adaptés à la spécificité des interventions en milieux urbains.

L'ensemble de cette réflexion repose sur les analyses menées par le Groupe URD depuis une douzaine d'années sur les processus d'aide humanitaire et de reconstruction post crise des habitats et plus particulièrement sur l'analyse approfondie menée sur le secteur urbain après l'ouragan Mitch en 1998, les tremblements de terre au Salvador et en Afghanistan en 2001, du tsunami de 2004, et en Afghanistan depuis 2002, dans le cadre d'évaluations du processus en cours d'aide à la reconstruction.

Problématiques identifiées sur les secteurs urbains affectés

Les impacts des crises, structurelles ou accidentelles, sur les contextes urbains entraînent des conséquences qui se conjuguent et s'additionnent : dégradations des conditions de vie urbaine, désorganisations spatiales, déstructurations sociales, dérégulations administratives, instabilités institutionnelles. Certains enjeux spécifiques à ces périodes de post crise, ajoutent à **la complexité des situations urbaines** : par exemple la sécurisation des territoires urbains, la gestion spatiale des déplacés et/ou réfugiés, la lutte contre la préemption frauduleuse des terrains, les constructions illégales sur les espaces publics...

Les aides à apporter en situation de post crise se font dans le cadre de gestions urbaines institutionnelles totalement dépassées par l'évènement. Inopérants, obsolètes, ou imbriqués avec des systèmes illégaux, des **cadres juridico-administratifs** préexistent néanmoins, en général. Il s'agit de mieux les connaître de manière à être en capacité d'apporter un appui à des renforcements structurels sur les fonctionnements urbains en même temps que des réponses opérationnelles plus ponctuelles.

La configuration des acteurs opérant sur ces contextes instables post-crise se révèle extrêmement complexe du fait de la cohabitation de multiples organismes. Un enjeu important pour l'efficacité et la cohérence des actions menées sur des territoires désorganisés, réside dans l'établissement de **procédures de coordination** à plusieurs échelles de décision et d'action territorialisées qui ne sont pas en place : coordinations inter-bailleurs, stratégies spatiales d'interventions, coordinations sectorielles (eau, déchets), opérationnelles...

Des besoins de **première nécessité cohabitent avec des besoins de reconstruction durable**. De fait, dès la situation de crise et parfois à cause de celle-ci se crée toute une dynamique parallèle de nouvelles constructions. Se juxtaposent programmes humanitaires et opérations privées, en l'absence de systèmes d'arbitrage sur les programmes d'intérêt public ou collectif. Or, dans ces phases incertaines de sortie de crise, les coopérations d'aide au développement ne sont pas encore à l'œuvre tandis que les acteurs humanitaires, en fin de programmes engagés dans l'urgence, n'ont souvent pas les mandats, compétences, ni financements appropriés pour monter des programmes durables.

Pour accompagner les processus de sortie de crise des espaces urbains et périurbains affectés, il s'agirait d'établir **un lien entre acteurs** : humanitaires, de développement, institutionnels locaux et acteurs privés, professionnels de l'urbanisme et des politiques urbaines en vue d'inciter à des stratégies coordonnées et des synergies d'actions.

Les interventions en milieu urbain en phase post crise manquent d'outils spécifiques.

Il faut pallier à la méconnaissance des contextes urbains, historiquement et culturellement absents des stratégies et pratiques humanitaires mais bien connus des acteurs du développement. Les interventions en ville dans ces périodes seraient facilitées pour tous par la consultation d'un corpus des différentes problématiques urbaines, par exemple : repérage des systèmes cadastraux, compréhension des réalités spatiales, accès aux données, outils cartographiques, identification des mécanismes administratifs techniques...

Il importe d'ajuster des interventions ponctuelles ou pilotes vers des ensembles structurels : Les interventions humanitaires portent en général sur l'amélioration des conditions de vie des habitants et sur des opérations pilotes et rarement sur l'amélioration de la structure urbaine qui lui est pourtant liée. Le décodage des composantes technico-spatiales et administratives des contextes urbains pourrait inciter à des actions de complémentarités de compétences sur le terrain (renforcement de capacité en post urgence, présence anticipée d'experts techniques et du développement dès les périodes de post crises).

Il faut impérativement réaliser des diagnostics urbains partagés : Par manque de connaissances, d'expertises ou de temps, les différents acteurs bénéficieraient de l'établissement de diagnostics à partager. Ceux-ci devraient faire apparaître un certain nombre d'éléments comme : le fonctionnement des systèmes urbanistiques locaux (systèmes de décisions politiques, de gestion technique, de planification, de réglementation, de gestion foncière, de gestion spatiale et sociale), l'état des lieux des existants, des projets urbains, des stratégies en cours, des opérations en cours...

Il faut favoriser l'apport de compétences en développement urbain, le plus tôt possible en phase de sortie de crise : Les processus de coopération entre Etats prennent du temps : stabilisation politique, reconstruction et réformes administratives, négociations régionales... Des échanges de compétences inter organismes en gestion territoriale, ou en expertises diverses (issues de coopération décentralisées, de domaines universitaires ou professionnels) sont nécessaires avant même la mise en place des coopérations inter Etat.

Améliorer la décision pour les bailleurs

Développer des procédures de financement adaptées à « de l'urbain » et coordonnées : En dehors d'une absence manifeste de financement pour des actions en ville en périodes « dites » d'urgence, les procédures « *one shot* » ou par déboursement annuel ne sont pas en phase avec l'ampleur des besoins économiques de la reconstruction urbaine. Ces actions demandent des implications financières conséquentes et sur du long terme. Aussi des cofinancements sont nécessaires et au moins des coordinations inter-agendas.

Développer des mécanismes de financements « d'opérations et de programmes durables » : En général, les financements des interventions en phases post crises, sont essentiellement destinés à de l'opérationnel ponctuel, et ne sont engagés que sur des périodes courtes, sans objectif de continuité et avec peu ou pas de relais à moyen ou long terme. Il serait intéressant pour l'insertion des programmes d'urgence dans des améliorations structurelles, d'inciter à des mécanismes de relai de financement sur du long terme dans le cadre de stratégies partagées localement.

Assurer les bailleurs potentiels sur la viabilité de leurs engagements : et renforcer les stratégies et viabilités techniques de programmes à l'échelle de la ville, des expertises d'ingénieries socio-urbaines complémentaires aux diagnostics techniques multisectoriels devraient être financés dans de nombreux secteurs. Ces études préalables prépareraient et anticiperaient les périodes de stabilité qui permettront un appui à l'élaboration de politiques urbaines (au travers des coopérations pour des politiques de réhabilitation, planification, aménagement)

Accompagner la relance des économies urbaines perturbées, inexistantes ou artificielles du fait de la présence de la communauté internationale et des mécanismes de financements du processus de reconstruction. L'économie locale, en général déjà faible est fragilisée par les impacts des crises qui bouleversent les équilibres précédents. Or l'injection artificielle de fonds dans ces périodes est à la fois une nécessité et une menace de déséquilibre dès que cette aide se tarira. Il s'agit d'aider à mettre en lumière les équilibres et dynamiques à promouvoir entre problèmes économiques et économie de la solidarité sur la ville.

Pistes d'actions potentielles

Informé sur les différentes typologies de crises et les différents types d'impacts sur la ville, ses infrastructures et ses systèmes de fonctionnement : crises accidentelles naturelles, industrielles, effets des guerres ou conflits, crises récurrentes ou provoquées par manque de vigilance ou intérêts particuliers.

Comprendre les processus d'urbanisation spontanés, informels ou illégaux. Les centres urbains agissent comme des aimants dans les déplacements de populations, provoqués par des crises qui durent ou par des crises subites (déplacements des zones de conflits ou à risques). Des entités urbaines imploient, s'hypertrophient ou se constituent suivant des dynamiques d'urbanisation hors de tout contrôle, hors de toutes d'infrastructures.

Informé sur les mécanismes d'aide à la reconstruction. Les humanitaires (acteurs, programmes, bailleurs) agissent en autonomie d'actions, financements et décision la plupart du temps du fait des situations exceptionnelles : gouvernances locales faibles ou absentes, société civile déstabilisée, présence d'acteurs de multi nationalités, imbrication ou cohabitation d'organismes sans lien fonctionnels et aux mandats différents. Cette piste aurait pour objet de lever des inquiétudes en donnant quelques clés de compréhension aux acteurs du développement (experts, bailleurs...).

Décrire la ville. La description des villes passe par un certain nombre de diagnostics (données, cartes, plans, repérages des occupations urbaines, polarités de dynamiques ou de dysfonctionnements). Présenter le corpus des outils de description de l'état des lieux des espaces urbains et de leurs caractéristiques permettrait d'affiner la compréhension des problématiques spécifiques aux interventions dans le secteur urbain et donnerait des bases cartographiées et de données communes aux différents intervenants

Comprendre les spécificités foncières. La reconstruction de tout bâti ou infrastructures demande de connaître les systèmes fonciers en vigueur (statuts administratifs et juridiques, droit de propriété, d'occupations, enregistrement des actes, etc.). Dans les contextes post-crise de reconstruction, la question est extrêmement sensible, notamment pour redonner confiance aux populations déplacées et permettre à des entreprises de redémarrer.

Sensibiliser aux perspectives de développement urbain structurel. Il s'agit de sensibiliser les différents intervenants en zone urbaine, à la production d'actions intégrées à des programmes plus larges que des réhabilitations ponctuelles. Les actions de l'urgence répondent à des besoins essentiels de court terme. Des projets mis en œuvre dans ces phases gagneraient en viabilité dans une mise en perspective à plus long terme. Capitaliser les expériences, connaissances et expérimentations des actions faites successivement

permettrait d'enrichir le débat sur les stratégies durables de développement. Il s'agirait ainsi d'inciter à des échanges pour fournir des arguments d'aide à la décision cohérents.

Travailler sur les réseaux techniques urbains. C'est un sujet complexe et universel sur lequel se penchent de nombreux chercheurs et acteurs. Une réflexion à l'ONU est en cours autour de l'établissement d'un droit à l'accès aux services essentiels. Ici, il s'agirait de contribuer à cette réflexion en incitant les différents acteurs à s'impliquer dans des actions sur les systèmes même des fonctionnements des réseaux techniques (gestion spatiale gestion économique et sociale...), au-delà des réponses aux besoins en termes de programmes partiels de fourniture de services. Différents secteurs urbains sont concernés en dehors des questions de l'eau et de collecte des déchets comme la question des réseaux d'évacuations, des réseaux de circulation, des réseaux de distributions électriques, ou de télécommunications. Peu traités par les acteurs humanitaires, certains de ces secteurs sont néanmoins facteurs de sortie de crise très importants comme les télécommunications sans fil.

Accompagner les processus de concertation. Un développement urbain concerté s'appuie particulièrement sur deux piliers : social et technique. Des capacités d'ingénierie sociale sont développées dans le temps de l'urgence chez les humanitaires : connaissance des contextes culturels et sociaux, expérimentation des processus de participation constituent des atouts pour élaborer des programmes de développement concerté et adapté aux contextes concernés. Ce thème aurait pour ambition d'inciter les ONG aux mandats d'urgence d'une part et les ONG de développement par ailleurs à programmer ensemble des phases de programme par exemple de diagnostic des besoins en période de sortie de crise pour aider à préparer des projets durables adaptés.

Relancer ou accompagner une amorce économique. Des organismes compétents (micro crédits, agences de l'eau ...) peuvent aider à glisser d'une économie artificielle (injection de fonds) à une relance économique propre, durable (prêts, productions, commerces). Pour le secteur public cela pourrait porter sur un inventaire des processus de taxations municipales, de gestion des ressources bâties et foncières, des baux de locations de bâtis municipaux, d'enregistrements des activités...

Le secteur de l'eau. Le secteur *WASH* –eau, assainissement et hygiène- représente tout un pan de l'activité humanitaire mais les modalités d'intervention restent ponctuelles. Il s'agirait de mettre autour de la même table de réflexion les acteurs de développement, de l'urgence et les agences de l'eau.

Le respect de l'environnement et des ressources. Assainissement, lutte contre toutes les pollutions, collecte et traitement des déchets, préservation ou création d'espaces verts, sont des sujets peu ou pas traités dans l'urgence. Il s'agirait de remettre au premier plan des préoccupations la lutte contre les impacts négatifs, lourds sur l'environnement urbain. Les processus de dégradations en chaîne et les solutions avancées ici ou là sont à analyser.

Inventorier et préserver le patrimoine culturel, urbain, architectural, social. La remise à niveau des conditions de vie après traumatisme ne peut être durable que si ces actions s'appuient sur la culture locale. En matière de bâti et d'urbain, il est rare que la reconstruction se fasse à partir de la « tabula rasa ». Il est donc important d'inventorier ce qui caractérise le patrimoine local, reflet de la société en question. Il s'agit d'identifier les clés d'inventaires, de diagnostics, de modes opératoires de réhabilitation-restauration afin d'inciter à des actions de valorisation et de sauvegarde d'existants : bâtis, usages ou savoir-faire techniques. Valoriser, sauvegarder des patrimoines bâtis et des usages d'espaces publics peuvent aussi participer de la relance économique et culturelle.

Gérer les risques. Cette piste a pour objet de compléter l'analyse des crises, par la prise en compte de la prévention de celles-ci. Il s'agirait ici de tirer les leçons des origines et conséquences de crises en présentant les différents outils, équipements et procédures à mettre en place en milieu urbain pour prévenir et anticiper les actions d'évitement des impacts négatifs des crises.

Coopérer entre villes. Enfin, analyser et donner de l'information sur les potentiels de coopérations décentralisées devrait accompagner un processus de glissement de l'aide d'urgence vers des partenariats divers de coopération plus durables: passage de l'assistance aux individus et aux communautés vers des coopérations et transferts d'expertises, de mode de gouvernance, de procédures administratives, urbanistiques, d'études d'urbanisme...