

## Réponse aux catastrophes urbaines

### Leçons tirées d'opérations de secours et de reconstruction précédentes

#### Table des matières

Introduction .....	3
<b>LEÇON 1</b>	
<b>Une évaluation complète des besoins, capacités et vulnérabilités est essentielle pour un bon ciblage</b> .....	6
Évaluation des besoins urbains .....	6
Cibler l'aide .....	10
<b>LEÇON 2</b>	
<b>Assurer la sécurité de la population sinistrée et du personnel opérationnel immédiatement après la catastrophe</b> .....	11
<b>LEÇON 3</b>	
<b>L'action de réponse et de reconstruction doit débiter dès le premier jour, et une coordination, des partenariats et des communications efficaces sont capitaux</b> .....	12
Communication .....	14
<b>LEÇON 4</b>	
<b>Une planification efficace de multiples parties prenantes est essentielle avant et pendant les catastrophes, et demande un investissement de temps et de ressources</b> .....	15
Actualiser les cadres réglementaires nationaux .....	15
Recueillir et partager les informations .....	16
<b>LEÇON 5</b>	
<b>L'engagement et la participation d'acteurs locaux sont essentiels pour une réponse pertinente et efficace</b> .....	17
Consultation et adhésion de la communauté .....	18
Élargir les capacités des communautés à gérer les risques de catastrophe .....	19
<b>LEÇON 6</b>	
<b>Rétablir les économies locales et les moyens d'existence est essentiel à l'action de reconstruction</b> .....	20
Développement économique local .....	22
Sécurité alimentaire dans les environnements urbains .....	23
Méthodes d'exécution novatrices .....	25
<b>LEÇON 7</b>	
<b>L'objectif est de passer de la fourniture d'abris à la construction de zones d'habitation</b> .....	26
Aborder les problèmes fonciers et le déplacement .....	27
Éviter le déplacement et la réinstallation .....	28
Reconstruire de meilleures habitations .....	28
Relier l'infrastructure et les services dans l'aménagement des installations .....	30
<b>LEÇON 8</b>	
<b>Une réduction des risques efficace est essentielle pour surmonter les cycles répétés de vulnérabilité</b> .....	31
Villes durables et réduction des risques de catastrophe .....	31
Transfert des risques et assurance .....	32
Ressources Clés .....	34

## RÉPONSE AUX CATASTROPHES URBAINES

### Leçons tirées d'opérations de secours et de reconstruction précédentes

La réponse aux catastrophes dans un environnement urbain présente un grand nombre de difficultés. Les organisations humanitaires ont souvent une plus grande expérience des réponses aux catastrophes en milieu rural et les autorités locales et organisations communautaires ont parfois peu d'expérience de la planification et de l'exécution d'activités à grande échelle en matière de réponse et de réhabilitation.

Ce document s'appuie sur l'expérience de réponses à un certain nombre de catastrophes urbaines, notamment sur les interventions suite aux

tremblements de terre à Bam (Iran), à Bhuj (Inde), à Izmit (Turquie) et à Kobe (Japon) ; les tempêtes et les ouragans à Gonaïves (Haïti) et à La Nouvelle-Orléans (États-Unis) ; et les conflits en Angola et à Mostar (Bosnie-Herzégovine). Il met en relief des leçons clés pour aider les autorités locales, les gouvernements nationaux, les organismes internationaux, le secteur privé, les centres d'apprentissage et les organisations communautaires à aborder les problèmes spécifiques rencontrés pour répondre aux risques de catastrophe dans les environnements urbains.



#### **SECRETARIAT D'ALNAP**

**Overseas Development Institute**

**111 Westminster Bridge Road**

**Londres SE1 7JD, UK**

**Tél: + 44 (0)20 7922 0300**

**Fax: + 44 (0)20 7922 0399**

**Email: [alnap@alnap.org](mailto:alnap@alnap.org)**

**Site web: [www.alnap.org](http://www.alnap.org)**

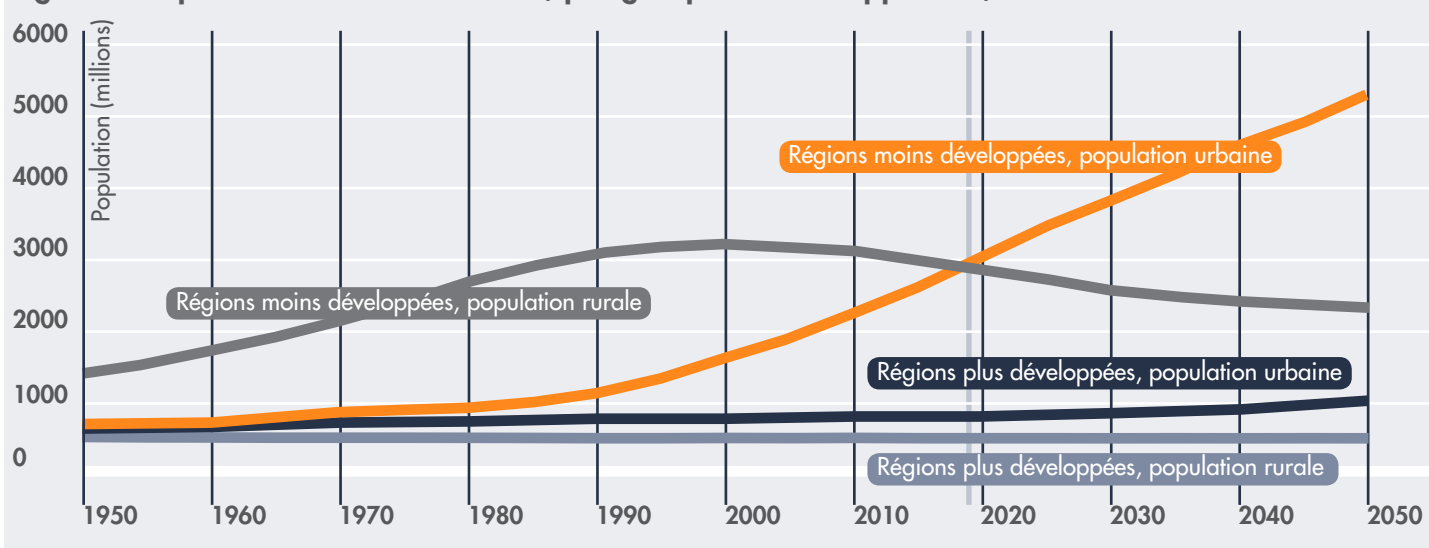
**Veillez envoyer vos réactions et commentaires sur ce document à [alnap@alnap.org](mailto:alnap@alnap.org)**

## INTRODUCTION

D'après les Nations Unies, la population mondiale urbaine a dépassé la population rurale pour la première fois entre 2007 et 2008 ; plus de 50 % de la population mondiale réside aujourd'hui en zone urbaine.

Comme le montre la Figure 1, dans les années à venir, l'accroissement des populations urbaines sera observé principalement dans les régions moins développées<sup>4</sup>, en raison de la croissance naturelle de la population et de la migration vers les villes.

**Figure 1. Populations urbaine et rurale, par groupe de développement, 1950–2050**



Ce changement est plus qu'un mouvement de population d'un endroit à un autre ; il implique également une transformation des vies et des moyens d'existence. Les villes et centres urbains présentent des aspects très divers et les structures sociales et politiques qui en émergent varient grandement, de même que l'éventail de besoins et d'intérêts dans les communautés qui les constituent. Cette diversité est aussi marquée dans les centres urbains que d'un centre urbain à un autre : il peut exister autant de diversité au sein de Dhaka et de Delhi qu'entre ces deux villes.

Les centres urbains sont en général fortement liés aux zones périurbaines et rurales à l'intérieur des pays et des régions par des marchés communs ou des liens commerciaux, et à de plus grandes communautés mondialisées par le biais de transferts de fonds. Les populations urbaines sont très dynamiques et les centres urbains enregistrent des taux élevés d'immigration et d'émigration. Les économies urbaines reflètent cette interconnexion et cette diversité et souvent contribuent de manière essentielle à l'économie nationale.

Il s'ensuit de cette grande diversité, de cette interconnexion et de cette étendue, que la gouvernance urbaine nécessite souvent des mécanismes sociaux et politiques sophistiqués. Une gouvernance urbaine efficace

<sup>4</sup> La Division de la population des Nations Unies classe toutes les régions d'Afrique, l'Asie (à l'exclusion du Japon), l'Amérique Latine et les Caraïbes, plus la Mélanésie, la Micronésie et la Polynésie sous la rubrique de régions moins développées.

s'appuie sur des processus formels et informels et demande la participation d'une grande diversité de parties prenantes, de l'échelon local à l'échelon national.

Les répercussions de ces mouvements sur le besoin et le contexte des interventions humanitaires et de la réduction des risques de catastrophe sont d'un intérêt particulier pour les groupes cibles d'ALNAP et de ProVention. À mesure que la croissance urbaine se poursuit, sans relâche, dans beaucoup de parties du monde, la vulnérabilité des habitants des zones urbaines augmente aussi. Il y a, à cela, deux raisons principales : la sécurité et la durabilité ne sont pas suffisamment abordées dans les schémas de croissance actuels ; et les caractéristiques des risques changent, surtout celles des risques auxquels les mécanismes d'adaptation n'ont jamais eu à faire face.

Les mauvaises constructions des zones urbaines et les faibles revenus d'un grand nombre d'habitants urbains augmentent considérablement la vulnérabilité aux risques naturels. Dans de nombreuses communautés urbaines défavorisées, les habitations, entreprises et installations communautaires sont situées dans des endroits exposés aux risques, les constructions ne sont soumises à aucune règle de sécurité ou autre, et les services sont insuffisants ou inexistantes. Les communautés pauvres qui vivent dans ces conditions ne peuvent se permettre de souscrire une assurance, d'économiser ou d'accumuler des biens, et leur vulnérabilité est immense. Le risque que les catastrophes détruisent aussi bien l'environnement construit que l'économie sociale est donc plus grand, ce qui entraîne des retards de développement plus longs et plus coûteux.

Des changements dans les risques climatiques en particulier pourraient, à l'avenir, exposer les zones urbaines à des risques dont elles n'ont pas l'expérience. Mais bien que les catastrophes soient souvent provoquées par des risques naturels, les principaux facteurs de risque de catastrophe urbaine sont une gouvernance et des systèmes médiocres qui ignorent la gestion des risques au cours des processus de développement. Le relèvement et la reconstruction donnent l'opportunité de combler ces lacunes, mais uniquement si la prévention est une priorité explicite (Dind 2006). L'expérience montre que l'exclusion de la réduction des risques de catastrophe à tous les stades d'une intervention augmente l'impact probable de catastrophes futures. Toute intervention en cas de catastrophe doit réduire la vulnérabilité future en améliorant aussi bien les zones urbaines construites que la résilience des systèmes de gouvernance et des systèmes sociaux urbains. Le concept de « reconstruire mieux » relie la réduction du risque, l'apaisement de la situation, l'équité, les droits de l'homme, la problématique hommes-femmes, le logement et les droits fonciers et de propriété en permettant des transitions souples entre le secours et le relèvement et le développement à long terme (ONU-HABITAT 2006).

### **Encadré 1. Qu'est-ce qu'une catastrophe urbaine et en quoi diffère-t-elle d'une catastrophe rurale ?**

Une catastrophe urbaine est unique en ce sens qu'elle se produit dans un environnement (physique et non physique) dense et hautement complexe qui s'est adapté, de manière formelle et informelle, pour absorber de vastes populations et un grand éventail d'activités économiques, ce qui a donné lieu à des traits particuliers concernant :

- l'échelle
- la densité
- les systèmes économiques et les stratégies de subsistance
- la disponibilité de ressources
- la gouvernance et les attentes de la population
- les grands peuplements informels
- la probabilité de catastrophes composées et complexes
- le potentiel d'impacts secondaires sur les producteurs ruraux ou régionaux

Sur une note positive, la plupart des contextes urbains ont des forces considérables en termes de production et de distribution économiques, de ressources humaines, de capital social et de société civile. « Les villes sont, par définition, riches en ressources » ; la richesse du capital humain et social des villes fait partie de ce qui attire la population et doit être utilisée pour soutenir la réponse humanitaire, le relèvement et le développement tout au long des activités d'intervention suite à une catastrophe (interview d'ALNAP avec David Sanderson, 19 novembre 2008).

Une vulnérabilité urbaine croissante signifie un rôle croissant des interventions humanitaires et de la gestion des risques en milieu urbain. Ce rôle est à distinguer du rôle nécessaire en milieu rural (voir l'Encadré 4). Lorsque des catastrophes urbaines se produisent, une approche robuste, coordonnée et multirisque est cruciale pour assurer un relèvement rapide, le maintien du développement et la réduction du risque. Les organismes d'intervention ont besoin de solutions de planification et de prestation de services distinctes de celles qui sont utilisées en milieu rural et appropriées aux systèmes et processus de gouvernance plus larges mentionnés plus haut. Les stratégies en matière de risque de catastrophe dans les centres urbains doivent aller au-delà d'une orientation technique et de la supposition que les questions et problèmes peuvent être abordés par une planification ordinaire.

Le travail entrepris pour ce document souligne le besoin d'un plus grand effort pour comprendre la nature et le potentiel spécifiques des réponses en milieu urbain et de la réduction du risque. Les questions associées aux risques urbains, à la préparation et à la réponse sont en règle générale évoquées et abordées dans des spécialisations et thèmes séparés particuliers : planification du développement, gestion des urgences, intervention humanitaire, gestion de l'environnement ou changement climatique, et elles bénéficient de peu de dialogue interdisciplinaire.

Ce document représente une première tentative d'ALNAP et de ProVention pour jeter un pont entre certaines de ces divisions en reliant les questions de risque et de réponse dans un contexte urbain à la question de développement à long terme. Il présente huit leçons reposant sur des observations factuelles de ce qui a réussi lors d'actions précédentes. Ensemble, ces leçons présentent une synthèse de la réalité actuelle et il est espéré qu'elles se révéleront utiles pour éclairer l'action actuelle et future mais aussi pour générer et orienter un dialogue sur ce domaine de travail de plus en plus important.

Ce document pose ainsi une difficulté pour la communauté internationale. Si les objectifs primordiaux de l'intervention humanitaire et de l'action de réduction des risques sont de sauver des vies et de protéger des moyens d'existence, un plus grand travail est alors nécessaire pour faire en sorte que ces objectifs puissent être atteints dans un monde qui s'urbanise rapidement. À l'heure actuelle, comme l'a observé un haut responsable : « les communautés des ONG et des bailleurs de fonds n'ont pas évolué conjointement pour affronter la pauvreté urbaine aussi rapidement que celle-ci est apparue » (IRIN, 2007).

Afin d'aborder cette question dans le contexte de la réponse aux catastrophes et de la réduction des risques, nous recommandons fortement que des partenariats se forment entre organisations opérationnelles, groupes scientifiques et groupes de réflexion pour effectuer des recherches appliquées plus importantes afin de comprendre ce qui fonctionne bien dans des contextes de catastrophe urbaines. Une analyse et un apprentissage en temps réel au cours d'interventions en milieu urbain peuvent être tout particulièrement utiles pour renforcer la compréhension collective. Les bailleurs de fonds doivent donner priorité au soutien d'un tel travail dans leurs programmes de recherche et de développement de capacités. Cet effort collectif doit être centré sur une action pratique et doit aider à développer de nouveaux instruments et techniques novateurs, qui permettent de comprendre le travail relatif aux catastrophes dans des contextes urbains.

Si, comme l'ont conclu en 2006 les rapports des Nations Unies sur l'état des villes du monde, « vivre dans un bidonville surpeuplé et insalubre constitue aujourd'hui un plus grand danger de mort que de vivre dans

un village rural pauvre », cette action peut être l'une des plus importantes que doive affronter aujourd'hui la communauté humanitaire internationale.

## Informations supplémentaires

Satterthwaite, D (2007) 'Tomorrow's crises today : The humanitarian impact of urbanization', <http://www.irinnews.org>

# LEÇON 1

## UNE ÉVALUATION COMPLÈTE DES BESOINS, CAPACITÉS ET VULNÉRABILITÉS EST ESSENTIELLE POUR UN BON CIBLAGE

Les catastrophes ont un grand nombre d'impacts sur différents groupes de population. C'est tout particulièrement le cas des catastrophes qui frappent les populations diverses et fluides typiques des villes. **Pour répondre aux différents besoins de ces groupes, il est nécessaire de comprendre la vulnérabilité des enfants, des hommes, des femmes, des personnes âgées, des migrants récents et de tout autre groupe pouvant avoir des besoins particuliers après une catastrophe.** Les organisations de réponse peuvent identifier les besoins actuels et les lacunes des services pour tous les groupes à l'aide d'évaluations approfondies et en collectant des données ventilées, par exemple par sexe, âge, appartenance ethnique et groupe socio-économique.

### Évaluation des besoins urbains

La difficulté d'identifier la population touchée dans une catastrophe de grande ampleur est aggravée par plusieurs facteurs caractéristiques des contextes urbains (Kelly 2003).

- Les villes sont démographiquement fluides et donc difficiles à représenter dans un tableau statique.
- Les villes peuvent absorber un grand nombre de personnes sans qu'elles soient remarquées, et souvent sans enregistrement formel, contrairement aux camps de réfugiés, dans lesquels l'arrivée des personnes est plus apparente.
- La segmentation géographique de la pauvreté et de la sécurité alimentaire – et donc le ciblage de la réponse – peut être difficile étant donné que les zones urbaines incluent souvent une grande diversité de personnes, des très riches aux très pauvres, qui vivent en étroite proximité.
- La classification par niveau de richesse est souvent compliquée par le coût plus élevé de la vie dans les zones urbaines que dans les zones rurales, ce qui a un impact sur les rapports typiques tels que le revenu par rapport aux prix alimentaires et aux autres nécessités.
- Le manque de formalité dans l'enregistrement des droits fonciers et de propriété ou la destruction des documents justificatifs, peut également causer des difficultés pour identifier la distribution sociale des demandes de dédommagement pour pertes et des revendications des droits.

Les villes abritent généralement une grande diversité de personnes qui y habitent et qui les utilisent de différentes façons, à des heures différentes de la journée ou à différentes saisons. Beaucoup peuvent vivre en dehors de la ville mais s'y rendre pour travailler. D'autres peuvent vivre et travailler en ville mais dépendre du commerce avec les habitants de la périphérie pour l'alimentation et d'autres articles de base. D'autres encore habitent à une distance éloignée mais dépendent de l'économie urbaine pour des envois de fonds.

Certaines personnes peuvent être oubliées, surtout après une catastrophe, lorsque l'aide humanitaire est fournie à une section de la population aussi large que possible. En particulier, les besoins des ménages qui comportent

## Encadré 2. Conseils pour répondre aux besoins des groupes vulnérables lors d'une intervention suite à une catastrophe.

**Les malades chroniques** Évaluer l'impact de la catastrophe sur le comportement, les structures familiales et l'accès au traitement fera ressortir les changements possibles dans les schémas de transmission et de traitement. Après l'ouragan Katrina, beaucoup de personnes séropositives au VIH qui avaient été dispersées dans de nouvelles régions ont eu des difficultés pour accéder à des prestations de santé comparables et ont subi des perturbations dans leur traitement antirétroviral. Un grand nombre de travailleurs de la santé ayant quitté la région, la prise en charge des personnes qui n'avaient pas été déplacées ou qui étaient retournées chez elles rapidement a également été affectée (FICR 2008).

En plus des interventions médicales prioritaires suite à une catastrophe, il est important de maintenir les programmes de santé en cours, tels que les programmes de prévention du VIH/SIDA qui incluent la distribution de préservatifs masculins, des services de conseils et de dépistage et l'organisation de campagnes dans les écoles et dans les médias.

Inclure les malades chroniques et les organisations de soutien dans la planification des situations d'urgence et des interventions permettra de s'assurer que les besoins sont exprimés et abordés de manière efficace pendant l'intervention.

---

**Les personnes âgées et les personnes handicapées** La réponse au tremblement de terre de Kobe a fait ressortir le besoin d'évaluer les réseaux de soutien communautaires existants. Cette évaluation permettra de mieux comprendre quel soutien les personnes âgées et les personnes handicapées ont perdu avec le décès de membres de leur famille ou d'autres personnes dans leur réseau social et comment soutenir le mieux possible ces communautés sociales (Nakagawa et Shaw 2005 ; Shaw et Goda 2004).

---

**Les enfants de la rue** Les orphelins et les enfants de la rue des milieux urbains peuvent être invisibles aux organismes qui concentrent leurs efforts sur les maisons détruites et les ménages déplacés. La coordination avec les organisations communautaires locales qui travaillent déjà avec les orphelins et les enfants de la rue permettra d'inclure ces enfants dans les programmes de secours (PAM 2002).

---

**Les migrants récents** L'assistance aux migrants récents (y compris les réfugiés urbains) visant une intégration et une durabilité à long terme renforce leurs moyens d'existence et leur résilience par des moyens solides qui les aideront dans leur communauté actuelle ou dans leur région d'origine s'ils y retournent (Feinstein International Famine Center 2008 ; Obi et Crisp 2004). Les « principes de planification centrée sur la personne » permettront aux migrants mêmes, ainsi qu'aux organisations communautaires et aux organismes de développement, d'apporter à la planification des programmes, leurs propres connaissances approfondies de leurs populations.



## Encadré 2. Conseils pour répondre aux besoins des groupes vulnérables lors d'une intervention suite à une catastrophe.

### IDPs

Les personnes déplacées dans leur propre pays (PDPP) et les réfugiés dans les zones urbaines reçoivent souvent un moins grand soutien que leurs homologues ruraux de la part des structures internationales et nationales d'aide aux réfugiés et aux PDPP. Le fait que les autorités locales considèrent toujours les PDPP comme un phénomène temporaire s'est traduit par une faible motivation pour élargir le soutien de l'infrastructure, les services ou la protection sociale aux PDPP (Hamid 1992).

La recherche montre que diverses personnes et familles sont déplacées à l'intérieur des zones urbaines et ont souvent besoin d'un soutien communautaire spécialisé. Comme l'a démontré l'ouragan Katrina aux USA, les survivants des centres urbains peuvent aussi être renvoyés vers les régions rurales ou vers d'autres villes.

Les droits et les moyens d'existence des réfugiés peuvent également être protégés, mais cela doit se faire sans compromettre le bien-être tel qu'il est conçu par la population hôte (Jacobsen et Landau 2005). Les organisations peuvent jouer un rôle important en plaidant en faveur du droit au travail des réfugiés, de l'ouverture des marchés de l'emploi et de la réduction ou de l'assouplissement des barrières administratives (telles que les demandes d'identification) tout en plaidant aussi pour les droits des pauvres et des populations hôtes au sein desquelles les survivants sont transférés, pour ne pas aggraver l'inégalité, la dépendance et les tensions sociales dans les communautés locales.

**Tableau 1. Avantages et inconvénients de diverses méthodes de ciblage dans le contexte d'urgences urbaines**

Méthode de ciblage	Définition	Avantages	Inconvénients	Exemples de programmes
Ciblage géographique	Les bénéficiaires sont sélectionnés selon leur lieu géographique dans les districts les plus pauvres ou les plus vulnérables.	■ Facile et rapide	■ Faible exactitude du ciblage si les ménages vulnérables sont très dispersés	■ Distribution de l'aide à des ménages ciblés
Autociblage	Les bénéficiaires choisissent eux-mêmes de participer. Certains aspects de la conception du programme encouragent des groupes cibles à participer et d'autres à ne pas participer.	■ Évite les dépenses de temps et de ressources	■ Risque d'importante fuite de ressources vers les groupes moins vulnérables	■ Nourriture contre travail ■ Alimentation liquide (p. ex. les soupes populaires) ■ Programmes d'aide aux marchés
Ciblage administratif	Les bénéficiaires sont sélectionnés d'après une liste de la population ; les critères de sélection diffèrent selon le programme.	■ Facile à utiliser lorsque des listes exactes sont disponibles	■ Risque d'exclusion si les listes sont incomplètes ou périmées (marginalisés/nouveaux arrivés)	■ Distribution de l'aide à des ménages ciblés



**Tableau 1. Avantages et inconvénients de diverses méthodes de ciblage dans le contexte d'urgences urbaines**

<b>Méthode de ciblage</b>	<b>Définition</b>	<b>Avantages</b>	<b>Inconvénients</b>	<b>Exemples de programmes</b>
Ciblage communautaire	La liste de distribution est établie grâce aux connaissances des dirigeants et selon des critères prédéterminés par la communauté.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Participation de la communauté</li> <li>■ Pas restreint à un petit nombre de critères de ciblage par indicateurs</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Tendance aux exclusions si les dirigeants de la communauté favorisent un groupe plutôt qu'un autre</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Distribution de l'aide à des ménages ciblés</li> </ul>
Ciblage par indicateurs	Les bénéficiaires sont sélectionnés selon des caractéristiques observables (p. ex. le sexe du chef de famille, chômeur, adolescent).	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Facile à utiliser si les critères de sélection sont évidents.</li> <li>■ Le ciblage par indicateurs multiples augmente l'exactitude mais peut être plus coûteux que le ciblage par indicateur unique</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Risque d'erreurs d'exclusion et d'inclusion avec l'utilisation du ciblage par indicateur unique</li> <li>■ Les indicateurs peuvent être difficiles à observer de manière objective</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Distribution de l'aide à des ménages ciblés</li> <li>■ Programmes d'aide aux marchés</li> <li>■ Gestion communautaire</li> <li>■ Aide complémentaire</li> </ul>
En fonction des ressources	Les bénéficiaires sont sélectionnés selon leurs revenus, leurs dépenses, leur niveau socio-économique ou leurs biens.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Fort potentiel d'exactitude du ciblage</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Demande beaucoup de temps/ressources et un recensement de tous les bénéficiaires potentiels</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Distribution de l'aide à des ménages ciblés</li> <li>■ Nourriture contre formation</li> </ul>
Ciblage institutionnel	Les bénéficiaires sont sélectionnés selon leur appartenance à une institution sélectionnée.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Relativement facile – les bénéficiaires se rendent déjà dans les institutions sélectionnées</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Exclut les personnes qui pourraient remplir les conditions requises mais qui ne sont pas inscrites auprès des institutions ciblées</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Alimentation scolaire et distribution d'aide scolaire</li> </ul>

des personnes souffrant de maladies chroniques et des personnes âgées et/ou handicapées, sont souvent oubliés ou temporairement mis en attente pendant la réponse et le redressement suite à une catastrophe (voir Encadré 2).

## Informations supplémentaires

USAID (2008) *Emergencies in Urban Settings : A Technical Review of Food-Based Program Options*, <http://www.aed.org>

Feinstein International Famine Center (2008) 'Profiling Studies of Urban IDPs in Khartoum–Sudan, Abidjan–Côte-d'Ivoire and Santa Marta–Colombia'

UNHCR (1997) *Urban Policy on Refugees in Urban Areas – la critique de cette politique a aussi donné lieu au rapport d'Obi et Crisp (2001) du service d'évaluation et de développement des politiques de l'UNHCR, 'Ignored displaced persons : The plight of IDPs in urban areas'*

Landau, L (2004) *Guide de recherche de la RMF : Urban Refugees*, Forced Migration Online, [www.forcedmigration.org](http://www.forcedmigration.org)

## Cibler l'aide

Les lignes directrices fournies par le Programme alimentaire mondial (PAM) et l'Agence américaine pour le développement international (USAID) sur le ciblage des populations urbaines pour l'aide alimentaire affirment la valeur des programmes autociblés, selon lesquels les personnes choisissent de participer ou non à des programmes particuliers. Ces programmes peuvent représenter une économie – financière et de temps – pour la collecte et la sélection de données et, s'ils sont bien effectués, évitent le risque d'exclure certains groupes vulnérables. Cependant, ces programmes ne sont possibles que si les allocations sont suffisamment faibles pour attirer uniquement les plus pauvres de la population sinistrée (Kelly 2003 ; PAM 2002) ; cela nécessite un certain degré de compréhension du contexte et de connaissance de la situation locale.

Les avantages et inconvénients d'autres méthodes de ciblage citées dans les lignes directrices de l'USAID sont présentés dans le Tableau 1. Le choix d'une méthode de ciblage inclut les considérations suivantes (USAID 2008) :

- la proportion des bénéficiaires dans la population
- le type de programme de distribution
- l'équilibre entre l'accessibilité économique d'un programme et l'exactitude avec laquelle il atteint la population touchée
- la faisabilité, en fonction de l'échelle du programme, de la méthode de ciblage.

Le ciblage communautaire, qui est souvent utilisé pour la prestation de l'aide humanitaire en milieu rural, peut ne pas être aussi efficace en zone urbaine, où la pauvreté et la malnutrition peuvent être très dispersées dans des petites zones dans toute la ville. Le ciblage géographique peut aussi avoir une utilité limitée car les communautés des villes peuvent être définies par les réseaux familiaux et sociaux plutôt que par leur proximité géographique (PAM 2002).

Le programme d'abri et peuplements de CARE à Kaboul (KASS) démontre de bonnes pratiques pour faire face à ces difficultés. Le programme a débuté avec une enquête sur l'utilisation des terres afin d'identifier des possibilités d'abri, puis a créé des conseils communautaires chargés de la sélection des bénéficiaires par groupes plutôt qu'individuellement. La sélection a été effectuée par un processus participatif, par le biais de mobilisateurs communautaires formés qui ont fait des enquêtes porte-à-porte afin d'évaluer les besoins, ce qui a créé un esprit de confiance et renforcé la gouvernance locale. Le programme a mis en valeur le rôle des femmes en tant que mobilisatrices cruciales dans ce processus (CARE 2007).

## Informations supplémentaires

Community Risk Assessment Toolkit de ProVention – <http://www.proventionconsortium.org>

USAID (2008) Emergencies in Urban Settings : A Technical Review of Food-Based Program Options, <http://www.aed.org>

## LEÇON 2 ASSURER LA SÉCURITÉ DE LA POPULATION SINISTRÉE ET DU PERSONNEL OPÉRATIONNEL IMMÉDIATEMENT APRÈS LA CATASTROPHE

La forte densité de population des milieux urbains et le manque de présence policière efficace au cours d'une catastrophe peuvent accroître les risques de sécurité pour la population sinistrée et pour le personnel opérationnel après une catastrophe. Une évaluation de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge portant sur la réponse humanitaire au tremblement de terre de Bam, en Iran, en 2004, a souligné l'importance de rétablir rapidement l'ordre public. Beaucoup de personnes venant des zones rurales ont immigré à Bam au cours de la réponse au tremblement de terre, et le pillage des camions de secours qui transportaient l'approvisionnement, au cours des trois premiers jours, a démontré que la distribution efficace de l'aide reposait fortement sur l'ordre public existant (FICR et SCR iranien 2004). Le pillage des biens appartenant à la population sinistrée représente aussi une menace pour les communautés qui tentent de faire face et de se relever.

Cependant, il existe aussi de nombreux cas où le crime et le pillage n'ont pas été observés après une catastrophe, malgré les prédictions pessimistes. **Après une catastrophe, une bonne communication et une action de proximité dans la communauté de la part des autorités locales et des organisations communautaires sont essentielles pour maintenir un environnement stable et permettre l'avancement des opérations de secours et de reconstruction.**

L'évacuation vers des abris éloignés des zones les plus endommagées de la ville peut aussi être nécessaire. L'évacuation chaotique et congestionnée au cours de l'ouragan Katrina démontre le besoin de planifier des évacuations bien ordonnées et de tenir compte tout spécialement des besoins des personnes hospitalisées, des résidents qui n'ont pas leur propre moyen de transport et d'autres personnes qui pourraient avoir des difficultés pour évacuer les lieux (Gray et Herbert 2006). À Saint-Domingue, après l'ouragan George, un groupe communautaire du « barrio » (la municipalité) de Los Manguitos a aidé les personnes vulnérables à rejoindre les abris et a organisé la sécurité. Une semaine ou plus après la catastrophe, les services de police et la Croix-Rouge n'étaient pas en mesure d'offrir une assistance, alors que la zone frappée était à quelques kilomètres seulement du centre ville. La clé d'une intervention communautaire réussie a été un capital social fort, bénéficiant de contacts, dirigé par la jeunesse, indépendant localement et légitime aux yeux de la communauté (Pelling 2003).

Même dans les zones urbaines les plus bâties, la majeure partie des activités de recherche et de sauvetage est effectuée par les communautés frappées, ou par des équipes de recherche et de sauvetage nationales voisines. Souvent, le processus de recherche et de sauvetage est pratiquement terminé lorsque les équipes de recherche et de sauvetage internationales arrivent, malgré la grande couverture médiatique qui les accompagne. Les équipes internationales peuvent fournir expérience et équipement pour aider dans des situations de sauvetage spécifiques et très éprouvantes. Cependant, la détérioration des rues étroites peut aussi limiter l'accès de l'équipement destiné à la réponse en situation d'urgence et il peut être plus important, dans ces cas, d'utiliser de manière efficace des options de transport rudimentaires. Les coûts et avantages relatifs d'utiliser des équipes

de SAR internationales dans des contextes urbains doivent être sérieusement étudiés et ces équipes doivent être déployées rapidement pour pouvoir être d'une grande utilité. La fonction SAR d'un membre d'ALNAP – la Direction du Développement et de la Coopération suisse – a été soumise aux normes ISO9000 et peut être un exemple utile de bonne pratique pouvant inspirer d'autres acteurs<sup>2</sup>.

L'une des principales leçons tirées du tremblement de terre de Kobe, au Japon, en 1995 est que :

Même la plus affluente et sophistiquée des sociétés a des difficultés pour faire face aux catastrophes majeures. Compter sur une technologie coûteuse, plutôt que sur des personnes, et sur des machines plutôt que sur des capacités humaines, peut rendre les sociétés développées – surtout les villes surpeuplées – vulnérables aux catastrophes. Après le tremblement de terre de Kobe, ce sont la résilience et les initiatives des familles sinistrées, face au froid, à la pénurie d'eau et aux mauvaises communications, qui ont déclenché la réponse initiale, et non pas les systèmes d'urgence planifiés (FICR 1996).

### Informations supplémentaires

Matériels de sûreté et de sécurité de RedR – <http://www.redr.org.uk/>

FEMA (2003) Urban Search and Rescue Field Operations Guide, <http://www.fema.gov/emergency/usr/resources.shtm>

Groupe consultatif international de recherche et de sauvetage (INSARAG), <http://ochaonline.un.org/?TabId=1436>

## LEÇON 3

### L'ACTION DE RÉPONSE ET DE RECONSTRUCTION DOIT DÉBUTER DÈS LE PREMIER JOUR, ET UNE COORDINATION, DES PARTENARIATS ET DES COMMUNICATIONS EFFICACES SONT CAPITALS

L'urgence et l'échelle des mesures ainsi que l'invisibilité des groupes urbains vulnérables rendent les activités de réponse et de reconstruction difficiles à gérer dans les environnements urbains. Un grand nombre d'équipes diverses travaillent généralement sur une échelle et à une rapidité qui dépassent l'expérience quotidienne des autorités locales et des organisations de la société civile. Nombre d'organisations humanitaires font face à des défis considérables, principalement dus au renouvellement du personnel et à la difficulté de maintenir les capacités institutionnelles entre plusieurs réponses à des catastrophes de grande ampleur (Ozcevik et al 2008).

Une coordination et une gestion de projet efficaces chez les intervenants sont donc tout particulièrement cruciales dans la phase initiale et dans les contextes urbains où l'endommagement des bâtiments et de l'infrastructure peut gêner la communication.

Les organisations individuelles peuvent avoir de bons systèmes et une bonne planification internes, mais globalement, la coordination unifiée entre agences a tendance à être absente. Le relèvement efficace nécessite la coordination d'initiatives pour soutenir les moyens d'existence/l'emploi, l'abri/le logement et les services urbains

---

<sup>2</sup> Pour plus de renseignements, visitez [http://www.sdc.admin.ch/fr/Accueil/Actualites/Vue\\_detaillee?itemID=461263](http://www.sdc.admin.ch/fr/Accueil/Actualites/Vue_detaillee?itemID=461263)

tels que les systèmes d'eau et d'assainissement, l'électricité, les communications et le transport. Des liens avec l'aménagement de l'environnement sont nécessaires pour évaluer les impacts de la reconstruction et les impacts plus généraux de la catastrophe (ainsi que les impacts primaires dans le cas d'une catastrophe technologique ou industrielle). Les impacts environnementaux sont relativement courants dans les zones urbaines qui comprennent des sites industriels endommagés par la catastrophe. **Un mécanisme de coordination efficace peut permettre de s'assurer que tous les besoins pertinents sont pris en considération entre les divisions départementales et les intérêts de diverses parties prenantes.**

Cette coordination et cette prise de décision collective peuvent être renforcées par l'utilisation d'agents de liaison communautaires et de systèmes interorganisationnels de « réponse opérationnelle », comme ceux qui ont été mobilisés en 2007, au Mozambique, après le cyclone Favio :

« ...l'une des innovations les plus impressionnantes sur le plan technique est une série de « salles d'opération » ouvertes par le gouvernement dans les zones sinistrées... Au cours de l'urgence, ces salles étaient occupées par tous les organismes impliqués, ce qui a considérablement amélioré les communications et la coordination... L'idée de ces centres provenait du Guatemala, qui a été ravagé par les ouragans Stan et Mitch... » (Foley, 2008, p. 199.)

Au cours de l'intervention suite au tsunami de 2004 à Aceh, en Indonésie, le gouvernement indonésien a créé une agence spécialisée pour surveiller le relèvement et coordonner les ministères du gouvernement. Les bailleurs de fonds ont soutenu cette initiative en détachant du personnel à l'agence afin de renforcer rapidement les capacités.

Une évaluation de CARE qui a examiné la réponse à la tempête tropicale Jeanne à Haïti, a identifié le besoin, chez les ONG, d'un code de bonne conduite approuvé et appliqué, pour le partage de l'information, la coordination et la collaboration. La mise en commun d'un tableau organisationnel de l'urgence actualisé a également été recommandée pour les organisations actives durant l'intervention. L'évaluation a souligné que les partenariats actuels de CARE et ses relations avec des agences clés du gouvernement responsables de la santé, de l'eau et des travaux publics et avec d'autres organisations de développement dans la région, ont le potentiel de servir de fondation aux activités d'atténuation des risques de catastrophe futurs (CARE 2005).

L'intervention à Bam était le premier test d'un nouveau programme de réponse aux catastrophes créé par le gouvernement et a donné lieu à un chevauchement et à une concurrence entre les organismes d'aide et les ministères gouvernementaux. Certains besoins, comme les lits d'hôpital, ont été fournis en surplus, tandis que d'autres n'ont pas été satisfaits. La Société du Croissant-Rouge iranien (SCRI) a aussi affronté un problème difficile pour faciliter la coordination parmi les partenaires de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et d'autres organisations d'aide. Le considérable volume d'activités de secours et d'aide dépassait la capacité de la SCRI et probablement celle de toute autre organisation individuelle (FICR et SCR iranien). Les initiatives de partenaires multiples sont souvent plus aptes à assurer une capacité suffisante pour gérer la réponse et faciliter une communication, un partenariat et une coordination clairs entre les organismes d'intervention, en permettant une participation plus intensive des partenaires pour régler les problèmes.

**Les organismes d'intervention bénéficiaient également de partenariats avec des entreprises du secteur privé et du recrutement au-delà de leur réseau habituel pour accéder aux personnes possédant l'expérience nécessaire dans la gestion de projets de construction et de développement urbain à grande échelle et complexes.** En Inde, la Gujarat Urban Development Company (GUDC) est un bureau spécial de développement, établi par le gouvernement avant le tremblement de Bhuj en 2001 afin de conceptualiser et de mettre en œuvre des projets de développement urbain. Après le tremblement de terre, le gouvernement de l'État du Gujarat a désigné la GUDC comme l'organisation de mise en œuvre chargée de surveiller les plans de reconstruction. Le gouvernement de l'État a également confié des tâches importantes

à des consultants en aménagement extérieurs. Ces tâches comprenaient l'aménagement de l'infrastructure et l'étude des demandes de permis de construire (Balachandran 2006).

**Les services publics-privés de développement peuvent aussi jouer un rôle crucial.** Le conseil de développement de Bhuj a apporté « une large vision et un intérêt à long terme dans le développement de la ville » et a été un grand défenseur « des citoyens auprès du gouvernement et vice versa » (Balachandran 2006). Les services de développement peuvent peut-être aussi utiliser des outils tels qu'un impôt sur les plus-values foncières. Il s'agit d'une méthode courante pour financer les investissements de développement en période de non-catastrophe, qui consiste à imposer une taxe sur les améliorations de la valeur des propriétés privées venant d'investissement public. Cette mesure peut faciliter les investissements dans l'infrastructure et les services dans le cadre du processus de reconstruction.

## Communication

Il existe, dans les interventions post catastrophes, un besoin profond de communications claires pouvant transmettre des connaissances scientifiques et techniques de manière simple et pouvant atteindre la population touchée par les voies locales. Dans les environnements urbains, les sociétés de publicité et de marketing peuvent aider à transmettre des messages clés et à atteindre les groupes cibles (D Sanderson, interview d'ALNAP, le 19 novembre 2008).

- Après le tremblement de terre de Kobe, en 1995, la défaillance des systèmes d'information a entraîné des retards dans les secours. Beaucoup de personnes ont évacué les lieux pour rejoindre n'importe quel abri qu'ils ont jugé adéquat ou sont allées chez des parents, mais n'ont pas utilisé les abris qui avaient été « officiellement » prévus. Cela a donné lieu à des difficultés pour enregistrer les bénéficiaires, et a démontré que la prestation des services de secours dépend d'informations exactes, en temps voulu (FICR 1996).
- Suite à la tempête tropicale Jeanne à Haïti en 2004, de très longues files d'attente se sont formées aux points de distribution de secours et une grande tension régnait. CARE a transmis des informations publiques par radio pour faire taire les rumeurs, apaiser la tension et réduire les files d'attente aux points de distribution (CARE 2005).
- La radio a été utilisée avec un certain succès à Aceh suite au tsunami de l'Océan Indien pour donner aux communautés touchées de récentes informations sur les progrès de la reconstruction et pour permettre aux membres de la communauté de poser des questions. Divers programmes faisant intervenir les auditeurs étaient axés sur l'aide à la reconstruction et le soutien psychosocial. Une leçon clé, dans cet exemple, est la valeur de l'utilisation de canaux médiatiques familiers existants (CCP-I 2009).

## Informations supplémentaires

ONU-HABITAT (2007a) 'Sustainable relief and reconstruction – Synopsis from World Urban Forum II & III', Rethinking Emergencies, UN Human Settlements Programme, Nairobi, Kenya, <http://www.unhabitat.org>

Leitmann, Joseph (2007) 'Cities and calamities : Learning from post-disaster response in Indonesia', Journal of Urban Health 84 (Supplement) : 144-153, <http://www.pubmedcentral.nih.gov>

## LEÇON 4

### UNE PLANIFICATION EFFICACE DE MULTIPLES PARTIES PRENANTES EST ESSENTIELLE AVANT ET PENDANT LES CATASTROPHES, ET DEMANDE UN INVESTISSEMENT DE TEMPS ET DE RESSOURCES

L'expérience de catastrophes récentes a mis en valeur l'importance de réorienter la réponse, le plus tôt possible, du secours vers le relèvement. Une étude de l'université d'Harvard portant sur 30 interventions de secours et de relèvement suite à des catastrophes a conclu que « les actions initiales ne sont jamais neutres : soit elles soutiennent le développement à long terme soit elles le compromettent » (Anderson et Woodrow 1989 ; ONU-HABITAT 2007b).

La reconstruction après une catastrophe est souvent vue comme une opportunité de reconstruire de manière plus sûre et plus durable. Retracer les centres urbains pour permettre l'accès des véhicules d'urgence par des routes plus larges est un exemple souvent cité. Pourtant, vu la complexité des environnements urbains, « mieux reconstruire » peut être extrêmement difficile. **Avoir des plans efficaces en place avant une catastrophe a une influence sur la rapidité de la reconstruction et sur la diminution des risques après une catastrophe.** Cependant, dans la réalité, un grand nombre de gouvernements locaux prêtent peu d'attention à la reconstruction après la catastrophe et à la planification de mesures d'atténuation des risques dans leurs plans de développement locaux (Berke et Campanella 2006).

Même dans les cas où des scénarios de catastrophe et des options possibles de reconstruction n'ont pas été développés avant la catastrophe, un plan de relèvement après catastrophe est, par la suite, une ressource importante. Un plan de relèvement peut permettre de prendre en considération la résilience à long terme dans les activités de reconstruction à court terme, afin de promouvoir un redéveloppement qui soit socialement juste, économiquement viable, compatible sur le plan de l'environnement, moins vulnérable aux dangers, complété par un investissement suffisant dans l'infrastructure et conforme aux plans de développement urbain à long terme (Berke et Campanella 2006). Le plan doit être réaliste quant au temps et aux ressources nécessaires à la reconstruction mais l'étape essentielle consiste à commencer la planification rapidement, avec la participation de toutes les parties prenantes importantes de la communauté. L'expérience de La Nouvelle Orléans après l'ouragan Katrina montre que la participation au processus de planification est plus importante que la présence même de plans. La participation des résidents locaux, des agents publics, des hommes et femmes d'affaires et de toutes les organisations du gouvernement local concernées était particulièrement importante pour considérer rapidement l'éventail d'options de reconstruction et pour guider le développement d'un plan de relèvement plus large faisant intervenir multiples parties prenantes.

Dans ces plans, les cadres réglementaires et les systèmes d'information nationaux nécessitent souvent des améliorations et des réformes drastiques – chacun de ces points est étudié ci-dessous.

#### **Actualiser les cadres réglementaires nationaux**

La politique nationale peut être cruciale pour déléguer, permettre et fournir les ressources nécessaires à la planification proactive aux niveaux locaux pour éviter et réduire les risques. Cependant, dans de nombreux cas, les normes nationales d'aménagement sont insuffisantes pour guider la reconstruction. De plus, les processus et la corruption politiques peuvent retarder ou entraver l'efficacité des activités de reconstruction. Dans ces situations, **il peut être utile pour toutes les parties prenantes de plaider auprès des gouvernements**



**nationaux et locaux en faveur de normes de relèvement spécifiques et de les soutenir dans cet objectif.**

Après le tremblement de terre de Bhuj, le gouvernement de l'État du Gujarat a dû chercher un cadre réglementaire approprié pouvant être utilisé rapidement en cas de tremblement de terre et pouvant faire face aux problèmes complexes de la reconstruction. Balachandran (2006) a fait observer que la loi nationale sur l'aménagement du territoire « aurait pu être modifiée pour introduire des dispositions spécifiques concernant les zones sinistrées, en changeant les lois, règles, procédures et conventions afin d'augmenter la rapidité et la flexibilité ». De même, la reconstruction après les tremblements de terre de 1999 en Turquie a souvent été caractérisée par un manque de coordination avec les plans de logement et de développement urbains (Akinci 2004).

En revanche, après le tremblement de terre de Kobe au Japon en 1995, le gouvernement japonais a adopté une « loi spéciale pour les zones urbaines sinistrées » contenant des dispositions spécifiques sur l'aménagement urbain. Celles-ci comprenaient la désignation de rôles spécifiques pour les comités de voisinage, nommés machizukuri, pour des projets de remembrement des terres. Les planificateurs des machizukuri ont dirigé une microplanification, avec l'aide de résidents et d'organisations publiques en tant que porte-parole neutres, pour promouvoir l'aménagement et la restauration du voisinage (Balachandran 2006 ; Supporters Network for Community Development 'Machizukuri'). Dans de nombreux cas, il est aussi possible d'adapter les règlements existants et d'y intégrer les normes de performance afin de catalyser la reconstruction de manière novatrice. Des districts spéciaux de développement et des autorités locales de développement ont été utilisés de cette manière au cours de l'intervention à Bhuj (décrite plus loin dans cette section).

Dans les contextes de conflit, la structure de gouvernance même peut souffrir de la crise. À la fin du conflit en Bosnie, au milieu des années 1990, l'Administration de l'Union européenne de Mostar (AUEM) a tenté d'établir une administration provisoire visant une gouvernance conjointe de la ville. Cette tentative n'a pas galvanisé la transition à court terme et n'a pas donné lieu à une gouvernance efficace. En se concentrant sur le rétablissement de l'équilibre social et politique d'avant le conflit, l'AUEM n'a pas tenu compte du changement démographique qui s'est effectué à Mostar suite à l'immigration des habitants des villes et villages environnants. En cherchant à isoler l'administration provisoire des factions du conflit, l'AUEM a également manqué des opportunités d'exploiter des systèmes et capacités d'aménagement qui existaient déjà pour assurer la continuation du programme de reconstruction au-delà de sa mission (Narang-Suri 2008).

Par le biais de son programme « International Disaster Response Law », la FICR promeut actuellement des mesures réglementaires courantes pour soutenir tous les aspects de la gestion des catastrophes. Cette initiative est censée être une ressource pour les gouvernements nationaux (voir Informations supplémentaires à la fin de cette section).

**Recueillir et partager les informations**

Dans les villes qui se développent rapidement, le secours et la reconstruction efficaces peuvent être gênés par une absence de plans actualisés de la ville et par une quantité insuffisante d'informations sur les quartiers non aménagés. L'une des premières étapes de la reconstruction de Bhuj, en Inde, après le tremblement de terre de 2001 a été la création d'un atlas de la reconstruction après catastrophe. Cet atlas a été mis à la disposition du public et a servi de base aux plans de reconstruction et aux campagnes plus larges de sensibilisation du public sur les risques de catastrophe. Rendre les plans disponibles au public a permis de les améliorer, car les membres du public pouvaient signaler les erreurs et les omissions. Ces plans ont ensuite été comparés aux données de l'étude des dégâts pour rédiger un plan de développement qui a servi à guider la reconstruction et le développement continu (Balachandran 2006).

La création d'un bureau de centralisation des informations pour le redéveloppement et la reconstruction est une autre mesure essentielle. L'investissement dans des enquêtes et des analyses supplémentaires peut être

simplifié et mis en commun dans toutes les organisations en combinant les informations de différentes agences du gouvernement local pour créer un « plan de base » unifié, et éviter les problèmes de répétitions et de sous-investissement dans le recueil d'informations. Pour la réponse au tremblement de terre de Yogyakarta en Indonésie en 2006, la Banque mondiale et la FICR ont collaboré avec le gouvernement national pour recueillir des informations résumées provenant de diverses organisations d'intervention. Ces informations ont été associées aux données existant déjà sur la pauvreté et la population afin d'obtenir une vue précoce mais détaillée des impacts sociaux et économiques plus larges du tremblement de terre.

À Kaboul, en Afghanistan, dans le cadre d'un projet d'abris postconflit, CARE a travaillé avec la communauté locale pour allier des plans tracés à la main par des membres de la communauté à des plans du système de positionnement par satellite (GPS). Cette initiative a permis d'établir un plan actualisé de la ville, qui a été partagé avec la municipalité de Kaboul et les membres de la communauté et qui a permis de sélectionner des points de référence pour les abris, l'évacuation des déchets, l'amélioration des routes et l'emplacement des puits. Les plans ont également permis une analyse spatiale des bénéficiaires du programme et des régions avoisinantes et ont été utilisés par les bénéficiaires pour leur plaidoyer auprès de la municipalité de Kaboul concernant le régime foncier (CARE 2007).

## Informations supplémentaires

Site de la FICR sur la législation internationale sur la réponse aux catastrophes – <http://www.ifrc.org/what/disasters/idrl>

ONU-HABITAT (2006) 'A new start : The paradox of crisis', Habitat Debate, UN Human Settlements Program, <http://www.unhabitat.org/pmss>

## LEÇON 5 L'ENGAGEMENT ET LA PARTICIPATION D'ACTEURS LOCAUX SONT ESSENTIELS POUR UNE RÉPONSE PERTINENTE ET EFFICACE

Les responsabilités de l'aménagement et du développement urbains sont souvent partagées entre un grand nombre de services municipaux. De plus, les organisations de la société civile et le secteur privé sont des acteurs notables dans le processus décisionnel relatif au développement. Cependant, il existe souvent, dans les villes, un manque de coordination entre la société civile (organisations non gouvernementales et communautaires) et la gouvernance municipale. Cette lacune empêche de comprendre quels sont les groupes urbains vulnérables et les moyens de les protéger de catastrophes urbaines (Wisner, dans Banque mondiale 2003). Elle entrave aussi le sentiment d'adhésion de la communauté, qui est nécessaire à la durabilité, à la résilience et à l'efficacité à long terme des activités de relèvement. Beaucoup de résidents urbains, surtout ceux qui vivent dans des installations informelles, sont largement exclus des processus de gouvernance et des services formels. Beaucoup de communautés ont également une certaine méfiance à l'égard des partenariats publics-privés, et redoutent l'influence des acteurs du secteur privé sur les plans et priorités publics. En cherchant à combler ces lacunes et à résoudre ces problèmes de pouvoir et de confiance, **les approches participatives de la reconstruction peuvent puiser dans la richesse de connaissances et d'expérience des organisations de la société civile afin de concevoir et de mettre en œuvre des programmes de réponse aux catastrophes qui à la fois satisfont les besoins actuels et réduisent de manière efficace les risques futurs.**

Cependant, un grand nombre de stratégies de relèvement sont basées sur une stratégie « d'assistance » plutôt que de « participation ». Dind (2006) met en opposition des exemples de ces deux modèles dans la réponse à

l'ouragan Stan qui, en 2005, a gravement endommagé la ville de Tapachula, dans le Chiapas, au Mexique. Un programme de reconstruction soutenu par le gouvernement a utilisé des sociétés de construction externes à la région et s'est centré sur la reconstruction d'habitations à grande échelle, avec un processus décisionnel centralisé et peu de possibilités, pour les ménages touchés, d'influencer la reconstruction. Caritas-Mexico, en revanche, a entrepris plusieurs projets plus petits qui ont donné aux résidents la responsabilité de gérer la reconstruction de leur logement et qui ont, de plus, renforcé les réseaux et la solidarité communautaires. De telles approches participatives peuvent permettre d'équilibrer les difficultés d'échelle et de qualité en utilisant un ensemble plus large de ressources communautaires et en renforçant les capacités et la résilience.

Les stratégies suivantes peuvent permettre d'utiliser les capacités de la société civile pour renforcer la participation à la réponse à la catastrophe (Banque mondiale 2003) :

- développer des partenariats de parties prenantes, définissant clairement les rôles et responsabilités ainsi que les stratégies de sortie
- évaluer et abattre les obstacles à la collaboration entre les groupes communautaires vulnérables et la gouvernance locale
- fournir des incitations pour une plus grande coopération et une plus grande participation de la part de la communauté locale.

### **Consultation et adhésion de la communauté**

La consultation précoce et continue des groupes communautaires et des organisations de développement locales tout au long du processus de relèvement est un facteur important pour obtenir de meilleurs résultats.

**La consultation publique est un élément important de la gouvernance locale et est surtout essentielle dans le processus décisionnel postcatastrophe afin d'obtenir l'adhésion du public au plan de reconstruction et de prévoir et de soulever des questions cruciales avant que les décisions ne soient prises.** « Plus l'éventail des participants sera grand, plus les agents publics auront l'opportunité d'éduquer un grand nombre de parties prenantes sur les problèmes mal compris et sur les solutions possibles » (Berke et Campanella 2006).

La consultation publique permet aussi aux membres de la communauté d'apporter leurs connaissances du terrain et leurs capacités et peut aussi contribuer à surmonter les faiblesses de la gouvernance. Une communication continue des réactions de la communauté assure une meilleure adéquation entre les plans de reconstruction et le processus décisionnel communautaire, et permet aux communautés d'éviter les cycles de sous-estimation du danger et de gouvernance médiocre. La participation communautaire peut également aborder directement les différences d'intérêts entre les divers groupes communautaires, qui souvent immobilisent les résidents pauvres et vulnérables dans des environnements sujets aux risques.

- En Turquie, le peu de consultation des communautés sinistrées lors de la réponse aux tremblements de terre de 1999 a donné lieu, pour la reconstruction des habitations, à l'utilisation d'une norme couramment appliquée dans différentes villes frappées par le séisme. En conséquence, les différentes villes ont perdu leur originalité et leur caractère, tous les besoins et attentes des résidents n'ont pas été satisfaits, et les effets sur la durabilité ont été défavorables (Akinci 2004).
- Après le tremblement de terre de Bam, la fondation iranienne pour le logement a dirigé la reconstruction des logements endommagés en se basant sur un processus de consultation entre ménages et entreprises et en mettant en valeur les préférences des ménages et la participation de la communauté à tous les stades de la reconstruction. Grâce à la consultation communautaire, le programme a reconnu l'importance des terres et des dattiers pour les citadins et a préservé la propriété foncière en tant qu'élément du patrimoine au lieu de maximiser les solutions de logement physiques. Une leçon tirée de ce programme est la nécessité

de permettre la consultation par des processus décisionnels simplifiés afin d'éviter la plus grande cause de retard de reconstruction : les considérables formalités administratives nécessaires (Fallahi 2007).

- Au cours de la reconstruction de Bhuj, plus de 150 réunions de consultation publique ont été organisées pour obtenir une plus grande participation à divers aspects de la reconstruction. Une leçon importante tirée de la réponse à Bhuj est que la consultation publique doit être centrée sur la formation d'un consensus et non pas simplement sur une demande d'opinion (Balachandran 2006).
- Le programme de CARE, Kabul Shelter and Settlements (KASS) (Abri et Peuplements de Kaboul), a créé avec la municipalité de Kaboul un mémorandum d'accord qui établissait les mécanismes d'une communication régulière entre la communauté et la municipalité et qui reliait le logement à des questions plus larges de régime foncier, de droits d'occupation et de sécurité des logements. Un accord supplémentaire avec chaque bénéficiaire indiquait le lieu, le type d'abri et les rôles et responsabilités de toutes les parties pendant et après la construction. Cette initiative a créé une obligation de rendre des comptes dans les deux sens – aux bailleurs de fonds et aux participants au projet – et a donné de la dignité aux participants (CARE 2007).

### **Élargir les capacités des communautés à gérer les risques de catastrophe**

L'une des priorités d'une réponse à une catastrophe doit être d'élargir les capacités de répondre à de futures catastrophes et de protéger les moyens d'existence. En examinant la reconstruction suite au tremblement de terre de 1995 à Kobe, Nakagawa et Shaw (2004) ont découvert que les volontaires et les organisations communautaires jouaient les rôles les plus importants à chaque étape de la réponse. Bien que les catastrophes naturelles puissent créer des divisions sociales entre communautés, **le capital social est crucial pour mobiliser les membres individuels de la communauté à entreprendre une action de relèvement collective et à plaider efficacement en faveur d'un investissement prolongé du gouvernement pour la réduction des risques**. Dans les environnements urbains, souvent le capital social repose plus sur les réseaux sociaux dispersés que sur le lieu. Cela peut présenter des difficultés pour la préparation et la réponse locales qui bénéficient de liens sociaux forts dans les quartiers.

Renforcer le capital social dans les villes peut être considéré comme un processus politique et peut menacer le statu quo, aux échelons local et national. Les organisations d'aide humanitaire doivent évaluer et comprendre les forces et les faiblesses des processus de gouvernance locaux afin de garder un juste milieu entre obtenir la participation du gouvernement local et aider les communautés sinistrées à plaider fermement et à agir pour leur propre compte. Les plans de relèvement doivent reconnaître les rôles des divers acteurs et les aspects multidimensionnels des systèmes de gouvernance locaux et nationaux.

L'expérience de Kobe montre que le capital social et les dirigeants de la communauté sont les éléments les plus utiles pour soutenir l'action collective et le relèvement après une catastrophe. Les communautés qui ont un capital social et des antécédents d'activités communautaires sont bien placées pour participer de manière proactive à la reconstruction (Nakagawa et Shaw 2004). Les dégâts causés par le tremblement de terre de Kobe étaient concentrés dans les communautés à faibles revenus des centres urbains ayant de fortes populations de personnes âgées. Shaw et Goda (2004) ont découvert que le tremblement de terre de Kobe – et surtout la réponse de la société civile – a engendré une augmentation du volontariat et a renforcé la coopération entre la gouvernance locale et les associations de résidents. Cela a donné lieu à la « naissance d'un sentiment d'autogouvernance » et à un « sentiment plus fort de solidarité communautaire ». Les organisations communautaires existantes ont aidé à combler l'écart entre le soutien du gouvernement et les besoins immédiats et à long terme de la population. Les conséquences ont été une société civile plus forte, de meilleures relations entre les communautés et le gouvernement local et une réponse postcatastrophe plus efficace (Shaw et Goda 2004).

Cependant, le plan de réhabilitation de la population (PRP 1998) a révélé qu'à Kobe, après plusieurs années, le relèvement avait stagné : l'infrastructure était pleinement rétablie, mais les vies et moyens d'existence des

victimes ne l'étaient pas. Le fait de quitter des communautés pour rejoindre des abris temporaires séparés avait détruit d'importants liens communautaires et affaibli l'assistance communautaire, qui était une stratégie d'adaptation très importante, surtout pour les personnes âgées (Shaw et Goda 2004). Le Kobe Action Plan (Plan d'action de Kobe) (KAP) a été créé en 2001, six ans après le tremblement de terre, pour tenter de combler cette lacune dans le relèvement. Le KAP a centré son action sur la participation des communautés au processus décisionnel par une participation active des associations de résidents et autres organisations communautaires. L'objectif était de prendre des décisions collectives et de permettre à la communauté, collectivement, de ne pas se laisser distancer par des facteurs imprévus et de gérer ces facteurs au cours de la reconstruction (Shaw et Goda 2004).

L'intervention suite au tremblement de terre de Bhuj a mis en relief les pauvres en tant qu'investisseurs de leur propre adaptation et de leur propre relèvement, les habitants des bidonvilles ayant fait des investissements d'argent rapides dans des logements et dans le rétablissement de leurs moyens d'existence. Une étude effectuée par le All India Disaster Mitigation Institute portant sur 9 800 familles a révélé que dans les deux ans qui ont suivi le tremblement de terre, ces familles avaient investi 13 millions de roupies (289 000 US\$) dans la reconstruction, et que la moitié de cette somme avait été dépensée pour l'amélioration des abris et le reste pour les sources de revenus. De plus, les résidents de 14 bidonvilles étudiés étaient également prêts à mettre leurs ressources en commun pour le rétablissement de l'infrastructure communautaire. Les résidents de Bhuj ne souhaitaient pas recevoir de l'aide au sens étroit – ils voulaient reconstruire leurs entreprises et leurs moyens d'existence. Ces initiatives à l'échelon de la famille démontrent que, même au cœur d'une catastrophe, les communautés gardent leur capacité de cibler leurs investissements, ce qui permet d'alléger la pauvreté à long terme et de stimuler l'économie locale (Nakagawa et Shaw 2004 ; FICR 2004). Toute aide humanitaire et de développement offerte doit chercher à tirer partie de ces capacités et non pas à les remplacer.

## Informations supplémentaires

Charte humanitaire et normes minimales de Sphère – <http://www.sphereproject.org>

Humanitarian Accountability Partnership – <http://www.hapinternational.org>

ONU-HABITAT (2007b) Enhancing Urban Safety and Security: Global Report on Human Settlements 2007 – <http://www.unhabitat.org/content.asp?typeid=19&catid=555&cid=5359>

## LEÇON 6 RÉTABLIR LES ÉCONOMIES LOCALES ET LES MOYENS D'EXISTENCE EST ESSENTIEL À L'ACTION DE RECONSTRUCTION

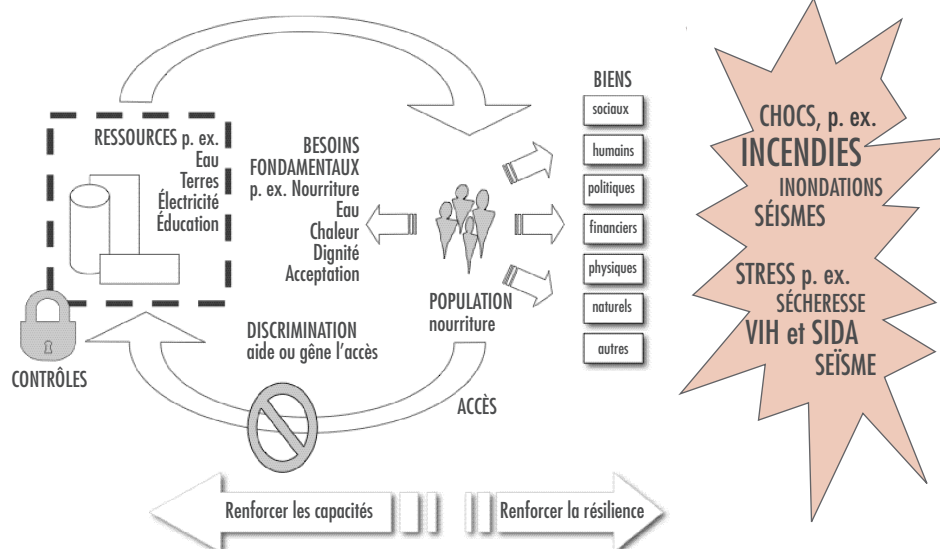
L'analyse des moyens d'existence a traditionnellement été appliquée aux zones rurales et a de plus en plus été adaptée pour expliquer et comprendre les moyens d'existence des ménages urbains et la connexion entre la pauvreté urbaine et les catastrophes urbaines. **Le dynamisme des moyens d'existence urbains offre l'opportunité d'une action novatrice du secteur humanitaire et du développement sur le plan de la prestation de l'aide, du relèvement et de la reconstruction avec, potentiellement, des dépenses moins importantes et des bénéfices plus larges.** Cependant, cela nécessiterait des efforts pour bien comprendre les systèmes économiques et de moyens d'existence urbains pour éclairer la conception de telles initiatives sur les moyens d'existence urbains.

Il est également important de reconnaître les liens entre les moyens de subsistance des zones urbaines et périurbaines. Les perturbations dans les économies urbaines dues aux catastrophes peuvent avoir un effet (positif ou négatif) sur la demande de biens et de services des zones périurbaines et peut réduire le flux de transferts de fonds vers les zones rurales. D'autre part, les catastrophes dans les zones périurbaines et rurales peuvent stimuler un plus grand flux vers les zones urbaines (y compris les petits centres urbains) car les habitants ruraux qui avaient déjà des difficultés pour gagner leur vie choisissent de reconstruire dans les lieux où ils prévoient un meilleur avenir pour leurs enfants.

Le cadre des moyens d'existence accentue l'importance des biens du ménage pour l'adaptation et le relèvement des pauvres. Cette conception met aussi l'accent sur l'impact de la catastrophe sur les anciens moyens d'existence. En reliant les moyens d'existence et la réponse à une catastrophe urbaine, l'aide humanitaire soutient les ménages en ce sens qu'elle rétablit leurs moyens d'existence et crée une protection contre les risques futurs de catastrophe pour la durabilité des sources de revenus. Le modèle de sécurité des moyens d'existence des ménages créé par CARE et adapté par Sanderson comme modèle pour les moyens d'existence urbains, est utile pour comprendre ces relations (Figure 2).

- Les méthodes qui incorporent une approche des moyens d'existence dans la réponse humanitaire comprennent : travailler avec ou par le biais d'organisations établies de longue date dans la région, qui ont déjà une certaine compréhension des moyens d'existence et des mesures nécessaires pour les protéger et les soutenir après une catastrophe – dans l'intervention suite à la tempête tropicale Jeanne à Haïti par exemple, les liens de CARE avec les institutions gouvernementales et communautaires à Gonaïves ont été fondamentaux pour le succès des programmes de secours et de relèvement (CARE 2005).
- soutenir une prestation de l'aide qui utilise et développe les capacités locales, limite ainsi l'utilisation de personnel externe et réduit donc les coûts
- prendre le temps de comprendre comment les pauvres urbains font face aux difficultés et concevoir des programmes d'aide pour soutenir ces initiatives dans les ménages afin d'obtenir leur adhésion
- utiliser des approches participatives à toutes les étapes de l'estimation, de la conception, de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation de la programmation
- reconnaître l'importance des liens ruraux-urbains pour créer des opportunités de faire face aux catastrophes dans ces deux environnements.

Figure 2. Adaptation du modèle de CARE pour la sécurité des moyens d'existence des ménages des peuplements urbains





## Informations supplémentaires

CARE (2002) Household Livelihood Security Assessments, [http://www.proventionconsortium.org/themes/default/pdfs/CRA/HLSA2002\\_meth.pdf](http://www.proventionconsortium.org/themes/default/pdfs/CRA/HLSA2002_meth.pdf)

Seaman, J (2000) The Household Economy Approach : A Resource for Practitioners, Save the Children, <http://www.savethechildren.org.uk/foodsecurity/publications/manual.htm>

## Développement économique local

**Les moyens d'existence locaux reposent sur le marché de l'emploi et le dynamisme économique locaux.** De plus, la majeure partie du développement local est déterminée par le processus décisionnel dans les sphères économiques des ménages et des entreprises des secteurs privé et public. Pourtant ces principes élémentaires sont souvent oubliés dans la précipitation de l'assistance après une catastrophe. ONU-HABITAT recommande que le redressement du marché en faveur des pauvres – c'est-à-dire faire fonctionner les marchés pour bénéficier aux pauvres – soit un aspect normal de l'action de secours et de redressement après une catastrophe. Les suggestions pour mettre en œuvre une réponse en faveur des pauvres sont, entre autres, évaluer rapidement les marchés préexistants, les chaînes d'approvisionnement et de valeur, rétablir les « marchés de fondation », qui livrent des produits et des services qui sous-tendent le développement et la participation des populations frappées par la crise et, dans la mesure du possible, acheter localement (ONU-HABITAT 2006).

Au cours de la réponse au tremblement de terre de Bam, en 2003, les autorités locales et les organismes d'aide ont collaboré pour établir un « bazar à la construction » au centre de Bam. Ce marché a servi de source locale de matériaux de construction pour les efforts de reconstruction et a fourni des opportunités d'emploi. Le programme cherchait à faire intervenir, de manière plus considérable, les capacités locales dans le processus de reconstruction. Bien que le programme ait permis de sensibiliser les bénéficiaires aux techniques de reconstruction sans danger, les résidents locaux ont été en définitive moins impliqués que prévu dans la reconstruction physique de Bam et en général n'ont pas acquis une grande quantité de nouvelles compétences (Fallahi 2007 ; Ghafory-Ashtiany et Hosseini 2008).

La croissance urbaine est, dans de nombreuses régions, axée autour du développement d'un noyau de grandes entreprises et d'une activité de marché intégrée, même si un grand nombre de citoyens sont employés dans de petites entreprises ou dans l'économie informelle. Au cours du redressement suite au conflit à Mostar, l'action entreprise pour redévelopper l'économie s'est centrée principalement sur des démarches non coordonnées avec les petites entreprises, en ignorant le secteur industriel qui avait été source de beaucoup d'emplois avant le conflit. Sans stratégie de développement économique, il y a eu peu d'activité économique pour motiver d'autres aspects du plan de redressement (Narang-Suri 2008).

L'impact des dégâts et des pertes de revenus municipaux provoqués par la catastrophe est une autre considération importante, car ces revenus financent souvent des services essentiels. Cela a été une énorme difficulté pour la réponse à l'ouragan Katrina aux USA. Les pertes subies par les dégâts initiaux et la lenteur du relèvement ont réduit les revenus des impôts nécessaires pour faire fonctionner les écoles et les services de police et de pompiers, ce qui a entraîné un grand ralentissement de la reprise économique (Popkin, Austin Turner et Burt 2006 ; Hill et Hannaway 2006).

Le redressement local peut également souffrir du fait que le financement de la reconstruction ne provient plus de l'économie locale en raison de la dépendance excessive vis-à-vis d'entrepreneurs nationaux et locaux. Pour les organismes d'aide, travailler avec des systèmes économiques existants en obtenant localement la fourniture de l'aide, l'approvisionnement, la main-d'œuvre pour la reconstruction et le recueil et la distribution de l'information, peut avoir certains avantages. Pour les organismes humanitaires, les approches qui exercent une



pression sur les marchés locaux peuvent réduire les coûts, simplifier les nécessités de logistique et permettre une plus grande autonomie aux bénéficiaires pour prendre des décisions concernant leur propre redressement. Les communautés en bénéficient aussi, avec un plus grand soutien des moyens d'existence, une plus grande adhésion de la communauté aux services de secours et à l'aide au redressement, et un meilleur soutien pour générer et maintenir une nouvelle activité du marché.

### Informations supplémentaires

ONU-HABITAT (2006) 'A new start : The paradox of crisis', Habitat Debate, UN Human Settlements Program, Nairobi, Kenya (contient des articles de Mark Pelling, Gabrielle Iglesias, Ian Davis, Charles Setchell, Scott Leckie, Chris Huggins, Kevin Billing, Heinz Kull et Eric Schwartz), <http://www.unhabitat.org/pmss>

### Sécurité alimentaire dans les environnements urbains

L'insécurité alimentaire a souvent été considérée comme un problème rural mais les récentes crises des prix alimentaires ont aussi souligné la vulnérabilité des communautés urbaines, qui comptent souvent sur des aliments importés de sources nationales ou internationales, tels que le maïs et le riz. Après une catastrophe, la nourriture peut rester facilement accessible dans les villes, mais la population urbaine pauvre n'a souvent pas les moyens de l'acheter. De plus, lorsque les stocks de nourriture baissent, la population de la périphérie urbaine inonde souvent la ville à la recherche de travail, ce qui exerce une pression encore plus forte. Cela a également un impact sur les populations rurales qui, en période difficile, ne peuvent plus compter sur des parents en ville ou qui ne peuvent plus espérer trouver du travail dans les zones urbaines (CARE 2008).

Contrairement aux zones rurales, les villes sont tributaires des zones urbaines périphériques pour leur approvisionnement en nourriture et ont donc des systèmes d'approvisionnement alimentaire entravés et des stocks alimentaires limités (Kelly 2003). La plupart des populations urbaines, en particulier les plus pauvres, survivent en achetant et en préparant leur nourriture au jour le jour en raison des possibilités limitées de stockage à long terme. Compte-tenu des entraves aux systèmes alimentaires urbains, toute perturbation d'approvisionnement ou de distribution due à une catastrophe engendre des pénuries alimentaires immédiates. Il est aussi possible qu'une pénurie alimentaire dans une ville perturbe l'approvisionnement alimentaire dans les zones rurales avoisinantes, au fur et à mesure que la demande et les prix alimentaires augmentent en ville.

#### Encadré 3. Principales différences entre l'insécurité alimentaire urbaine et rurale

- Les ménages urbains ont souvent recours à une alimentation plus variée.
- Les ménages urbains dépensent davantage pour la nourriture en coûts temporels et financiers, surtout les pauvres des zones urbaines pour qui l'alimentation constitue la plus grande dépense.
- Les moyens d'existence urbains reposent sur l'emploi précaire (souvent informel), ce qui diminue l'aptitude des ménages à se protéger de l'insécurité alimentaire future.
- Les réseaux sociaux urbains peuvent être importants pour satisfaire les besoins alimentaires de base et peuvent être influencés de manière positive ou négative par leur lieu géographique dans la ville.
- Les ménages urbains sont en moyenne de taille plus petite mais ont de plus fortes proportions d'enfants par rapport aux adultes et de plus fortes proportions de membres externes à la famille.
- La participation des femmes urbaines aux activités génératrices de revenus est plus importante.
- L'insécurité alimentaire est accentuée par une infrastructure et des services sociaux insuffisants dans les zones urbaines.

Les méthodes de distribution couramment utilisées lors d'une réponse à une catastrophe incluent les rations familiales, les programmes d'alimentation scolaire et les programmes nourriture contre travail. Ces programmes doivent souvent être associés à d'autres activités, telles que des interventions sur la santé, la nutrition et l'eau et l'assainissement, afin de s'assurer de l'homogénéité des résultats (PAM 2002). Le PAM cite des exemples de programmes nourriture contre travail qui ont amélioré l'environnement de communautés à faibles revenus mais qui ont aussi conduit les propriétaires fonciers à augmenter les loyers des logements dans la région. Un programme du PAM à Addis-Abeba a pris des mesures pour protéger la population des augmentations de loyers en négociant avec les propriétaires fonciers locaux et le gouvernement avant le début du programme (PAM 2002). De même, il est important que les programmes nourriture contre travail qui ciblent les femmes, soient associés à un programme de garde d'enfants afin de permettre aux femmes qui ont de jeunes enfants d'y participer.

Les méthodes axées sur le marché, comme les coupons alimentaires financés par l'aide ou les subventions aux prix, sont moins courantes en raison des craintes ressenties concernant l'impact sur les marchés, de la dépendance vis-à-vis de l'aide qu'elles peuvent entraîner, et d'un manque général de capacités ou d'expérience chez les ONG pour mettre en œuvre des programmes alimentaires à grande échelle dans les zones urbaines. Cependant, ces méthodes peuvent être un moyen exact et peu coûteux de cibler les populations à faibles revenus, comme le démontre l'étude de cas ci-dessous.

À Djakarta, en Indonésie, alors que la sécurité alimentaire a été mise à rude épreuve par la sécheresse et une production de riz moins importante pendant le phénomène El Niño en 1997/98, un programme original a été créé selon lequel la prestation de l'aide se faisait par les marchés commerciaux. Le blé importé était moulu par des moulins à céréales indonésiens, et des sociétés indonésiennes produisaient des nouilles préemballées, ce qui permettait l'emploi de récents chômeurs de la ville. De plus, les nouilles pouvaient aussi être utilisées par les cafés populaires de même que par les ménages, ce qui fait que les petits négociants et commerçants de l'industrie alimentaire n'ont pas souffert de la fourniture d'aide alimentaire. En utilisant des réseaux commerciaux existants pour la livraison des nouilles, le programme a évité les coûts d'établir des systèmes logistiques parallèles. Le programme a également utilisé des sociétés de marketing commercial pour identifier les clients et obtenir des conseils sur le ciblage et sur les prix les plus attractifs pour les bénéficiaires ciblés et les moins attractifs pour les personnes pouvant disposer d'un revenu discrétionnaire plus important.

Un élément clé a été de permettre à chaque niveau de la chaîne de production et de livraison de faire un bénéfice tout en maintenant les incitations et les pénalités basées sur la performance. Cependant, « si le projet nouilles de Djakarta tentait de résoudre les difficultés de mobiliser la nourriture vers le marché des mégavilles, il n'a pas surmonté les retards inhérents au transport d'aliments d'une source lointaine vers une mégaville ». En définitive, ce sont les retards pour obtenir le blé auprès de fournisseurs internationaux qui ont causé le plus de problèmes (Kelly 2003) – c'était le seul chaînon du programme qui n'était pas géré par des entreprises du secteur privé.

## Informations supplémentaires

Kelly, Charles (2003) *Acute Food Insecurity in Mega-Cities : Issues and Assistance Options*, Benfield UCL Hazard Research Centre, Disaster Studies Working Paper 7, <http://www.benfieldhrc.org>

USAID (2008) *Emergencies in Urban Settings : A Technical Review of Food-Based Program Options*, <http://www.aed.org>

PAM (2002) 'Urban Food Insecurity : Strategies for WFP – Assistance to Urban Areas', <http://www.wfp.org/policies/introduction/policy>

## Méthodes d'exécution novatrices

Un certain nombre de méthodes novatrices ont été développées pour renforcer les moyens d'existence des communautés vulnérables. Elles comprennent des initiatives pour améliorer l'accès au crédit et au financement et pour utiliser les marchés existants par des méthodes qui reconnaissent que les moyens d'existence sont souvent multidimensionnels et reposent sur une activité économique locale robuste tout en aidant à la créer. À bien des égards, **renforcer les moyens d'existence urbains repose tout autant sur le capital social que sur les biens financiers des familles pauvres** (Cain 2007).

Au cours des 30 dernières années, la microfinance est apparue comme un moyen efficace d'accroître l'accès au crédit, à l'épargne et à d'autres services financiers dans les communautés pauvres et vulnérables. Elle a également changé la représentation des pauvres, et des femmes en particulier, comme « non bancaables » (Chatterjee 2005). La microfinance peut renforcer les mécanismes d'adaptation et accroître la résilience aux catastrophes **en permettant l'accès au crédit et à d'autres services financiers pour rendre possible l'investissement dans des stratégies de subsistance à plus haut rendement, pour diversifier les stratégies de subsistance et pour permettre l'investissement dans des mesures d'atténuation des risques**. Les programmes de crédit solidaire peuvent rehausser le capital social en encourageant le parrainage et la résolution conjointe de problèmes chez les emprunteurs.

Le microfinancement de l'habitat est apparu comme un développement logique des prêts aux micro-entreprises. Cependant, ces derniers sont en général relativement peu élevés et à relativement court terme et ne sont donc pas adaptés aux dépenses de logement. Les investissements dans le logement ne produisent pas de retours immédiats et les remboursements des crédits doivent donc être étalés sur une plus longue période afin de donner à l'emprunteur le temps de percevoir un revenu suffisant. Cependant, le microcrédit peut combler une lacune car les banques sont en général peu inclinées à accorder des prêts pour des projets de logement régis par des propriétaires sur les longues périodes demandées par les pauvres.

Une ONG nommée Development Workshop est à l'origine d'un programme de crédit au logement, créé en situation de postconflit en Angola où moins de 2 pour cent de l'investissement des ménages dans le logement proviennent des banques. Les banques ont rejeté 82 pour cent des demandes de prêt au logement parce que l'insécurité du régime foncier gênait l'application des modèles de crédit hypothécaire utilisés ailleurs pour les prêts au logement. La solution de Development Workshop et de son programme KixiCasa consistait à s'assurer qu'il n'existait aucun plan important de redéveloppement pour les terres en question, puis d'octroyer de petits prêts échelonnés (moins de 2 500 US\$) avec des périodes de remboursement relativement courtes, de 10 à 12 mois (Cain 2007).

Les fonds sociaux accordent des subventions globales pour des projets de renforcement des biens communautaires tels que les installations, l'infrastructure ou de meilleurs services communautaires, y compris des services de microfinancement et de micro-assurance pour renforcer la sécurité des moyens d'existence et la résilience des ménages pauvres et vulnérables. **Bien que beaucoup de programmes d'aide humanitaire ou de reconstruction après une catastrophe ciblent soit les ménages individuels soit les gouvernements nationaux, il est également nécessaire de fournir une assistance à l'infrastructure physique, sociale et économique aux échelons communautaires**. Les fonds sociaux représentent une approche novatrice du développement régi par la communauté et permettent aux parties prenantes locales de hiérarchiser les activités et de guider le processus décisionnel. Bien que généralement coordonnés par des organisations gouvernementales autonomes, dans certains cas soutenus par des bailleurs de fonds internationaux, les fonds sociaux se distinguent d'autres approches par le rôle que joue la communauté. Les communautés soumettent elles-mêmes des propositions et l'administration locale permet un ciblage géographique assez spécifique ainsi que la possibilité d'encourager les propositions de communautés pauvres et vulnérables (ProVention Consortium 2009).

L'utilisation de sociétés de marketing et de publicité locales pour diffuser les messages peut également avoir de multiples avantages dans une réponse à une catastrophe. Ceux-ci comprennent le soutien des économies locales, la réduction du coût de l'aide humanitaire, une meilleure aptitude à atteindre les groupes ciblés et le renforcement d'un sentiment d'adhésion communautaire aux activités de reconstruction. De même, plaider en faveur de la réclamation des droits et de la législation peut être relativement efficace pour soutenir les moyens d'existence, surtout pour aborder les problèmes plus larges de la réduction de la pauvreté. « Reconnaître et renforcer les droits des personnes est une mesure essentielle pour élargir les rôles et responsabilités en matière de sécurité [et de sûreté] urbaines au-delà de l'État même » (ONU-HABITAT 2007b).

### Informations supplémentaires

HPN (2008) Community-Driven Reconstruction : A New Strategy for Recovery, Lizanne McBride et Alyoscia D'Onofrio, <http://www.odihpn.org/report.asp?id=2909>

Site internet de la Banque mondiale : Social Protection and Labor Sector – <http://www.worldbank.org/sp>

Banque mondiale : Community Driven Development toolkit – <http://www.worldbank.org/socialfunds>

MicroFinance Gateway – <http://www.microfinancegateway.org>

CGAP website – <http://www.cgap.org>

## LEÇON 7 L'OBJECTIF EST DE PASSER DE LA FOURNITURE D'ABRIS À LA CONSTRUCTION DE ZONES D'HABITATION

Un redressement réussi est, essentiellement, la reconstruction de zones d'habitation, avec une infrastructure et un régime foncier, par le biais d'un processus d'aménagement participatif qui incorpore les exigences d'atténuation des risques et le développement à faibles émissions de CO<sub>2</sub>. Les environnements urbains, avec leurs schémas de développement denses, l'utilisation fréquente de bâtiments à étages et, souvent, de grandes zones de bidonvilles permettant peu l'accès à l'infrastructure et aux services, ont besoin, généralement, de leurs propres solutions d'abri. Les zones urbaines nécessitent des solutions quasiment autres que la simple application des stratégies d'abri rural sur lesquelles se sont axées, dans le passé, les actions de l'aide humanitaire.

Mêmes les stratégies d'abri d'urgence de base, comme l'utilisation de camps provisoires éloignés des habitations et des terres détruites par la catastrophe, peuvent ne pas répondre aux besoins des populations urbaines. Ça a été le cas après le tremblement de terre de Bam, en Iran, où les camps établis pour loger la population sinistrée ont été peu occupés, les ménages préférant rester près de chez eux (Fallahi 2007). Le manque de consultation des communautés sinistrées peut mener à une reconstruction inadéquate des logements pour les besoins des bénéficiaires. Au cours de l'intervention portant sur l'habitat après le tremblement de terre en Turquie, un manque de consultation initiale a entraîné des retards, de la méfiance et un mécontentement au sujet de l'emplacement et de l'infrastructure des nouvelles zones d'habitation (Akinçi 2004).

## Aborder les problèmes fonciers et le déplacement

Les catastrophes ont presque toujours un grand impact sur le logement, les terres et les possessions, surtout dans les villes où il y a une forte demande et une grande concurrence pour les logements et les terrains. En ce qui concerne les terrains, les risques spécifiques suite à un conflit ou à une catastrophe comprennent :

- la difficulté de trouver des terrains appropriés pour des centres d'habitation temporaires et des zones d'habitation à long terme
- l'abus de personnes puissantes, qui se traduit par un accaparement des terrains
- les personnes déplacées ne pouvant retourner dans leur ancien logement (surtout les locataires, les squatters et les sans-terres)
- l'incertitude concernant le régime et les droits fonciers, due à une absence de documents et à l'impossibilité d'identifier les héritiers de manière fiable (par exemple dans le cas d'absence de testaments).

Ces problèmes sont encore plus compliqués dans les situations de catastrophes soudaines, où il peut y avoir des chocs plus extrêmes sur les systèmes fonciers et peu de temps pour planifier et se préparer au déplacement et à une réinstallation ailleurs. Cependant, les impacts locaux peuvent parfois se traduire par un surplus de logements dans les environs pour absorber les déplacés (ONU-HABITAT 2008).

Une récente étude de définition menée par ONU-HABITAT (2008) sur les questions foncières et les interventions suite à huit catastrophes récentes a révélé un ensemble de difficultés communes à toutes les catastrophes dans lesquelles les questions foncières et le déplacement sont des préoccupations. Ces difficultés sont, entre autres :

- **de mauvais systèmes de gouvernance foncière**, pour lesquels les gouvernements nationaux pourraient avoir besoin d'aide
- l'allocation du **temps nécessaire pour intégrer une planification communautaire robuste et une bonne consultation de la communauté**, qui peuvent le mieux refléter les besoins locaux et qui sont le plus susceptibles de produire des réponses rapides, pour obtenir des processus de planification formels
- **des retards d'évaluation et de planification**, qui peuvent exposer les groupes vulnérables à des violations de leurs droits, mettre en danger leurs moyens d'existence, entraîner une dépendance excessive vis-à-vis de l'aide humanitaire et freiner leur accès aux services sociaux appropriés
- **un manque d'accès aux terrains et au logement pour les groupes sans terres** qui peuvent devoir se réinstaller dans les zones dangereuses, surtout dans les centres urbains où l'accès à des terrains abordables peut être très limité
- **la création d'autres mécanismes de résolution des conflits** pour protéger surtout le logement et les droits fonciers et de propriété des veuves et des orphelins qui peuvent être privés de leurs droits à cause des mécanismes d'héritage et d'acquisition des droits fonciers
- **la protection de possibilités de prendre des mesures d'atténuation de risques futurs**, en particulier dans l'utilisation des terres et l'aménagement spatial, ce qui est souvent rendu difficile par la remise en état pure et simple des terrains et zones d'habitations précatastrophes.

Pour aborder les problèmes de régime foncier dans les zones urbaines, des méthodes flexibles d'attribution de titres de propriété et de mise en commun de terres ont été développées. L'attribution intermédiaire de titres de propriété a été utilisée dans des situations d'après catastrophe pour permettre de démarrer la reconstruction, car beaucoup de revendications de terres sont finalement reconnues une fois qu'un processus d'examen a été pleinement établi. D'autres solutions possibles sont la mise en commun de terres et la réallocation, qui ont été utilisées dans divers contextes pour faire face aux changements dans l'utilisation des terres tout en reconnaissant les droits de propriété foncière des résidents (Cain 2007). La mise en commun de terres réorganise les parcelles individuelles de terre tout en gardant une petite part de chaque parcelle pour l'infrastructure, un espace libre ou de nouvelles habitations. D'après l'expérience de Katmandou, la mise en commun de terres est particulièrement

efficace pour améliorer l'infrastructure et les services urbains sans avoir recours à un investissement externe : les coûts d'aménagement et d'installation de l'infrastructure sont couverts par la parcelle de terrain offerte par chaque propriétaire foncier (Oli 2003).

### Informations supplémentaires

ONU-HABITAT (2008) Scoping Report : Addressing Land Issues after Natural Disasters, <http://www.gln.net>

ONU-HABITAT (2007b) Enhancing Urban Safety and Security : Global Report on Human Settlements 2007 – <http://www.unhabitat.org/content.asp?typeid=19&catid=555&cid=5359>

### Éviter le déplacement et la réinstallation

Pour atténuer les risques de catastrophes futures, il peut être nécessaire d'éloigner les communautés des zones à haut risque, mais cela ne doit être fait qu'en dernier recours. Bien que la vulnérabilité des familles déplacées soit dans presque tous les cas réduite, souvent les lieux de transfert sont inefficaces en raison de la distance entre l'habitation originale et la nouvelle installation (Groupe d'évaluation indépendant de la Banque mondiale 2006). Même dans le cas de programmes de logements temporaires, les bénéficiaires préfèrent rester près de leur propre habitation détruite plutôt que de s'installer dans des lieux éloignés (voir Fallahi 2007, sur le tremblement de terre de Bam 2003 ; Delap 2000 et Rashid 2000 sur le cyclone du Bangladesh en 1998).

À long terme, ne pas reconnaître l'importance du lieu de déplacement aboutit au retour des familles dans les mêmes zones à grand risque. En milieu urbain, l'importance du lieu est particulièrement cruciale pour les installations informelles, dont les résidents apprécient souvent la proximité des centres urbains, malgré le risque accru de vivre dans les zones sujettes aux dangers, qui sont souvent les seules zones centrales disponibles et abordables pour ces personnes. Il est également très important, aussi bien dans les programmes de logements temporaires que dans les programmes de déplacement, de maintenir les réseaux et systèmes sociaux communautaires existants. Comme pour l'action sur les moyens d'existence (abordée dans la leçon 5 plus haut), le capital social est une ressource cruciale pour les pauvres urbains et surtout pour les groupes pouvant être vulnérables, comme ceux cités dans l'encadré 2.

Lorsque le déplacement est nécessaire, il faut sérieusement envisager de fournir une compensation pour la perte des terrains et des habitations. Beaucoup de résidents peuvent refuser de partir s'ils ne reçoivent pas un dédommagement de valeur équivalente à la propriété foncière qu'ils ont perdue. Lorsque le but du déplacement est d'évacuer les zones à haut risque, une situation d'impasse se crée, car les résidents de ces zones restent vulnérables au danger. Selon les projections d'augmentation probable de risque d'inondation dans les zones urbaines due à l'élévation du niveau de la mer, la réinstallation sera probablement plus importante à l'avenir. Les déplacements de grande ampleur peuvent donc être une caractéristique inévitable de la réhabilitation urbaine dans les années futures, malgré les risques.

### Informations supplémentaires

ONU-HABITAT (2008) Scoping Report : Addressing Land Issues after Natural Disasters, <http://www.gln.net>

### Reconstruire de meilleures habitations

Dans les lieux où, traditionnellement, les habitants construisent eux-mêmes leurs habitations, il a été démontré que le logement géré par le propriétaire et soutenu par le gouvernement ou par des ONG a un certain nombre d'avantages sur le logement géré par un entrepreneur, et entraîne des niveaux de satisfaction plus élevés de la part des bénéficiaires. **S'ils bénéficient d'un soutien financier et technique adéquats, beaucoup**



**de ménages « ont les capacités de construire des habitations plus susceptibles de répondre à leurs besoins et préférences que les habitations fournies par des organisations externes »** (Duyne Barenstein 2006). Dans les lieux où l'autoconstruction est courante, les besoins d'abri immédiats et à long terme peuvent être reliés (Ian Davis, dans ONU-HABITAT 2006) :

- en soulignant l'importance du rôle des survivants de la communauté pour satisfaire leurs propres besoins d'abri
- en soutenant la création d'abris provisoires construits à l'aide de matériaux de récupération ou réutilisables
- en empêchant aux survivants et aux agents publics de détruire les décombres, surtout le bois, qui peuvent être réutilisés
- en donnant aux familles des outils, des matériaux et les compétences techniques pour reconstruire leurs habitations
- en fournissant des subventions pour la reconstruction, permettant l'achat de matériaux et d'outils
- en mettant à disposition des services d'experts compétents
- en rendant possible un choix d'interventions de soutien par des groupes d'aide
- en insistant pour que la sécurité soit une priorité et en préconisant le « droit » à un abri sûr et à un logement convenable.

La **fourniture d'une assistance technique par le biais de centres polyvalents ou de kiosques d'informations** a également beaucoup aidé les autoconstructeurs à dresser des plans, à y intégrer des éléments de réduction des risques, à estimer les coûts de construction et à en superviser la main-d'œuvre. Un exemple (mentionné plus haut dans la leçon 5) est le soutien de « bazars à la construction » à Bam, après le tremblement de terre de 2003. Ces bazars ont aussi permis de soutenir l'économie locale par la reconstruction (Fallahi 2007 ; Ghafory-Ashtiany et Hosseini 2008).

Les stratégies énumérées ci-dessus sont pertinentes en milieu urbain pour les habitations destinées à des familles uniques, mais la reconstruction des blocs d'appartements nécessite d'autres types de développement commun. La loi relative à la possession d'appartements en Turquie permet aux résidents de bâtiments en copropriété ou colocation d'utiliser le principe de décision majoritaire pour la maintenance et l'entretien des bâtiments. Cette loi a été élargie pour couvrir les investissements dans l'atténuation des risques et les organisations communautaires ont exploré la possibilité d'élargir davantage la portée de la loi qui couvre les bâtiments uniques pour inclure les quartiers communautaires, afin de fournir aux citoyens un mécanisme plus large pour gérer la réduction des risques et le développement de l'infrastructure (Balamir 2006).

Le retour différé des résidents dans les zones sinistrées peut aussi causer des difficultés, surtout lorsque le conflit ou les problèmes de sécurité les dissuade de retourner dans ces zones. Pour un programme d'autoreconstruction de blocs d'appartements dans la périphérie de Sarajevo, Caritas a offert un soutien pour la réparation d'appartements individuels. Si 75 pour cent des locataires ou propriétaires revenaient, Caritas offrait également un soutien pour la reconstruction de façades et d'escaliers communs. Les appartements qui n'étaient pas rénovés parce que leurs propriétaires n'étaient pas encore revenus étaient « fermés » à l'aide de planches de bois placées sur les portes et fenêtres. Pour maintenir l'équité, le programme de Caritas fournissait à une famille de deux personnes tout l'équipement nécessaire pour deux : salle de bains, cuisine, et une pièce, mais les portes et fenêtres étaient installées dans toutes les pièces de l'appartement (Sida 2005).

Une protection assurance est un autre service qui peut aider les ménages à améliorer leur gestion des risques. De plus amples détails sont donnés dans la leçon 8 ci-dessous, dans la section « Transfert des risques et assurance ».



## Informations supplémentaires

Shelter Centre (2008) Transitional Settlement and Reconstruction after Natural Disasters, <http://www.sheltercentre.org/library>

Banque mondiale, (2009), Post-Disaster Housing and Community Reconstruction Handbook, <http://www.housingreconstruction.org>

### **Relier l'infrastructure et les services dans l'aménagement des installations**

La nécessité d'avoir des liens efficaces entre l'abri et les services d'infrastructure est bien établie dans les évaluations des réponses à des catastrophes urbaines précédentes. **La reconstruction efficace, surtout dans les zones urbaines, est basée sur un aménagement solide de la zone d'habitation plutôt que sur la simple reconstruction d'habitations.** Les leçons tirées de la programmation du développement démontrent la nécessité d'explorer l'association de systèmes de distribution de services privés, publics et informels pour reconstruire et maintenir les systèmes d'infrastructure. Des exemples comme celui de l'Orangi Pilot Projet au Pakistan montrent que les communautés vulnérables qui travaillent ensemble ont des compétences et des ressources considérables pouvant servir au développement de l'infrastructure.

Dans la reconstruction des systèmes d'assainissement après une catastrophe, l'accent doit être mis sur la construction de systèmes pouvant survivre aux dangers futurs. Il est fondamental, après une catastrophe, de pouvoir maintenir le bon fonctionnement des systèmes d'eau et d'assainissement pour la protection et le rétablissement de la santé de la population touchée (OPS 2006). Le maintien de l'infrastructure de l'assainissement est souvent encore plus fondamental dans les zones urbaines. Les projets de reconstruction doivent donc identifier les failles dans les systèmes endommagés et axer leurs plans autour de ces failles afin de réduire la vulnérabilité. L'évaluation de CARE de son programme d'eau et d'assainissement lors de la réponse à la tempête tropicale Jeanne à Haïti en 2004, a conclu qu'il fallait porter une plus grande attention au plaidoyer et à la mobilisation communautaire concernant l'élimination des déchets, qui s'effectue généralement par des systèmes d'égouts. C'est l'un des facteurs qui ont contribué en premier lieu à l'inondation, car les systèmes d'égouts et les voies navigables étaient bouchés par les déchets (CARE 2005).

La prestation de services est tout aussi importante que l'infrastructure physique, et les zones urbaines ont souvent de fortes concentrations de population qui comptent sur les installations de services communautaires tels que les hôpitaux, les centres de santé et les écoles. L'expérience des situations après une catastrophe montre la valeur des efforts pour soutenir l'infrastructure de la santé existante et pour protéger et élargir sa capacité en fournissant suffisamment de matériels de secours et médicaux et un système de transport et de communications. Il est aussi important de satisfaire les besoins fondamentaux des professionnels de la santé pour leur permettre de continuer à travailler de manière efficace (FICR 2000). Immédiatement après une catastrophe, les hôpitaux et les centres de santé en milieu urbain sont particulièrement vulnérables aux perturbations du système de transport car ils comptent sur des chaînes d'approvisionnement modernes et sur des livraisons et pratiques d'inventaire « juste à temps ». Ces perturbations peuvent menacer leur aptitude à se réapprovisionner en fournitures essentielles.

La présence d'écoles et de dispositifs de santé détermine souvent aussi l'aise avec laquelle les résidents déplacés peuvent retourner dans leur quartier après une évacuation immédiate due à une catastrophe. L'intervention suite à l'ouragan Katrina a montré les liens complexes, dans les environnements urbains, entre le redressement de l'économie, la reconstruction des habitations et le rétablissement des services éducatifs et de santé. Sans services suffisants, il est peu probable que les personnes retournent dans leur quartier pour reconstruire, et sans reconstruction suffisante il n'y aura pas suffisamment de demande pour mettre en œuvre ces services. La planification coordonnée et la communication constante de l'engagement du gouvernement envers le rétablissement des services clés sont nécessaires pour garantir ces liens et permettre le relèvement (Hill et Hannaway 2006).

## Informations supplémentaires

OPS (2006) The Challenge in Disaster Reduction for the Water and Sanitation Sector : Improving Quality of Life by Reducing Vulnerabilities, <http://www.helid.desastres.net>

WEDC (2007) Excreta Disposal in Emergencies, [http://www.unicef.org/eapro/activities\\_7081.html](http://www.unicef.org/eapro/activities_7081.html)

Oli (2003) 'Land Pooling : The Public Private Participatory Urban Development in Nepal', [http://www.fig.net/pub/morocco/proceedings/TS22/TS22\\_3\\_oli.pdf](http://www.fig.net/pub/morocco/proceedings/TS22/TS22_3_oli.pdf)

Réseau inter-agences d'éducation d'urgence (2004), Minimum Standards for Education in Emergencies, Chronic Crises and Early Reconstruction, <http://www.ineesite.org>

The Urban Institute (2007) 'Shared Challenges for Rebuilding Communities', After Katrina, <http://www.urban.org/publications/311440.html>

## LEÇON 8 UNE RÉDUCTION DES RISQUES EFFICACE EST ESSENTIELLE POUR SURMONTER LES CYCLES RÉPÉTÉS DE VULNÉRABILITÉ

La réduction des risques n'est pas un luxe coûteux qui gêne le soutien d'une reconstruction rapide ; c'est un investissement précieux et nécessaire pour protéger les gains du développement local. Toutefois, **souvent la gestion des risques de catastrophe n'est pas convenablement abordée avant le démarrage de la reconstruction**. Il est crucial de renforcer l'importance de la réduction des risques tout au long de l'action de secours et de reconstruction. Dans certains contextes, cela a été effectué de manière efficace. Par exemple, l'action suite au tremblement de terre à Bam en 2003 a engendré des améliorations à la fois physiques et non physiques de la réduction des risques de catastrophe. Les améliorations de l'environnement construit étaient entre autres de nouveaux logements plus résistants aux séismes et plus faciles à entretenir, parce que la qualité des matériaux et les normes de construction étaient surveillées tout au long de la reconstruction. Les améliorations des capacités comprenaient l'expérience acquise pour la réalisation de programmes de transferts monétaires afin de permettre aux personnes sinistrées de conduire leur propre relèvement et de maintenir leur résilience aux catastrophes au niveau local (FICR 2004).

Cependant, de tels progrès n'ont pas toujours lieu : depuis les tremblements de terre de 1999 en Turquie, la construction non réglementée continue, comme dans beaucoup d'autres parties du monde. Elle augmente la quantité de structures dangereuses et menace le redéveloppement durable en entretenant une vulnérabilité extrêmement forte aux catastrophes futures (Akinici 2004 ; Ozcevik et al. 2008).

### Villes durables et réduction des risques de catastrophe

La vulnérabilité peut être une caractéristique constante de la vie urbaine pour les ménages à faibles revenus, mais la réponse aux catastrophes peut aider à réduire la vulnérabilité et à soutenir la création de villes durables. L'action entreprise peut être efficace en se concentrant sur les moyens d'existence ; elle peut renforcer la résilience de la communauté en renforçant la société civile et la gouvernance participative et en s'assurant que la gestion écologique et les questions de droits sont abordées de manière proactive pendant le relèvement.

Dans son évaluation de la reconstruction six ans après l'ouragan Mitch à Tegucigalpa, au Honduras, Rhyner (dans Wamsler 2006) a conclu que les habitations avaient été reconstruites dans les mêmes zones à haut risque

et avec les mêmes structures dangereuses qu'avant. Ceci était en grande partie dû au fait que les problèmes de pauvreté sous-jacents n'ont pas été abordés et à la non-mise à disposition de terrains appropriés éloignés des zones à risque. Des terrains appropriés à la reconstruction étaient disponibles dans la région de Tegucigalpa mais ils étaient contrôlés par des « intérêts » et n'ont donc pas été utilisés (Banque mondiale 2004). Rhyner avance que **la première stratégie de réhabilitation doit donc être d'autonomiser les habitants des zones à haut risque en améliorant leur accès à l'information, aux conseils et à des matériaux de construction abordables.**

La coordination et le plaidoyer auprès du gouvernement pour qu'il présente des options de logement doivent être rapidement placés en priorité pour empêcher les personnes de retourner dans les bidonvilles et les squats de leurs anciennes communautés à haut risque, dévastées. D'autres logements dans des zones à faible risque doivent inclure une gestion de l'environnement proactive et, dans une perspective d'avenir, une isolation contre les intempéries, ainsi que l'accès à une infrastructure et à des services appropriés ; ils doivent être également à proximité d'opportunités d'emploi. Parallèlement, un plan complémentaire est nécessaire pour aborder les obstacles à la disponibilité des terres et à la volonté politique qui affaiblissent la plupart des efforts visant à transformer la reconstruction en opportunité de réduction du risque. Souvent, le seul moyen de réduire réellement la vulnérabilité des ménages pauvres est de se concentrer sur l'éducation, la sensibilisation et les compétences de plaidoyer de ces personnes (Rhyner dans Wamsler 2006).

Les possibilités d'une réduction des risques efficace sont bien illustrées par les améliorations de la préparation aux catastrophes effectuées au Bangladesh entre les années 1970 et la fin des années 1990. Les raisons principales de ces progrès dans la réduction des risques semblent être la croissance de la société civile et le rôle des ONG. En tant que prestataires de services et défenseurs à la fois, les ONG bangladeshies ont plaidé en faveur d'une société plus démocratique, de la croissance économique et de la réduction de la pauvreté. Elles ont également contribué à l'investissement dans la planification de l'évacuation, à la construction d'abris contre les cyclones et à la protection des routes contre les inondations. Bien que beaucoup de ces améliorations aient été effectuées dans les zones rurales, une plus grande sensibilisation et une meilleure vigilance sur le plan de la préparation aux catastrophes sont également pertinentes dans les zones urbaines du Bangladesh, qui sont aujourd'hui exposées aux mêmes risques de cyclone et d'inondation que les zones rurales, car les risques climatiques continuent d'augmenter (Banque mondiale 2005).

## Informations supplémentaires

ONU-HABITAT (2007a) 'Sustainable relief and reconstruction – Synopsis from World Urban Forum II & III', Rethinking Emergencies, UN Human Settlements Programme, Nairobi, Kenya, <http://www.unhabitat.org>

ProVention : Community Risk Assessment Toolkit – <http://www.proventionconsortium.org/?pageid=39>

ADPC, Community-Based Disaster Risk Management, <http://www.adpc.net/projects/cbdrm.html>

## Transfert des risques et assurance

Il existe de nombreuses façons d'atténuer ou d'éviter les risques de catastrophe, mais **il est trop coûteux ou trop difficile d'atténuer, de manière efficace, certains aspects du risque.** Bien que le monde développé ait accès à une gamme de mécanismes, tels que l'assurance, pour permettre de gérer ces risques, **des mécanismes performants de transfert des risques ne sont souvent pas accessibles aux pauvres des pays à faibles revenus.** Des mécanismes novateurs de partage des risques, comme les fonds catastrophes et la micro-assurance, sont apparus comme moyens de rendre les bénéfices de l'assurance accessibles aux groupes mal desservis par les marchés d'assurance.

Après les tremblements de terre de 1999 en Turquie, le gouvernement a établi le fonds turc d'assurance contre les catastrophes (DASK) pour offrir une assurance abordable aux propriétaires de logements, surtout ceux des zones urbaines, pour partager des parts du risque dans le pays et transférer d'autres parts du risque à la réassurance et aux marchés de capitaux internationaux. Depuis juillet 2008, le DASK a couvert 2,8 millions de ménages, environ 21 pour cent du marché cible total en Turquie et 31 pour cent dans la région de Marmara qui entoure Istanbul ([www.dask.gov.tr](http://www.dask.gov.tr)). Bien que la participation au projet se soit accrue plus lentement que prévu, cet exemple montre qu'il est possible, pour des gouvernements et des organisations de développement, de travailler de manière proactive avec le secteur privé pour tenter de combler les lacunes du marché en matière de couverture d'assurance.

Le programme FONDEN du gouvernement mexicain comprend un mécanisme de partage des risques créé pour soutenir le programme par la vente d'obligations catastrophes sur le marché commercial. Une caractéristique moins connue du programme est la fourniture d'une assurance aux gouvernements locaux et nationaux pour protéger les investissements dans l'infrastructure locale (de la Garza Reyna 2005).

Au niveau de la communauté, la micro-assurance est apparue comme une solution possible pour octroyer une couverture d'assurance aux communautés pauvres. Elle peut permettre un accès relativement rapide, fiable et prévisible aux ressources financières après une catastrophe en permettant aux pauvres de protéger leurs biens et de retenir leurs gains financiers face aux catastrophes. La micro-assurance accroît l'accès aux finances après un choc, renforce ainsi l'adaptation et réduit la probabilité de conséquences désastreuses. Elle peut également permettre une plus grande discrétion aux ménages et aux petites entreprises dans le choix de stratégies d'adaptation et de relèvement et sert d'incitation à réduire les risques de catastrophes futures (ProVention 2009).

## RESSOURCES CLÉS

### Liste restreinte des leçons clés pour des publics spécifiques

#### Autorités locales

- 1 Permettre aux organisations municipales de piloter des activités spécialisées, le cas échéant.
- 2 Accroître la sensibilisation aux risques de catastrophe et à la préparation.
- 3 Intégrer la planification de la reconstruction à la planification du développement local à long terme.
- 4 Moderniser les codes de construction et les pratiques d'application si besoin est.
- 5 Fournir des incitations pour obtenir l'engagement du secteur privé.
- 6 Impliquer les parties prenantes de la communauté dans des processus de gouvernance participative.

(Leitmann 2007)

#### Gouvernements nationaux

- 1 Établir des systèmes pour accepter l'assistance mutuelle d'autres pays et organisations internationales.
- 2 Soutenir le détachement de personnel temporaire venant d'autres parties du pays pour satisfaire les besoins de personnel professionnel à court et moyen termes (p. ex. enseignants, planificateurs, agents de police).
- 3 Moderniser les cadres réglementaires et les rôles ministériels pour accélérer les processus de redressement et de redéveloppement.
- 4 Soutenir les autorités locales en leur offrant des compétences et ressources supplémentaires.

#### Organismes internationaux

- 1 Fournir un soutien pour renforcer les capacités aux autorités locales et aux organisations communautaires.
- 2 Donner la priorité au partage de l'information parmi les différents acteurs.
- 3 Offrir un financement flexible pour soutenir les exigences de la reconstruction à long terme et la programmation durable.

#### Secteur privé

- 1 Assurer la continuité des services clés fournis par le secteur privé.
- 2 Encourager la création de conseils de développement locaux, avec la participation d'entreprises du secteur privé et d'associations d'entreprises locales.

#### Centres d'études et d'apprentissage

- 1 Collaborer avec d'autres parties prenantes pour élargir les capacités d'évaluation, de recherche et de planification.
- 2 Explorer des opportunités de créer des programmes de proximité et d'éducation communautaire.

#### Organisations communautaires

- 1 Soutenir les membres de la communauté pour leur permettre de plaider auprès des mécanismes de la gouvernance et de nouer le dialogue avec eux.
- 2 Créer des partenariats avec d'autres parties prenantes.
- 3 Exercer une pression pour l'établissement de centres de ressources communautaires.

## Pour accéder à des ressources complémentaires, voir

SIPC, 'Linking Disaster Risk Reduction and Poverty Reduction', <http://www.unisdr.org>

Banque mondiale, 'Global Good Practices in Earthquake Disaster Recovery and Reconstruction', <http://web.worldbank.org>

International Recovery Platform, <http://www.recoveryplatform.org/>

## Remerciements

Ce document a été rédigé par Ian O'Donnell et Kristin Smart avec Ben Ramalingam. Nous remercions Karen Proudlock et John Mitchell, ainsi que Margaret Arnold, Yasemin Aysan, Fouad Bendimerad, Mihir Bhatt, Mohamed Boussraoui, Ian Christoplos, Raimond Duijsens, David Sanderson, Anshu Sharma, Rajib Shaw et Martin Suvatne pour leurs commentaires.

## Bibliographie

Akinci, F (2004) 'The aftermath of disaster in urban areas: An evaluation of the 1999 earthquake in Turkey', *Cities* 21(6): 527-536, <http://www.sciencedirect.com>

Andersen, M et P Woodrow (1989) *Rising from the Ashes: Development Strategies in Times of Disasters*, Westview Press, Boulder, CO

Balachandran, BR (2006) 'The Reconstruction of Bhuj', *The Role of Local Government in Reducing the Risk of Disasters*, World Bank

Balamir, Murat (2006) 'Local administration and risk management', *The Role of Local Government in Reducing the Risk of Disasters*, World Bank

Banque mondiale (2003) 'Building Safer Cities: The Future of Disaster Risk', Washington DC, <http://www.proventionconsortium.org>

Banque mondiale (2004) *Learning Lessons from Disaster Recovery: The case of Honduras*, Working Paper Series No. 8, <http://www.proventionconsortium.org>

Banque mondiale (2005) *Learning Lessons from Disaster Recovery: The Case of Bangladesh*, Working Paper Series No 11, <http://www.proventionconsortium.org>

Banque mondiale (2006) *Earthquake Insurance in Turkey: History of the Turkish Catastrophe Insurance Pool*, <http://books.google.com/books?id=FJsyapLefv4C>

Banque mondiale GEI (2006) *Hazards of Nature, Risks to Development: IEG Evaluation of WB Assistance to Natural Disasters*, <http://www.worldbank.org/ieg>

Berke, P et T Campanella (2006) 'Planning for postdisaster resiliency', *ANNALS of the American Academy of Political and Social Science* 604(1), <http://ann.sagepub.com>

C-SAFE (2004) *Market Assistance Pilot Program (MAPP), Zimbabwe*, Consortium for the Southern Africa Food Security Emergency, VEDMA Consulting Group (ALNAP ERD)

Cain, Allan (2007) 'Housing microfinance in post-conflict Angola: Overcoming socioeconomic exclusion through land tenure and access to credit', *Environment and Urbanization* 19: 361, <http://eau.sagepub.com>

CARE (2005) *Évaluation indépendante de la réponse humanitaire de CARE à l'inondation provoquée par la tempête tropicale Jeanne à Haiti*, CARE International (ALNAP ERD)

CARE (2007) 'Delivery of humanitarian shelter in urban areas: The case of KASS', <http://www.sheltercentre.org/library>

CARE (2008) 'Living on the edge of emergency', <http://www.reliefweb.int>

CCPI (2009), 'Final Report IRCS Mid-Term Evaluation (of recovery programmes in Aceh, Indonesia)', unpublished evaluation

Chatterjee, Mirai (2005) *Microinsurance – a note on the 'State of the Art'*, <http://www.sewainsurance.org>



- de la Garza Reyna, J (2005), 'The Educational Sector Action Plan for Natural Disasters in Mexico', published in OECD's 'Lessons in Danger', <http://www.oecd.org>
- Delap, E (2000) 'Urban children's work during and after the 1998 floods in Bangladesh', <http://www.ingentaconnect.com>
- Dind, J (2006) 'Reconstruction, réduction de la vulnérabilité et développement durable: La reconstruction de l'habitat en milieu urbain après l'ouragan Stan au Mexique', Université de Lausanne, <http://doc.rero.ch>
- Duyne Barenstein, Jennifer (2006) 'Housing reconstruction in post-earthquake Gujarat: A comparative analysis', ODI Humanitarian Practice Network, Network Paper Number 54, <http://www.odihpn.org>
- Fallahi, Alireza (2007) 'Lessons learned from the housing reconstruction following the Bam earthquake in Iran', The Australian Journal of Emergency Management 22(1), <http://www.ema.gov.au>
- Feinstein International Famine Center (2008) 'Internal displacement to urban areas – the Tufts-IDMC Profiling Study – Marta, Colombia: Case 3' Tufts University-IDMC Profiling Studies, MA, USA, <http://www.reliefweb.int>
- FICR (1998) *World Disasters Report 1998: Cities and Crisis*, International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, Geneva, <http://www.ifrc.org/publicat/wdr>
- FICR et SCR iranien (2004) *Operations Review of the Red Cross Red Crescent Movement Response to the Earthquake in Bam, Iran (ALNAP ERD)*
- FICR (2008) *Rapport sur les catastrophes dans le monde : accent sur le VIH et le SIDA*, Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Genève, <http://www.ifrc.org/publicat/wdr>
- Ghafory-Ashtiany, M et M Hosseini (2008) 'Post-Bam earthquake: recovery and reconstruction', Natural Hazards 44: 229–241, <http://www.springerlink.com>
- Gray B et K Herbert (2006) 'Hospitals in Hurricane Katrina: Challenges Facing Custodial Institutions in a Disaster', After Katrina, The Urban Institute, <http://www.urban.org>
- Hamid, GM (2007) 'Livelihood patterns of displaced households in Greater Khartoum', Disasters 16(3), <http://www3.interscience.wiley.com>
- Hill P et Hannaway J (2006) 'The Future of Public Education in New Orleans', After Katrina: Rebuilding Opportunity and Equity into the New Orleans, The Urban Institute, <http://www.urban.org>
- Jacobsen, K et L Landau (2005) 'Recommendations for urban refugee policy', Forced Migration Review 23, <http://www.fmreview.org>
- Kelly, Charles (2003) *Acute Food Insecurity in Mega-Cities: Issues and Assistance Options*, Benfield UCL Hazard Research Centre, Disaster Studies Working Paper 7, [www.benfieldhrc.org](http://www.benfieldhrc.org)
- Landau, L (2004) *FMO Research Guide: Urban Refugees*, Forced Migration Online, [www.forcedmigration.org](http://www.forcedmigration.org)
- Leitmann, Joseph (2007) 'Cities and calamities: Learning from post-disaster response in Indonesia', Journal of Urban Health 84 (Supplement): 144–153, <http://www.pubmedcentral.nih.gov>
- Nakagawa, Y et R Shaw (2004) 'Social capital: A missing link to disaster recovery', International Journal of Mass Emergencies and Disasters 22(1): 5–34, [http://www.iedm.ges.kyoto-u.ac.jp/publi\\_e.htm](http://www.iedm.ges.kyoto-u.ac.jp/publi_e.htm)
- Narang-Suri, S (2008) 'Two Cities with No Soul: Assessing the long-term impact of short-term reconstruction efforts in the divided city of Mostar (Bosnia & Herzegovina)'
- Obi, N et J Crisp (2001) 'Evaluation of the implementation of UNHCR's policy on refugees in urban areas', United Nations High Commissioner for Refugees, Evaluation And Policy Analysis Unit, <http://www.unhcr.org>



- Oli, P.P. (2003) 'Land Pooling: The Public Private Participatory Urban Development in Nepal', published in the proceedings of the 2nd FIG Regional Conference, <http://www.fig.net/pub/morocco/>
- ONU DESA (2007) *World Population Prospects: The 2006 Revision*, Department of Economic and Social Affairs, Population Division
- ONU-HABITAT (2006) 'A new start: The paradox of crisis', *Habitat Debate*, UN Human Settlements Program, Nairobi, Kenya (includes articles by Mark Pelling, Gabrielle Iglesias, Ian Davis, Charles Setchell, Scott Leckie, Chris Huggins, Kevin Billing, Heinz Kull and Eric Schwartz), <http://www.unhabitat.org/pmss>
- ONU-HABITAT (2007a) 'Sustainable relief and reconstruction – Synopsis from World Urban Forum II & III', *Rethinking Emergencies*, UN Human Settlements Programme, Nairobi, Kenya, <http://www.unhabitat.org>
- ONU-HABITAT (2007b) *Enhancing Urban Safety and Security — Global Report on Human Settlements 2007*, <http://www.unhabitat.org>
- ONU-HABITAT (2008) *Scoping Report: Addressing Land Issues after Natural Disasters*, [http://www.glt.net](http://www.glt.net/Ozcevik, O, S Turk, E Tas, H Yaman et C Beygo (2008) 'Flagship regeneration project as a tool for postdisaster recovery planning: the Zeytinburnu case', Disasters, August, http://www3.interscience.wiley.com)
- OPS (2006) 'The Challenge in Disaster Reduction for the Water and Sanitation Sector: Improving Quality of Life by Reducing Vulnerabilities', <http://www.helid.desastres.net>
- Pelling, M (2003), *The Vulnerability of Cities: Natural Disaster and Social Resilience*, Earthscan Publications Ltd.
- Popkin, S, M Austin Turner et M Burt (2006) 'Rebuilding affordable housing in New Orleans: The challenge of creating inclusive communities', *After Katrina: Rebuilding Opportunity and Equity into the New New Orleans*, <http://www.urban.org>
- ProVention Consortium (2009) 'Practice review on innovations in finance for disaster risk management', contribution to the UN/ISDR Global Assessment Report to be published in June 2009.
- Rashid, S (2000) 'The urban poor in Dhaka City: Their struggles and coping strategies during the floods of 1998', *Disasters* 24(3): 240–253, <http://www.ingentaconnect.com>
- Sanderson, D (2000) 'Cities, disasters and livelihoods', *Environment and Urbanization* 12(2): 93–102, <http://eau.sagepub.com>
- Sanderson, D (2009) 'Integrating development and disaster management concepts to reduce vulnerability in low income urban settlements', PhD
- Shaw, R et K Goda (2004) 'From disaster to sustainable civil society: The Kobe experience', *Disasters*, 28(1): 16–40, <http://www3.interscience.wiley.com>
- Sida (2005) 'Returning Home: An Evaluation of Sida's Integrated Area Programmes in Bosnia and Herzegovina', <http://apps.odi.org.uk/erd>
- Supporters Network for Community Development 'Machizukuri', [http://www.gakugei-pub.jp/kobe/key\\_e/index.htm](http://www.gakugei-pub.jp/kobe/key_e/index.htm)
- UNHCR (2004) *Evaluation of the Implementation of UNHCR's Policy on Refugees in Urban Areas*, UNHCR Evaluation and Policy Analysis Unit (EPAU), Switzerland (ALNAP ERD)
- USAID (2008) *Emergencies in Urban Settings: A Technical Review of Food-Based Program Options*, <http://www.aed.org>
- Wamsler, C (2006) 'Managing Urban Disasters', *Open House International* 31(1)
- WFP (2002) 'Urban Food Insecurity: Strategies for WFP – Assistance to Urban Areas', <http://www.wfp.org/policies/introduction/policy>