Groupement d'intérêt scientifique Économie mondiale, Tiers-Monde, Développement GEMDEV ISTED Institut des Sciences et des Techniques de l'Équipement et de l'Environnement pour le Développement

GROUPE URGENCE REHABILITATION DEVELOPPEMENT

RAPPORT DE SYNTHESE

Programme de Recherche Urbaine pour le développement (PRUD)
1er mars 2002 – 31 janvier 2004

Projet de recherche urbaine « villes en guerre, guerres en ville »

Draft 2

Groupe URD
La Fontaine des Marins
26170 Plaisians - France
Antenne Paris :
4, rue Clairaut
75017 Paris - France

INFORMATIONS GENERALES
Nom de l'organisme gestionnaire de l'opération de recherche : Groupe URD
Numéro du contrat d'opération : 07
Titre du projet : villes en guerre, guerres en ville
Pays de l'opération : Guinée, Mali et Angola.
Montant du contrat : 50 000 €
Date de début d'opération : 1er mars 2002
Durée du projet : 23 mois
Période couverte par le présent rapport: 1er mars 2002 au 31 janvier 2004

SOMMAIRE

SOMMAIRE 3

LA MISE EN ŒUVRE DU PROJET 5

Rappel 5

Méthodologie 5
Une étude en plusieurs étapes 5
L'équipe de recherche 6

Contraintes et limites du travail et perspectives 8

INTRODUCTION 9

Le contexte, bref historique du sujet 9

Cadre d'analyse 14
Les villes moyennes 15
La métropole 17

PARTIE I : 20

LA VILLE ET LES CONSEQUENCES HUMANITAIRES EN TEMPS DE CONFLIT 20

Evolution actuelle des conflits 20
Les «nouveaux» conflits 21
La ville : lieu et symbole de pouvoirs 22

La protection de la ville en cas de conflit : une perspective juridique 23
Le Droit International Humanitaire (DIH) et la ville 23
Le manque de respect des dispositions du DIH dans la ville en en conflit 29

Les stratégies des belligérants et ses impacts humanitaires 31
Les conflits *contre* la ville et *dans* la ville 31
La ville-cible et la ville-refuge 34
Les impacts du conflit sur la ville 35

Les conséquences humanitaires du conflit sur la ville 41
Le conflit : source de dérégulation urbaine 41
Conséquences humanitaires liées à la dégradation des services 42
Les services en charge de l'ordre public et de la mise en oeuvre des systèmes de régulation 43
Résultante humanitaire : la dégradation des conditions de vie de la population urbaine 46

PARTIE II : 56

LES ETUDES DE MENEES SUR LE TERRAIN 56

KABOUL, DE LA DESTRUCTION A LA RECONSTRUCTION 57

HUAMBO, UNE CAPITALE PROVINCIALE AU CŒUR DE LA GUERRE CIVILE 85

VILLES, GUERRE CIVILE ET SEDENTARISATION : L'EXEMPLE DU NORD MALI 112

LES AFGHANS REFUGIES A PESHAWAR : DYNAMIQUES D'INTEGRATION, MUTATIONS URBAINES ET LOGIQUES FRONTALIERES 145

LA PRESENCE DES REFUGIES FUYANT LA GUERRE ET DES OSI EN GUINEE FORESTIERE : A L'ORIGINE DE MUTATIONS DU RESEAU ET DES ESPACES URBAINS 175

LE DEPLACEMENT ET L'INSERTION URBAINE DANS DEUX MUNICIPES DE L'AGGLOMERATION DE BOGOTA 220

PARTIE III 272

PREMIER BILAN SUR LA REPONSE DES ACTEURS HUMANITAIRES EN MILIEU URBAIN 272

Un état des lieux **272**
Une tentative d'explication 272

Illustrations **276**
Orientations générales définies par les opérateurs humanitaires 277
Réalisations humanitaires en milieu urbain : approches comparées 280
Du développement à l'action humanitaire : des pistes de réflexion 284

CONCLUSION ***285***

RAPPORT FINANCIER FINAL ***290***

LA MISE EN ŒUVRE DU PROJET

Rappel

Le projet « villes en guerre, guerres en ville, pratiques humanitaires en questions » a pour objectif principal d'améliorer les connaissances sur les logiques et pratiques des acteurs humanitaires face aux acteurs locaux et aux politiques locales et nationales qui font et gèrent la ville.
Conformément au document de projet, la recherche a été conduite de façon à analyser l'impact des crises en milieu urbain sur les stratégies des acteurs locaux et l'impact des projets urbains des acteurs des crises humanitaires.
Les apports attendus de l'étude se situent quant à eux à trois niveaux :
1. L'amélioration des connaissances des logiques d'acteurs humanitaires et des interactions entre les nombreux organismes locaux intervenant lors des crise aiguës que dans les situations de sortie de crise et de crise durable en milieu urbain. La prise en compte des dynamiques des déplacements durables de population vers les pôles urbain étant notamment prises en compte.
2. L'analyse de l'impact des projets urbains menés par les acteurs humanitaires dans les zones en crise.
3. L'analyse des dynamiques de retour des victimes des guerres vers leurs villes d'origine et des pratiques des acteurs internationaux et nationaux dans le processus de réinvestissement des centres urbains.
4. L'élaboration de premiers outils de diagnostic pour améliorer l'installation durable des réfugiés en situation de crise et favoriser la passage de l'urgence au développement.

Méthodologie

Une étude en plusieurs étapes

La première phase de la réalisation du projet de recherche « villes en guerre, guerres en ville » s'est réalisée du 1er mars 2002 au 28 février 2003. Elle concerne deux des trois pays retenus conjointement entre le Groupe URD et le Comité Scientifique du PRUD. Les détails au sujet de cette phase sont plus longuement présentés dans le rapport intermédiaire.

La seconde phase du projet qui s'est mise en œuvre entre le 1er mars 2003 et le 31 janvier 2004 a vu la réalisation de plusieurs études de terrain ainsi que la poursuite des recherches bibliographiques et les entretiens avec les chercheurs et professionnels de l'humanitaire.
La réalisation de la troisième étude dans la ZSP a pris du retard en raison des problèmes de sécurité toujours prégnant dans le centre de l'Angola (villes de Huambo et Caala). Ainsi, cette troisième mission n'a pu débuter qu'en novembre 2003 et ne se s'achèvera qu'en mars 2004. Nous nous attacherons cependant à restituer les résultats des recherches bibliographiques sur l'Angola ainsi que les premiers résultats des travaux de recherche qui nous sont parvenus.
Cette seconde phase à été par ailleurs l'occasion d'ouvrir nos terrains d'étude à des pays et des métropoles situées en dehors de la Zone de Solidarité Prioritaire. Afin d'acquérir une vision plus complète de la problématique des villes en guerres, il nous a semblé en effet indispensable d'approfondir nos recherches à

de nouveaux espaces urbains (les métropoles) et des contextes nouveaux (Amérique du Sud et Asie centrale). A noter que toutes les études réalisées horsd ZSP ainsi que l'étude Angola ont été réalisé avec les fonds propres du Groupe URD.

Outils spécifiques, simples et flexibles

Pour chaque contexte observé, chaque type de population enquêtée, plusieurs axes d'analyse se distinguent :

L'analyse de l'impact de la crise et de l'installation de camps de réfugiés sur les dynamiques urbaines. Nous avons notamment cherché à comprendre les stratégies des acteurs de la violence, les impacts des conflits sur la ville, son organisation.

L'analyse des stratégies de résilience individuelles et collectives des populations locales, des réfugiés et des autorités locales et nationales, développées en réponse à la crise et leur impact sur les dynamiques urbaines.

L'étude des pratiques des acteurs humanitaires et de ses impacts dans le contexte urbain et de crise à travers leurs programmes dans les camps et/ou dans les villes.

La méthode et outils choisis relèvent de la technique de la MARP (Méthode d'Analyse Participative) : focus group, diagrammes de polarisation, diagrammes de Venn,, cartes de zone, arbres à problèmes etc.

Des diagnostics institutionnels avec l'ensemble des institutions (ONG locales et internationales, associations, bailleurs internationaux, services déconcentrés de l'Etat, autorités locales) et de ses représentants présents dans les terrains concernés ont été par ailleurs réalisés.

L'équipe de recherche

Une équipe internationale et pluridisciplinaire a été constituée. Pour atteindre la diversité d'acteur existante dans les différents terrains d'étude, la constitution de l'équipe de chercheur à pris en compte :

Les questions de genre : pour avoir accès aux formes d'organisation basée sur le genre (groupement de femmes, etc.)

Les questions techniques : pour assembler les approches humanitaires et urbaines à des champs variés (économie, géopolitique, sociologie, géographie, droit international)

Les questions culturelles : l'implication de personnel originaire de la ZSP et d'autres pays (Colombie, Pakistan et Afghanistan) a donné des interprétations et des points de vue « de l'intérieur » et a permis de contribuer à des échanges riches et formateurs.

La question de la langue : l'équipe a été soigneusement choisie en prenant en compte la connaissance de la langue locale au sein de chaque binôme.

La formation professionnelle de jeunes : la formation et l'implication d'étudiants (juniors et seniors) de toutes nationalités à été au cœur de la démarche de recherche. Ces jeunes chercheurs, provenant ont pris des risques personnels pour travailler sur un sujet complexe dans des situations parfois dangereuses. Les enquêtes de terrain ont été à l'origine de travaux dans diverses disciplines et universitaires (Paris I, Paris VII, Paris XII, Université de Genève) et l'occasion

pour chacun des jeunes chercheurs de participer à une publication (à venir, éditions Karthala).

Responsable de la mission :François Grünewald, professeur d'université, DESS Gestion des ONG

Equipe de Recherche :
Eric Levron, urbaniste
Bonaventure Sokpoh, ingénieur agronome
Sandra D'Urzo, architecte-urbaniste spécialisée dans les questions d'habitat d'urgence
Ahmed Ag Hamahady, ingénieur
Sandra Dessimoz, Architecte et responsable de projets au CICR
Mamadou Bobo Diallo, chercheur
Ing. Baki, ingénieur
Chercheurs junior :
Stephan Magnaldi,
Jessica Patera
Jean Paul de Passos,
Agnès de Geoffroy,
Alexis Bambolo
Florence Toix
Hélène Bonvalot
Fleur Ferry,
Caroline Martin,
Julien Taïeb,
Emilie Aberlen,
Sory Camara
Ing. Farhab

Le choix des zones
Nous avons établi une grille qui a permis de sélectionner les terrains d'étude :

Type de centre urbain et aire régionale	Ville secondaire/ commune rurale Métropole régionale Site frontalier/intérieur Ville attaquée/refuge/assiégée Afrique de l'ouest, Afrique centrale/ Amérique andine/Asie centrale Présence de camps de réfugiés à proximité Zone ethnico-culturelle intégrée/ en crise
Type de « population cible »	Déplacement individuel/collectif/réfugiés qui reviennent à leur territoire d'origine Déplacement rural-urbain/ urbain-urbain Déplacement temporaire/définitif Déplacés/population résidentes des régions de réception Sédentaire/nomade
Type de programme	Urgence (distribution alimentaire et NFI[1]) Réhabilitation/aide au retour/protection et accompagnement (site de sédentarisation, etc.) Développement (appui à la décentralisation, périmètres irrigués, etc.)
Type d'acteur	ONG internationales (OSI) ONG nationales Agences de coopération bilatérale (GTZ, etc.) Agences des Nations Unies (PAM, HCR, etc.)

[1] Non Food Item

Face au caractère étendu du sujet, la sélection des zones d'étude a obéit à un effort particulier afin de prendre en compte la diversité des situations et des contextes existants ainsi que les différentes étapes de la crise.

Les Partenaires

Les études menées sur le terrain font partie intégrante d'un processus d'apprentissage et de capitalisation que le Groupe URD mène en partenariat avec des organisations de solidarité nationales et internationale. Parmi les ONG et OSI a avoir travaillé et accompagné notre démarche, nous tenons à souligner l'engagement et remercier de Solidarité, ACF Espagne, ADRA, ACTED, MDM, VSF, Enfants Réfugiés du Monde, MSF Espagne ainsi que toutes les autres structures qui nous ont accueillis et ont partagé notre démarché.

Contraintes et limites du travail et perspectives

La ville en guerre et la réponse humanitaire constituent un champ de recherche encore peu ou pas exploré. Aucun travail de recherche ne s'était jusqu'à présent donné pour ambition de dresser un état des lieux des pratiques des acteurs et d'initier des travaux de capitalisation et de recherche opérationnelle sur ce sujet.
De par nos lectures, nos entretiens et notre réflexion, nous avons également mesuré l'ampleur et la complexité d'un tel sujet. Le travail de terrain fut tout aussi difficile au regard des contraintes imposées par des contextes marqués par la violence, l'extrême dénuement, l'isolement et une instabilité chronique.

Le projet « Villes en Guerre et Guerres en Villes » a été réalisé avec la participation de nombreux jeunes chercheurs qu'il convient de remercier. Ces jeunes chercheurs, provenant d'universités diverses ont pris des risques personnels pour travailler sur un sujet complexe dans des situations parfois dangereuses. Nous sommes conscient qu'ils ont du agir et travailler avec des moyens limités et souvent dépendants de la logistique des ONG partenaires avec lesquelles nous avons œuvré.

L'intérêt suscité au cours des entretiens par le sujet abordé laisse supposer de la nécessité de mieux comprendre les spécificités du milieu urbain affecté par un conflit.
La tâche pour nous n'est pas terminée. Dans un premier temps, nous devrons insérer les enseignements tirés dette étude dans les outils d'aide à la conduite des projets humanitaires que nous réalisons actuellement (cf. Outil « Compas Qualité » et dans le « Practitioners' Handbook ALNALP Global Study »).
Enfin, nous espérons pouvoir rebondir sur une deuxième phase de recherche, qui permettra d'une part de couvrir d'autres cas et d'approfondir un certain nombre de thèmes et de pistes de réflexion.

INTRODUCTION

Le contexte, bref historique du sujet

L'histoire des conflits armés et celle des dynamiques urbaines sont intimement liées depuis les débuts de l'histoire des villes. Pourtant la réflexion sur les conflits, en particulier chez les humanitaires, a porté davantage sur le milieu rural que sur le milieu urbain, largement suite aux guerres coloniales et de décolonisation des deux derniers siècles. De fait, que ce soit en Asie (Vietnam, Laos, Cambodge, Afghanistan), en Afrique (Mozambique, Ethiopie, Somalie, Angola, Grands Lacs, etc.) ou en Amérique centrale et latine (Nicaragua, Guatemala, Salvador) les déflagrations des années 1980-2000 prenaient souvent place en milieu rural. Ou en tout cas donnaient cette impression, tant grands étaient les miroirs déformants et faible la capacité de mémoire. On oublia vite Varsovie, Guernica, Oradour sur Glane et Berlin. Et le cadre dans lequel se mettait en place l'imagerie d'Epinal de l'action humanitaire était souvent naturel et tropical : palmiers d'Amérique centrale ou sables des déserts africains, montagnes afghanes ou marais sud-soudaniens.

Pourtant, avec le déplacement des centres de gravité démographiques et économiques du « *rus* » vers « l'*urbs* », les conflits armés se sont ré-intéressés aux villes. Les humanitaires les y ont accompagnés. Les images apparaissant dans les médias furent d'abord celles des milliers de déplacés dans Phnom Penh durant la « guerre américaine » (1970-75), puis de l'évacuation de la ville par les Khmers Rouges. Plus proches de nous, des photos de Mogadiscio, Sarajevo, Grozny, Kaboul commencèrent à remplacer à la « Une » des journaux les brousses et les forêts hantées par les guérilleros. Débris de maisons détruites dressés vers le ciel, populations déplacées vivant dans des immeubles ravagés par les bombes, images de rues bordées de décombres , et de fumées d'incendie montant vers des cieux où patrouillent des hélicoptères de combat… Alors qu'un village de brousse, fait de terre et de végétal, est vite, après sa destruction violente, soit englouti par la puissante forêt tropicale, soit vite reconstruit en matériaux locaux , les cicatrices d'une ville après la guerre demeurent ouvertes longtemps. Pour ceux qui les ont vécus, les souvenirs de Sniper Avenue (Bosnie), de Kuito (Angola) ou de Ramallah hantent et hanteront longtemps nos mémoires, peut-être en écho des photos de Dresde ou de Nagasaki. Les photos en noir et blanc des villes martyres forment une fresque dans laquelle les ruines se fondent les unes dans les autres, tandis qu'y errent des silhouettes toutes si semblables dans leur douleur et dans leur envie de revivre….

Villes en guerre et guerres en villes : quels impacts, quelle gestion de la crise, quelles actions humanitaires et avec quels savoir-faire ? Cette équation et cette série de question nous ont souvent interpellé sur ces terrains. Il a fallu effectuer un retour sur l'histoire et décrire, à travers l'analyse de six enjeux, liés à des situations conflictuelles et de modes de conduite des hostilités, les relations entre guerre et concentrations urbaines.

LA GUERRE DES VILLES ENTRE LES VILLES

« Passant, va dire à Sparte que je suis mort pour elle… ». De la Guerre de Troie aux guerres de la Grèce antique, d'Homère à la prière du défenseur du Défilé des Thermopyles, des siècles d'histoire pré-chrétienne de l'Humanité en Europe et au Moyen Orient nous parlent de confrontations entre cités, elles-mêmes installées comme pôles de pouvoir et de richesse. Ainsi en alla-t-il de la Guerre des villes les unes contres autres…en tout cas en Europe et dans ses périphéries.
Il n'est pas simple de connaître la relation entre la guerre et la ville sur les autres continents. Si les cités angkoriennes d'Asie du Sud-est, les pyramides inca et maya, et les monuments sur les bords du Nil comportent de nombreuses indications évoquant la guerre entre villes, un gros travail de recherche reste encore à mener. L'archéologie urbaine en Afrique sub-saharienne en est encore à ses balbutiements. Les constructions de terre sèche et de paille sont plus vulnérables au passage du temps et aux intempéries que celles de pierre ou de briques cuites, notamment dans les régions de pluviométrie importante. Pourtant, l'imagerie satellitaire, en nous révélant des traces de cités inconnues, semble faire apparaître une nouvelle géographie de la ville en Afrique. Décrire comment la ponction de l'esclavage a durablement laminé les dynamiques d'urbanisation liées aux grands flux commerciaux à travers le continent, pourrait être un sujet de recherche passionnant, à un moment où l'Afrique découvre le poids de l'urbanisation. Hors sujet ??

LA GUERRE POUR CONQUERIR LA VILLE

Toute la période allant des quelques siècles avant notre ère jusqu'au Moyen - Age européen avec ses citadelles fortifiées, représente le deuxième enjeux de la guerre des villes. La ville fortifiée avait souvent un rôle de défense des populations rurales qui venaient s'y réfugier lorsque les armées adverses et les bandes de pilleurs commençaient à ravager la campagne. S'en prendre à la fois aux richesses accumulées dans l'*urbs* et au pouvoir qu'elle représentait est devenu une raison suffisante pour l'attaquer, la piller et s'enrichir. Conquérir la ville, c'était prendre le pouvoir. Le siège de Constantinople en 1453 et sa prise par les armées ottomanes marquent, pour certains historiens, la fin du règne unique et de la splendeur du Saint Empire Romain… L'histoire de l'Europe est tristement riche dans ce registre : hauts faits de guerre pour les vainqueurs, quand ce n'étaient pour les perdants que ruines des cités brûlées , humiliation de la vassalité, et désolations .

LA GUERRE VICTORIEUSE PAR LA CONQUETE/DESTRUCTION DE LA VILLE

Mener la guerre à la ville pour gagner la guerre tout court, troisième enjeu de la relation « ville-conflit », s'est peu à peu aussi affirmé comme un mode très opérationnel de conduite des hostilités. On lui doit la victoire de César sur Vercingétorix, avec le célèbre siège d'Alésia. Prendre ou perdre Stalingrad, cette équation fut au cœur de l'offensive allemande et de la résistance soviétique durant la deuxième guerre mondiale. C'est bien aussi dans cette équation que

s'inscrivent les bombardements de Londres par les Nazis, la destruction de Dresde par les Alliés, et le largage de deux bombes atomiques sur les deux villes martyres de Nagasaki et d'Hiroshima .

LA GUERRE DE LA VILLE CONTRE LA CAMPAGNE

Historiquement, c'est essentiellement dans les contextes de luttes révolutionnaires inspirées par le marxisme léninisme dans des pays déjà en cours d'industrialisation que l'on trouve ce genre de situation. L'exemple le plus frappant étant la Révolution d'Octobre. Toute l'idéologie léniniste de l'époque était par essence « anti-paysanne », les liens reliant l'agriculteur à sa terre étant contraire à la vision du monde du Komitern. La lutte de la ville « ouvrière et progressiste » contre la campagne agricole et réactionnaire prit des formes parfois extrêmes, conduisant notamment à la grande famine de 1921.

LA GUERRE CONTRE LA REPRESENTATION OU LE SYMBOLE DE LA VILLE

Avec l'idéologie maoïste et ses divers dérivés, on vit apparaître le quatrième enjeux, celui de la guerre contre la ville. Lieu d'accumulation de toutes les dérives et de toutes les dépravations des sociétés humaines, espace des échanges marchands pervers et des idéologies consuméristes, entité porteuse de toutes les atteintes à la pureté rurale originelle, la ville est devenue dans certaines visions du monde un espace à détruire, une dynamique socioculturelle à éradiquer. Partie de l'image sympathique de Robin des Bois contre le shérif de Nottingham, cette idéologie a revêtu dans certains contextes des formes épouvantables. On ne sait pas exactement combien de Chinois ou de Cambodgiens des villes ont été transformés de force en Chinois et Cambodgiens des champs et y ont laissé leur vie ? Dans sa tentative de lutte contre le gouvernement du MPLA soutenu par les Cubains, l'UNITA de Joseph Savimbi a régulièrement utilisé la rhétorique de la population africaine rurale contre l'élite métisse des villes.

LA GUERRE DANS ON NOUVEL ESPACE URBAIN

Avec l'urbanisation d'une grande partie du monde, il n'est pas étonnant de voir une série de conflits des dernières années nous entraîner vers le cinquième enjeux, celui de la guerre … dans la ville. Certaines guerres civiles contemporaines ont tout simplement et presque transformé la ville en champ de bataille. C'est là que se trouvent les enjeux et insignes du pouvoir politique, mais c'est aussi là tout simplement que se trouvent les populations à contrôler, les hommes à recruter, les batailles à mener. Une phase importante du génocide rwandais eut lieu dans les villes (Kigali, Butaré, Gitarama, etc.) , même si les horreurs dans les *rugos* du Pays des Milles Collines ont été terribles. Les plus importantes phases du conflit du Congo-Brazzaville ont eu lieu dans la ville de Brazzaville elle-même, laissant des quartiers à feu et à sang.

LES HOMMES CHASSES PAR LA GUERRE VERS LA VILLE

Un autre phénomène amène de plus en plus fréquemment la guerre au cœur de la ville, c'est celui des déplacements de populations : les déflagrations armées

entraînent en effet des exodes importants qui tendent à créer des situations très complexes de réfugiés et de personnes déplacées à l'intérieur et en périphérie des centres urbains des régions concernées. Des zones entières s'en trouvent durablement modifiées, tandis que des nouvelles relations s'instaurent entre villes et campagnes. Les populations sierra-léonaises et libériennes en Guinée, ou afghanes autour des villes des zones tribales au Pakistan, ont ainsi créé de nouveaux microcosmes urbains face auxquels les humanitaires sont assez facilement décontenancés.

LES DEFIS DE L'HUMANITAIRE EN VILLE

Face à ces situations, les humanitaires continuent de « tâtonner ». Comment assurer la sécurité alimentaire, la santé, l'accès à l'eau, l'élimination des eaux usées dans ces concentrations urbaines ? dans ces espaces de forte concentration de population, les famines entraînent vite des mouvements de rue violents ; les problèmes d'hygiène tournent vite à l'épidémie meurtrière ; la remise en état de réseaux d'eau potable représente souvent des sommes beaucoup plus coûteuses que les programmes classiques des ONG, et impliquent la mise en œuvre de savoir-faire qu'elles n'ont en général pas. Au cœur de la Suisse isolée durant la deuxième guerre mondiale, une initiative a imposé la mise en culture de tout espace urbain disponible : les talus des chemins de fer, les pelouses des parcs, tout fut retourné, planté, cultivé. C'est sur cette base qu'il y a plus de dix ans, avec mes collègues du CICR, nous avions lancé les premiers programmes de relance agricole « dans les villes en guerre » : au cœur de Sarajevo, dans les *bairros* de Huambo, dans les quartiers de Kabul, etc. D'autres initiatives se sont développées, mais avec beaucoup de difficultés. La ville est un milieu complexe…

Puis des programmes de reconstruction urbaines ont commencé à éclore dans les cités dévastés par la folie des hommes : Là encore, les villes de Bosnie, Mitrovitca (Kosovo) et maintenant Kaboul. De ces nouveaux engagements de la communauté internationale, il faut aussi faire le point et capitaliser.

LA VILLE COMME OBJET D'ETUDE

La ville d'aujourd'hui se décline à l'infini, sans consensus sur une définition unique. Certains experts vont même jusqu'à affirmer que la ville n'existe plus, «la ville est morte»[2] ou parlent de «la fin des ville »[3]. Nombreux sont aussi ceux qui choisissent toutes sortes de qualificatifs pour ainsi mieux signifier les changements considérables qu'elle subit : ville planétaire, ville disloquée, ville multiculturelle ou ville technologique ou ville éclatée, ville en réseau, ville émergente, etc. Finalement le terme de «ville» tend même à disparaître, pour lui préférer le phénomène et processus qui lui est lié : l'urbanisation. Cette diversité de qualificatifs et de pensées expriment certainement la complexité de la ville.

Depuis le XIX ième siècle, l'industrialisation d'abord, les processus d'urbanisation et de mondialisation ensuite ont fait éclater les remparts; la ville

[2] Choay F., 1994
[3] Chombat de Lauwe P-H, 1982

s’étend, se déforme et se transforme. Elle triomphe sur tous les continents à travers un phénomène planétaire; le XX ième siècle est ainsi marqué par la croissance de la civilisation urbaine et en particulier dans les pays du Sud.

Subissant les mêmes processus de mondialisation, d’urbanisation voire de métropolisation, les villes ne sont pour autant pas des espaces statiques et immobiles. Elles ont leur propre identité et leurs particularités physiques, culturelles ou sociopolitiques. Elles sont «une» («la ville») et à la fois se déclinent au pluriel («les villes»); cette complexité individuelle *versus* globale explique sans aucun doute la difficulté d’appréhender la ville actuelle.

Dès la fin du XX ième siècle, à travers des processus d’urbanisation et de mondialisation, la ville a affirmé sa position et son statut au niveau planétaire. Face à un tel développement, la communauté internationale a reconnu ainsi lors de la conférence d’Istanbul, Habitat II (1996), le rôle prédéterminant que joue la ville pour un développement durable. Le bilan cinq années cette conférence semblait marquer l’officialisation de la reconnaissance des pouvoirs locaux par l’ONU.
Si les processus d’urbanisation et de métropolisation sont à l'œuvre du Nord au Sud, force est de constater que les villes ne sont pas des objets identiques fonctionnant sur un modèle unique; elles ont un fonctionnement général et de base analogue mais une identité et des caractéristiques propres. Elles sont une mais aussi plusieurs et nous pouvons alors parler de la ville comme un concept global quand il y a référence à l’entité abstraite et unique de la ville dans son ensemble et ses caractéristiques endogènes, par opposition, par exemple, au milieu rural.
La ville concentre de plus en plus souvent une série d’éléments potentiels à son implosion : la faiblesse réelle ou perçue du pouvoir politique, les crises économiques successives, la pauvreté, l’exclusion, la fragmentation sociale et la violence. Des groupes mafieux et/ou un fanatisme religieux s’appuient sur ces faiblesses pour tenter de déstabiliser la ville et ainsi tirer profit de sa vulnérabilité et la conduire à terme vers une situation insurrectionnelle.
La clé de voûte de toute intervention sur la ville passe donc par compréhension des dynamiques qui la régissent. Si en situation de stabilité cela est possible au prix de diagnostic approfondis, les contextes de l’urgence offrent rarement l’occasion de décrypter les aboutissants des actions des acteurs humanitaires.

LE PROJET « VILLES EN GUERRE ET GUERRES EN VILLE »

Les questions soulevées ci-dessus et la trame historique dressée plus haut constituent un cadre conceptuel. Celui-ci nous permettra d’aborder la question des pratiques urbaines des acteurs humanitaires, avec leurs forces et leurs faiblesses. Il s’agira dans ce premier travail de recherche sur le sujet de dresser un premier état des lieux, à partir des recherches évaluatives. Cette première phase de recherche voudrait initier une dynamique qui devrait à terme participer à combler une lacune importante de la connaissance et de l’action humanitaire. Il y avait pour nous urgence à porter nos regards sur le sujet de la ville dans la planète de tous les conflits. Devant l’accélération de la turbulence du Monde et l’urbanisation, les populations des villes se trouvent en effet de plus en plus

souvent au cœur de conflagrations qui les dépassent et les plongent dans des situations dramatiques. Les savoir-faire pour y faire face dépassent souvent ceux que les ONG ont acquis dans les jungles, les sables et montagnes dont elles sont familières. Accélérer le processus d'apprentissage et de capitalisation, tel est l'objectif de notre recherche. Ce premier état des lieux voudrait y contribuer.

La recherche s'est organisée autour de trois types de situations :

- les villes touchées directement par la guerre : deux études de cas couvrent ce type de situation : Kabul en Afghanistan et Huambo en Angola ;

- les villes touchées de façon indirecte par un conflit se déroulant aux alentours. Bogota en Colombie, Peshawar au Pakistan et les petites villes de Guinée à la frontière des pays voisins en guerre, représenteront dans cet ouvrage cette catégorie ;

- les villes touchées de façon marginale par la déflagration, bien qu'au cœur d'une zone de conflit mais dont le rôle dans l'espace se trouve fortement modifié lors de la post-crise : les capitales régionales du Nord Mali (Gao et Tombouctou) apporteront un certain nombre d'illustrations sur ces situations.

Ces recherches de terrain ont été complétées par un travail bibliographique approfondi sur le sujet. Enfin, un travail d'analyse comparative de ces différents cas d'étude a été réalisé, afin de voir quels types d'enseignements génériques, et quelles grandes familles de différences pouvaient être soulignées sur la base de la typologie présentée plus haut.

La tâche pour nous n'est pas terminée. Nous espérons pouvoir rebondir sur une deuxième phase de recherche, qui permettra d'une part de couvrir d'autres cas (Grozni par exemple) et d'approfondir un certain nombre de thèmes : santé, villes et guerre, sécurité alimentaire dans les contextes de villes assiégées, etc.

Cadre d'analyse

Notre cadre d'analyse a retenu deux types de villes : la ville moyenne ou également appelée «de deuxième rang » et la métropole ou ville primatiale. De par leur statut et leur rôle dans les relations nationales et internationales, de par la concentration des services et infrastructures et de par la densité de population, il nous semble pertinent de prendre en compte les spécificités dans notre cadre d'analyse. Comprendre la ville en temps de paix et par analogie en temps de conflit est apparu comme un enjeu.

Il nous paraît évident que les défis et enjeux des humanitaires intervenant en milieu urbain sont aujourd'hui d'autant plus colossaux que la taille de la ville est grande et son fonctionnement complexe. Les acteurs humanitaires ne peuvent faire l'impasse d'une analyse de l'organisation spatiale, du système social et du niveau de services et d'infrastructures. Cette étude est d'un constat : les acteurs de l'urgence modifient la ville sur lequel est s'installent. Ils créent aussi du fait urbain lorsque les problématiques de déplacement les obligent à créer de nouveaux établissement humain ou encore à installer des camps pour les

populations déplacées ou réfugiées. De plus, lorsque les acteurs humanitaires opèrent dans les zones d'influence des villes, elle opèrent à la transformation de celles-ci.

Les exemples de villes affectées par un conflit et qui demeurent, encore aujourd'hui dans nos mémoires sont des villes moyennes telles que Beyrouth, Sarajevo ou Grozny voire des métropoles telles que Bogota, Karachi ou Kinshasa. Ces crises ne sont pas sans affecter les villes qui sont situées à leurs périphéries. Ces centres urbains et leur zones d'influences se voient affecter la charge d'assurer l'accueil les

Nous avons donc, dans un souci de pertinence et de clarté d'analyse, délibérément écarté la ville petite ou de «troisième rang».

Les villes moyennes

La ville moyenne émerge dans la deuxième moitié du XX ième siècle comme un nouvel enjeu dans le développement urbain; elle apparaît de plus en plus comme le chaînon indispensable entre la métropole et la ville petite de tout pays. Ce rôle intermédiaire semble en définitive la seule caractéristique universelle propre des différentes définitions données par les spécialistes au concept de la ville moyenne ; cet aspect prédomine sur toute autre caractéristique comme la taille et la localisation.

L'enjeu actuel de la ville moyenne, que ce soit dans les pays développés ou en développement, est de savoir s'adapter face à un des enjeux majeurs de notre époque : la mondialisation. Dans un mouvement de métropolisation de l'économie, ce défi est complexe à relever. Mais la ville moyenne n'est pas forcément condamnée à disparaître; au contraire dans certaines parties du globe. En Afrique de l'Ouest par exemple, les théories fonctionnalistes les considèrent comme une alternative au indispensable au développement des centres primatiaux et leurs processus de concentration stigmatisés par les le développement des bidonvilles, l'exode des populations rurales, etc.

La ville moyenne n'a cependant pas un profil unique; elle se décline selon des caractéristiques telles que : une interdépendance avec une zone d'influence plus ou moins étendue, une densité de population inégale, un caractère urbain variable proche de la notion de fonction urbaine. Jean Rémy et Liliane Voye[4] ont dressé une typologie des villes moyennes en soulignant des caractéristiques différenciées de la ville, qu'elle soit considérée comme non-urbanisée ou comme urbanisée.

- Les caractéristiques de la ville moyenne non-urbanisée

a) Relation avec sa zone d'influence : elle exerce une force centripète de lieu de structuration, de coordination et d'organisation des différents champs d'activité sur sa zone d'influence (hinterland); elle joue alors bien souvent un rôle de contrôle et de coordination avec celle-ci.

[4] J. Rémy et L. Voye,1992, *la ville : vers une nouvelle définition?*, Paris, l'Harmattan

b) Organisation spatiale : elle s'organise en quartiers, groupés autour d'un centre. Les quartiers se différencient entre eux le type d'activité exercée en son sein. Le centre est le plus souvent le lieu où sont installés les pouvoirs et où les habitants se mélangent et se rencontrent.

c) Système social : il se décline selon deux notions majeures et antinomiques que sont le contrôle de chacun par tous mais également et paradoxalement une relation de confiance entre les habitants; une confiance *a priori* et basée essentiellement sur la connaissance personnelle de l'autre en tant qu'individu propre.
Cette confiance et ce sentiment de connaître l'autre développent une relation forte de solidarité et d'entraide.

Dans une telle constellation de relations inter-personnelles, le moyen d'échanges entre habitants demeure bien souvent encore aujourd'hui dans les pays en développement, le service rendu, le troc voire, peu à peu, une relation monétaire.

d) Services et infrastructures : ils sont généralement basiques voire inexistants. Souvent fortement lié aux volontés étatiques et dépendant des décisions d'en haut pour un développement urbain, ce type de villes se voit soit oublié, soit considéré comme non prioritaire dans un processus de développement urbain à plus large échelle. La ville non-urbanisée ne reçoit par conséquent que peu voire aucun soutien pour développer des services et des infrastructures, moteurs et supports de toute progression urbaine.

- Les caractéristiques de la ville moyenne urbanisée

a) Relation avec sa zone d'influence : le processus d'urbanisation analysé par J. Rémy et L. Voye fait référence à la mobilité spatiale comme clé de voûte d'une nouvelle organisation de la vie quotidienne favorisant une ouverture vers l'extérieur et dans le même temps une plus grande spécialisation des espaces.

b) Organisation spatiale : de nouveaux modes de vie se développent où les quartiers acquièrent une définition propre et une spécialisation mono-fonctionnelle : les quartiers résidentiels, les quartiers commerciaux, industriels, etc. La population est ainsi contrainte au mouvement pour s'adapter et s'intégrer à la vie urbaine.

c) Système social : l'individualisation, le «je» remplace très largement le «nous» caractéristique de la ville moyenne non-urbanisée et pierre angulaire des relations de solidarité et d'entraide. L'individu, en tant que sujet, remplace la communauté dans la formation d'une société. Cette individualisation n'est pas uniquement la conséquence d'une mobilité plus grande, elle est également le fruit de l'introduction de l'argent dans les échanges. La monétarisation des échanges permet à l'individu de faire ses propres choix, il peut élaborer son propre projet de vie.

Le service rendu a donc un prix et l'argent favorise un nouveau type de relations. Les individus ne vont plus mettre leur confiance dans l'individu connu et

apprécié en tant que personne, mais davantage dans des systèmes abstraits et d'experts; ces systèmes vont alors «institutionnaliser» la confiance et créer ainsi une société moderne telle que la définit le sociologue A. Giddens[5].
En Afrique de l'Ouest, ce processus d'individualisation a été analysé par un groupe d'étude sur la modernité dans les villes africaines[6]. La conclusion souligne entre autres la fonction centrale de l'éducation et du travail dans le processus d'individualisation. Par ailleurs, l'argent a également une place importante dans cette analyse. Dans des rapports de dettes, courants en Afrique de l'Ouest, le don et le contre-don sont au centre des processus d'intégration et d'exclusion. Qui a de l'argent mais ne donne pas devient l'objet d'exclusion, temporaire voire définitive. Ces processus d'intégration fonctionnent selon un ensemble de devoirs et de droits, de codes prédéfinis qui assurent ainsi et pérennisent la distribution des rôles, des fonctions et des pouvoirs.
Ces aspects d'intégration et de rejet prennent toute leur importance pour les acteurs humanitaires lorsqu'ils doivent se substituer aux canaux traditionnels de gestion de la ville.

d) Services et infrastructures : la conjugaison de la concentration démographique et de la diversité de production a créé un marché de biens de consommation qui caractérise le mode de vie de la population de la ville moyenne urbanisée. A ce marché correspondent des infrastructures et des services capables de produire, de distribuer et de contrôler les biens de nature différente.

La métropole

La métropolisation peut apparaître comme le stade actuel le plus avancé du fait urbain, elle est considérée bien souvent comme la dimension territoriale de la globalisation. Ce processus touche la plupart des territoires du Nord au Sud, mais cependant à des rythmes et des stades différents.

Aujourd'hui, le phénomène de métropolisation a pris une ampleur sans précédent dans les pays en développement; des pays bien souvent caractérisés par une transition démographique engagée depuis peu et des changements politiques et institutionnel encore lents. Les métropoles millionnaires sont victimes des processus de réorganisation de l'économie mondiale et cela se répercute sur elles (régulation des hiérarchies urbaines). Il s'agit donc d'un processus global au niveau de la planète, avec des conséquences d'autant plus fortes dans les pays en développement où la construction nationale est encore relativement récente et qui connaissent des problèmes structurels de développement économique.

Considérant l'ampleur du processus et la diminution du rôle politique des Etats, du rôle moteur des métropoles dans l'économies des pays et fait que la régulation des mécanismes d'urbanisation soit assurée désormais par des systèmes d'acteurs et de ressources (association entre instances publiques et privées, collectifs sociaux garant d'une certaines homogénéités entre les

[5] A. Giddens, 1994, *Les conséquences de la modernité*, Paris, l'Harmattan
[6] Paris, GREMOVIA, 1994

fragments de métropoles)[7] , la complexité des interventions humanitaires dans ce type de milieu nécessite un certain nombre de préalables.

- Les processus globaux de la métropolisation :

a) Relation avec sa zone d'influence : nous pouvons observer actuellement dans la recomposition de l'ordre politique mondial, une forte poussée des métropoles comme cadre politique de première importance à l'échelle internationale selon une logique de mise en réseau que le sociologue suisse Michel Bassand qualifie «d'armature mondiale des métropoles»[8]. De la montée en puissance de certains réseaux de métropoles et de l'effritement des l'Etats, nous vivons actuellement dans une période de transition qui verra sans doute une redéfinition des rôles et de l'exercice du pouvoir entre le local et le global. Les métropoles et leurs élites sont et seront de nouveaux et puissants acteurs des relations internationales.

Ainsi nous pouvons généralement définir un double rapport de relations entretenues par la métropole; la métropolisation entraîne un accroissement de rapports de dépendance entre la métropole et son *hinterland* en termes d'emplois, de vie économique, sociale ou culturelle et définit de nouveaux rapports internationaux : le développement des relations internationales entre métropoles, souvent avec de faibles relations de proximité avec ce même *hinterland*.

b) Organisation spatiale: la métropole s'identifie par des processus spatiaux tels que :

- L'accroissement de la concentration des hommes et des richesses à partir d'agglomérations existantes et sur des territoires de plus en plus larges;
- un éclatement en structures polycentriques des métropoles qui ne renvoie plus au modèle centre-périphérie
- une spécialisation fonctionnelle des espaces
- un accroissement des mobilités, des échanges et des distances parcourues.

c) Système social : le risque est réel que la métropolisation conduise à une polarisation sociale et à une exclusion des groupes sociaux les plus démunis comme cela est déjà observable dans les pays en développement[9]. Ce phénomène marque un creusement des inégalités socio-territoriales.
Dans le même temps nous constatons une réelle tendance des groupes sociaux les plus aisés à créer leurs propres ghettos, quartiers de villes clos, barricadés et gardés le plus souvent par des milices privées. Ce type de quartiers se trouve aujourd'hui non seulement aux Etats-Unis, mais aussi en Amérique Latine, en Asie et en Afrique et pourraient à terme se retrouver également en Europe.

[7] Dubresson (A) in Métropoles en mouvement, une comparaison internationale, IRD, 2000
[8] Bassand : Les six paramètres de la métropolisation, Cahiers de la métropolisation, IREC 2000 sur internet : www.metropolisation.org
[9] En 1990, 1,4 milliards de personnes vivaient dans les centres urbains des pays en développement. On estime qu'au moins 600 millions d'entre elles vivaient dans des conditions constituant un danger pour la vie et la santé (mauvaise qualité du logement, déficiences des infrastructures et des services, etc.)

Un rapport de l'OCDE de 1994[10] met l'accent sur l'extrême concentration de l'inégalité des chances, du chômage, de la pauvreté et de l'aliénation dans de nombreuses villes des pays membres de l'organisation et insiste sur la nécessité d'adopter des politiques favorisant la régénération urbaine, l'intégration sociale et la création d'environnements plus vivables.

En Afrique, les effectifs des populations rurales augmentent toujours et resteront majoritaires jusqu'en 2020-2025. Plusieurs raisons sont mises en avant pour expliquer ce phénomène : les modes d'appropriation des sols, l'organisation sociales du travail de la terre, les densités de population, l'accumulation d'un capital dans l'aménagement de l'espace, etc. Selon les dernières estimations, vingt-cinq villes africaines comptent aujourd'hui plusieurs millions d'habitants : 4 à 6 millions à Kinshasa, entre 8 et 12 millions à Lagos. Elles seront, selon les projections démographiques, plus de soixante en 2020.

[10] OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques), 1994, *The multisectoral approach to urban regeneration : Towards a new strategy for social integration, housing affordability and livable environments.*

PARTIE I :
LA VILLE ET LES CONSEQUENCES HUMANITAIRES EN TEMPS DE CONFLIT

Evolution actuelle des conflits

La fin du XX ième siècle a vu émerger deux phénomènes particulièrement importants: les nouveaux conflits et la ville comme symbole de pouvoir.

Ce chapitre aborde ces deux phénomènes avec comme but d'analyser les stratégies des belligérants et les impacts de ces dernières sur la ville.

Après la deuxième Guerre Mondiale, des villes comme Alger, Lhassa, Saïgon, Phnom Penh, Mogadiscio, Beyrouth, Brazzaville, Kigali, Dubrovnik, Kaboul, Jérusalem, Sarajevo, Freetown, Grozny ou encore tout récemment Monrovia ou Bagdad se sont trouvées être
des théâtres de guerres et au cœur de désastres humanitaires.

Si dans l'histoire des Etats, le contrôle de l'espace urbain a souvent été le pivot de leur survie, la fragmentation de l'Etat Nation, caractérisée notamment par l'émergence d'un nouveau type de conflits motivés par des raisons ethniques, économiques, identitaires ou encore nationales, a vu la ville acquérir, en cette fin de XX ième siècle, un rôle encore plus central dans la géostratégie globale. Le contrôle de la ville devient aujourd'hui un enjeu majeur.

La ville peut générer de par ses dysfonctionnements une situation de crise potentielle pouvant être le cas échéant récupérée par certains acteurs non-étatiques intéressés (groupes mafieux et fanatiques religieux) qui cherchent, avec l'appui de franges d'une population marginalisée, à déstabiliser l'équilibre urbain fragilisé (pauvreté, insécurité, inégalités sociales, …) pour en tirer profit à leur fin. La ville de Karachi est une illustration par excellence de ce malaise.
L'intensité de cette forme de déstabilisation peut déterminer le passage de la notion de crise urbaine à celle de conflit urbain.
Ces guerres affectant la ville prennent alors autant la forme de sièges ou de bombardements que de guérillas insurrectionnelles de basse intensité ou de conflits claniques.

> *«Villes assiégées, bombardées, civils directement menacés : les conflits armés ont complètement changé de visage depuis la seconde guerre mondiale. Aujourd'hui, la plupart des conflits se déroulent à l'intérieur des frontières d'un même pays et se situent de plus en plus souvent au cœur des zones habitées. Les cibles militaires ne sont pas les seules visées et les populations civiles sont directement menacées par les belligérants.»*[11]

[11] MSF, page du site web, www.msf.org

Les «nouveaux» conflits

Nous avons vu se généraliser une nouvelle sorte de conflits, qualifiés d'«anarchiques», «dérégulés» ou «déstructurés» qui marque la désintégration des structures étatiques d'un pays. Celle-ci survient lorsqu'un gouvernement n'est plus capable d'assurer un contrôle effectif sur sa population; il y a un phénomène d'implosion de toutes les composantes constitutives d'un Etat : structure, autorité, services et maintien de l'ordre.

Généralement, avec cette désintégration, l'autorité et le maintien de l'ordre deviennent l'apanage de factions et intérêts variés, nombreux, difficiles à identifier et souvent rivaux; elle survient à différents niveaux d'intensité et son étendue territoriale varie. Ainsi, un gouvernement central peut exercer un faible contrôle sur le territoire et sa population (exemple : le pouvoir afghan actuel) et se morceler en différentes factions mues par des intérêts divergents qui ont généralement de la peine à contrôler de manière effective leurs adhérents et dont les chaînes de commandement ne sont pas clairement établies et identifiées. La désintégration totale du noyau étatique, laisse, à terme, un espace qui est réinvesti par des groupes armés distincts, souvent de manière violente et absolue; comme ce fut le cas à Monrovia durant l'été 2003.

Ces conflits sont donc généralement caractérisés par :

- une absence de fonctionnement des organes du gouvernement central qui n'est plus en mesure d'exercer ses droits et obligations sur son territoire et sa population;
- la présence de nombreuses factions armées;
- un contrôle morcelé du territoire étatique;
- une désintégration de la chaîne de commandement au sein des différentes factions et de leurs milices;
- la déresponsabilisation des parties quant à la régulation de la violence;
- un régime économique largement autarcique avec des factions recourant au banditisme et à la criminalité.

Avec comme conséquences humanitaires :

- l'obligation des acteurs humanitaires de multiplier et de s'efforcer de garder constamment des contacts avec chacune des factions;
- d'importants mouvements de population civile à l'intérieur et à l'extérieur des frontières (déplacés internes et réfugiés);
- une distinction problématique entre combattants et civils;
- l'augmentation de la surface de risque pour tout acteur humanitaire;
- de nouveaux intérêts économiques des conflits : économiques au niveau local et/ou régional qui coïncident bien souvent avec les intérêts personnels des chefs de factions;
- la substitution des organisations humanitaires aux services et structures de l'Etat inopérants.

Dans de tels contextes, la réponse humanitaire peut sembler devenir plus nécessaire mais est également plus dangereuse et complexe, donc plus difficile à appréhender.

La ville : lieu et symbole de pouvoirs

La ville signifie le lieu et la concentration des pouvoirs convoités, des richesses à piller, des bâtiments religieux et culturels à détruire et des populations à brimer.
Si ces notions relatives à la guerre ne sont pas nouvelles, elles semblent néanmoins avoir pris une nouvelle dimension avec les conflits de la fin du XX ième siècle : la cible et la destruction de symboles. Les exemples sont malheureusement multiples; retenons ici : a) la destruction systématique des monuments historiques par les assiégeants de Sarajevo; b) la destruction des statues bouddhistes à Bâmyân (Afghanistan) par le régime taliban; c) la statue déracinée et détruite de Saddam Hussein à Bagdad, qui a marqué *de facto* la fin de son règne et la prise de la ville par les forces de la coalition américano-britannique.

Les différentes phases des conflits de l'ex-Yougoslavie sont une illustration parfaite de ces nouveaux desseins. Les combattants se sont efforcés de détruire chez l'ennemi tout symbole culturel, historique et religieux fort, par exemple la bibliothèque de Sarajevo, le pont de Mostar ou les nombreuses mosquées. Gagner la guerre signifie annihiler et détruire l'Autre dans ce qui fait son identité.
Détruire la ville dans sa totalité ou en partie c'est détruire les cadres urbains de la mémoire et ces guerres peuvent s'avérer d'une violence extrême, comme dans le cas de la Tchéchénie où un général russe a, en 1994, proclamé la nécessité de raser Grozny !

L'autre phénomène auquel ces conflits ont donné un nom est la notion d'«urbicide». Celle-ci englobe la destruction des bâtiments et de la structure urbaine comme le souligne Martin Coward[12] dans sa propre définition : «les bâtiments sont détruits car ils sont les conditions d'une possible urbanité. Etant donné que l'urbanité est constituée par l'hétérogénéité et la coexistence sociale et culturelle, l'«urbicide» comprend la destruction des conditions de cette possible hétérogénéité[13]». Martin Shaw[14], quant à lui, va plus loin en affirmant que : «l'«urbicide» (comme l'«ethnocide», le «politicide» et les autres «cides» qui ont été identifiés) n'est pas un phénomène séparé du génocide, mais une de ses formes». Il propose alors que «nous comprenions non seulement la destruction de bâtiments mais aussi la prise pour cible de l'urbanité comme des éléments d'une guerre génocide[15]».

[12] Martin Coward est professeur de relations internationales à l'université de Sussex, Brighton, Royaume-Uni
[13] Référence : www.sussex.ac.uk/Users/mpc20/pubs/urbicide.htm
[14] Martin Shaw est sociolgue et professeur de relations internationales et politique à l'université de Sussex, Brighton, Royaume-Uni
[15] Référence :www.martinshaw.org/city.htm, *New wars of the city : «urbicide» and «genocide»*, 2000

Dans l'exemple bosniaque, la ville, peuplée majoritairement de groupes de confession musulmane, est désignée dans un discours serbe exacerbé comme le lieu du cosmopolitisme et du métissage entre communautés et fait référence, dans l'idéologie ambiante, au relâchement des mœurs et à la décadence de la nation yougoslave. «Porcherie où naissent des bâtards de mariages mixtes» elle est «un lieu d'infection morale» et à ce titre, sa destruction devient un but de guerre en soi[16]. Ainsi le siège de Sarajevo par les milices serbes a révélé tous les enjeux de ce «meurtre rituel des villes» qualifié par l'ancien maire de Belgrade d'«urbicide».

La protection de la ville en cas de conflit : une perspective juridique

Il s'agit là d'analyser à travers le Droit International Humanitaire en tant que droit applicable en temps de conflit, s'il existe des normes spécifiques concernant la protection de la ville.

Les conflits sont à l'heure actuelle certainement l'une des causes majeures de la destruction massive ou partielle des villes dans de nombreuses parties du globe.
Les villes sont attaquées et défendues par des forces combattantes diverses (forces étatiques et/ou forces d'opposition et forces d'interposition), mais *stricto sensu* il n'existe aucune disposition conventionnelle concernant «la protection de la ville en temps de conflit» dans les textes juridiques; cela vaut aussi bien pour l'espace urbain que pour sa population.

Le Droit International Humanitaire (DIH)[17] et la ville

L'absence de dispositions juridiques spécifiques à la ville ne signifie pas que sur un théâtre urbain des opérations, les forces combattantes ne sont pas soumises à des obligations et que les populations ne sont pas protégées par certaines dispositions du DIH.

Nous avons retenu ici les dispositions qui prévoient et octroient une protection spéciale à certains biens et à certaines «zones» ainsi que celles qui formalisent la protection de la population civile dans son ensemble et des catégories de populations spécifiques telles que les populations occupées et assiégées.
Ces dispositions nous semblent pertinentes et appropriées pour notre analyse; en effet, les villes en conflit incluent des biens nécessitant une protection spéciale, des «zones» telles que définies dans le DIH et des populations civiles.

---

[16] Dizdarevic S, 2001, *La revanche de l'arrière-pays dans l'espace yougoslave*, in Enjoy Sarajevo, Ecole Nationale des beaux-arts de Lyon

[17] Ratifié par plus de 180 Etats, le Droit International Humanitaire (DIH) est l'instrument juridique majeur dans le droit des conflits. S'il ne condamne ni n'interdit la guerre, il régit les droits et obligations de chaque partie à un conflit. Initialement élaborées pour faire face à des conflits internationaux les quatre Conventions de Genève (1949), formant le corps du DIH, furent complétées en 1977 par deux Protocoles prenant en compte l'évolution des conflits actuels et renforçant ainsi la protection des victimes des conflits armés internationaux et la protection des victimes des conflits armés non internationaux.

La protection des biens à caractère civil [18]

Les biens à caractère civil sont définis dans le DIH, par la négative, comme «tous biens qui ne sont pas des objectifs militaires»; les objectifs militaires étant limités «aux biens qui, par leur nature, leur emplacement, leur destination ou leur utilisation, apportent une contribution effective à l'action militaire et dont la destruction totale ou partielle, la capture ou la neutralisation offre en l'occurrence un avantage militaire précis.»[19]
Les deux Protocoles additionnels aux Conventions de Genève prévoient, dans le cadre de la protection des populations civiles, une protection spéciale pour :
- les biens culturels[20] et de lieux de culte;
- les biens indispensables à la survie de la population civile (il est ainsi notamment interdit d'utiliser la famine comme méthode de guerre et de s'attaquer aux installations et réserves d'eau potable)
- les ouvrages et installations contenant des forces dangereuses (barrages, digues, centrales nucléaires de production énergétique, etc.)

Toutes ces mesures de protection sont en outre renforcées dans le Protocole I par «des mesures de précaution dans l'attaque» visant à «mener des opérations militaires en veillant constamment à épargner la population civile; les personnes civiles et les biens de caractère civil.»[21]

La protection de certaines zones

Le DIH prévoit différentes méthodes pour délimiter des zones dans lesquelles une protection spéciale sera apportée aux populations en danger ou dans lesquelles les combats ne peuvent avoir lieu. Il distingue :

- *les zones et localités sanitaires;*
- *les zones et localités sanitaires et de sécurité;*
- *les zones neutralisées;*
- *les localités non défendues;*
- les zones démilitarisées.

Chaque disposition prévue offre des droits et des obligations détaillés, mais aussi une répartition précise des responsabilités en matière de protection des populations regroupées dans ces zones.
Les dispositions prévues pour protéger certaines «zones» sont des normes de protection et de préservation destinées à mettre à l'abri dans certains lieux certaines catégories de personnes protégées. Elles sont en outre conclues en connaissance de cause et avec l'accord de toutes les Parties au conflit.

[18] Ier Protocole additionnel I (PA I), Titre IV, ch. III, art. 52-56 / PA II, Titre IV, articles 14-16
[19] Ier protocole additionnel (PA I), ch. III , art.1 et 2
[20] Les biens culturels sont également protégés en cas de conflit par la Convention de la Haye du 14 mai 1954
[21] Ier Protocole additionnel (PA I), titre IV, ch. III, art. 57

Les zones et localités sanitaires[22]
(au profit des forces armées)

«Les Parties au conflit, pourront créer sur leur propre territoire et, s'il en est besoin, sur les territoires occupés, des zones et localités sanitaires organisées de manière à mettre à l'abri des effets de la guerre les blessés et les malades (des forces armées) ainsi que le personnel chargé de l'organisation et de l'administration de ces zones et localités et des soins à donner aux personnes qui s'y trouveront concentrées.»

Les zones et localités sanitaires et de sécurité[23]
(au profit de la population civile)

«Les Parties au conflit, pourront créer sur leur propre territoire et, s'il en est besoin, sur les territoires occupés, des zones et localités sanitaires et de sécurité organisées de manière à mettre à l'abri des effets de la guerre les blessés et malades, les infirmes, les personnes âgées, les enfants de moins de quinze ans, les femmes enceintes et les mères d'enfants de moins de sept ans.»

Les zones neutralisées[24]
(au profit des personnes civiles)

«…., dans les régions où ont lieu les combats, des zones neutralisées destinées à mettre à l'abri …..les personnes suivantes :

a) les blessés et les malades, combattants ou non-combattants;
b) les personnes civiles qui ne participent pas aux hostilités et qui ne se livrent à aucun travail de caractère militaire pendant leur séjour dans ces zones»

Les localités non défendues[25]
(au profit des victimes des conflits armés internationaux)

«Tout lieu habité se trouvant à proximité ou à l'intérieur d'une zone où les forces armées sont en contact et qui est ouvert à l'occupation par une Partie adverse.»

Le droit humanitaire prévoit que des zones peuvent être déclarées «non défendues» pour éviter ainsi que ne s'y déroulent des combats et épargner ainsi la population et les biens civils qui s'y trouvent. Il est interdit aux parties au conflit d'attaquer ces zones, par quelque moyen que ce soit.

[22] I ère Convention de Genève (CG I) , ch. III, art. 23
[23] IV Convention de Genève (CG IV), titre II, art. 14
[24] IV Convention de Genève (CG IV), titre II, art. 15
[25] Ier Protocole Additionnel (PA I), ch V, art. 59

Les zones démilitarisées[26]
(au profit des victimes des conflits armés internationaux)

Ce sont des zones dans lesquelles il est interdit aux parties au conflit de mener des opérations militaires. Les parties au conflit ne peuvent pas non plus utiliser ces zones à des fins liées à la conduite des opérations militaires.
«Ces zones doivent remplir les conditions suivantes :

- tous les combattants, ainsi que les armes et le matériel militaire mobiles, devront avoir été évacués;
- il ne sera pas fait un usage hostile des installations ou des établissements militaires fixes;
- les autorités et la population ne commettront pas d'actes d'hostilité;
- toute activité liée à l'effort militaire devra avoir cessé.»[27]

Les avantages et les risques de telles zones :

L'existence de lieux protégés peut faciliter, après l'identification et l'analyse des droits et obligations s'y référant, l'assistance humanitaire pratiquée par les organisations de secours; ceci dans le respect des garanties de protection accordées aux populations et des chaînes de responsabilités instituées par de telles opérations.

En revanche, le regroupement de populations vulnérables dans ces mêmes lieux peut être susceptible de créer également des dangers supplémentaires pour les individus en les concentrant et en les exposant sans défense aux opérations militaires. L'histoire tragique des populations rassemblées par exemple dans la zone de sécurité de l'ONU de Srebrenica obligé à considérer ces zones de façon critique.

Le terme de zones de sécurité a été donné aux zones de protection créées par l'ONU en Bosnie-Herzégovine. Créé à l'origine pour Srebrenica et ses environs en avril 1993[28], le concept a ensuite été étendu à d'autres villes : Tuzla, Zepa, Bihac, Gorazde et Sarajevo en mai 1993[29]. Elles consistaient, à des fins humanitaires, en l'interdiction de toute activité militaire à l'intérieur et autour desdites zones et le déploiement d'éléments de la FORPRONU[30]. Ces deux résolutions avaient un caractère obligatoire[31] et n'avaient pas fait l'objet d'un accord *ad hoc* entre les deux parties au conflit. La deuxième résolution autorisait la force militaire de l'ONU à user de la force pour dissuader les attaques contre les zones de sécurité.
Malheureusement cet ensemble de textes de droit et de moyens militaires n'a pas suffi à imposer le respect des ces zones aux parties au conflit. Au moment de la prise de Srebrenica en juillet 1995 par l'armée des Serbes de Bosnie, une grande partie de la population a été massacrée. De leur côté les soldats de l'ONU, qui avaient pour mission de protéger cette zone, n'ont pas recouru à la force, comme leur mandat l'y autorisait, pour protéger la population.

[26] I er Protocole Additionnel (PA I),1977, ch. V, art. 60
[27] I er Protocole Additionnel (PA I),1977, ch. V, art. 60
[28] Résolution 819 (S/RES/819)
[29] Résolution 824 (S/RES/824)
[30] Force de Protection de l'Organisation des Nations Unies
[31] Ces deux résolutions ont été prises sur base du Chapitre VII de la Charte de l'ONU

De même, la définition de zones spéciales de protection crée une ambiguïté supplémentaire car elle pourrait laisser croire qu'en dehors de ces dites zones, le DIH y serait moins applicable.

La protection de la population civile

Le DIH définit des catégories spécifiques de personnes et leur accorde des droits et des protections particuliers. Dans le cadre de notre recherche, il est pertinent de s'intéresser à la population civile.
La population civile dans son ensemble bénéficie d'une protection générale contre les effets des hostilités. Certaines catégories de personnes civiles bénéficient en plus d'une protection renforcée (internés civils, femmes et enfants, blessés et malades, etc.).

Aucune distinction n'existe dans le DIH soulignant le caractère urbain (ou rural) d'une population. Selon notre opinion, la population citadine est à considérer comme une population civile et, à ce titre, bénéficie de la protection générale telle que décrite dans les Conventions de Genève (en particulier la IV CG) et ses Protocoles Additionnels. En outre, elle peut bénéficier de protections renforcées si elle entre dans une des catégories spécifiques; population dans une ville occupée ou assiégée. Notons qu'il existe de nombreuses interprétations inverses en particulier en cas de guérilla.

La population dans une ville occupée

La ville occupée, par analogie aux territoires occupés, est définie en droit international comme étant une ville dans laquelle l'autorité des forces d'occupation est établie et exercée. Dans le cas contraire, si des actes de violence commis par les combattants adverses font obstacle à la mise en place de l'autorité des forces d'occupation, la ville n'est plus occupée mais envahie. Les règles qui lui sont alors applicables sont celles du champ de bataille, c'est-à-dire les règles générales du DIH. De même les dispositions émises sont relatives aux conflits armés internationaux.

Sous occupation, la population civile est particulièrement vulnérable aux actes des forces d'occupation. Le DIH énonce les règles qui fixent les droits et les devoirs des forces d'occupation et les droits de la population des territoires (villes) occupés, ainsi que les règles d'administration de ces territoires (IV CG art.47 à 78 ; PAI art.63, 69, 72 à 79). L'occupant est tenu d'assurer au mieux l'ordre et la vie publique en respectant le plus souvent les lois déjà en vigueur sur le territoire. Les dispositions prévues par le DIH couvrent notamment les points suivants :

- l'approvisionnement : vivres, médicaments, vêtements, matériel de couchage, logement d'urgence, objets nécessaires au culte et tout approvisionnement nécessaire à la survie de la population;

- le secours : l'occupant ne peut pas s'opposer aux opérations de secours strictement humanitaires menées par toute organisation humanitaire impartiale;
- les réquisitions;
- les déplacements forcés de la population : ils sont interdits comme sont interdites l'implantation de ressortissants de la force d'occupation sur le territoire occupé;
- la protection des enfants;
- l'interdiction de l'enrôlement et du travail forcé;
- l'interdiction de destructions;
- …

La population dans une ville assiégée

Les villes assiégées bénéficient, elles aussi, d'un minimum de protections prévues par le DIH[32]. Outre la protection des biens culturels en cas d'attaque et l'interdiction du pillage de la localité une fois celle-ci conquise, la population bénéficie de dispositions spécifiques :

- des accords doivent être conclus pour l'évacuation des blessés et malades, des invalides, des enfants et des femmes en couches;
- les accords doivent également prévoir le passage à l'intérieur de la localité assiégée du personnel sanitaire et religieux, ainsi que du matériel sanitaire à destination de la localité. Ces textes ne font aucune mention d'un approvisionnement alimentaire.
- le droit de sortir peut être accordée aux agents diplomatiques et aux citoyens d'Etats neutres, sauf lors des combats.

Dans les conflits armés internes, la DIH apportent deux précisions[33] :

- l'utilisation de la famine comme méthode de combat contre les personnes civiles est interdite;
- quand la population assiégée souffre de privations excessives par manque des approvisionnements essentiels à sa survie, vivres et matériel sanitaire, des actions de secours en faveur de la population de caractère exclusivement humanitaire et impartial doivent être entreprises.

Le droit de recevoir des secours[34]

Toute population, citadine ou non, a droit de recevoir des secours exclusivement humanitaires quand elle souffre de privations excessives par manque d'approvisionnements essentiels à sa survie, tels que les vivres et ravitaillement sanitaire. Ce droit est valable dans toutes situations où la population civile est affectée par le déroulement d'un conflit armé (international ou interne).

[32] Les dispositions se trouvent : I CG art.15 / II CG art.18/ CG IV art.17
[33] Les dispositions se trouvent : PA II art. 4e / PA II art.14
[34] Dans le DIH, les secours comprennent assistance et protection

Le manque de respect des dispositions du DIH dans la ville en en conflit

L'absence de dispositions spécifiques relatives à la ville en situation conflictuelle ne signifie nullement que celle-ci est un «no man's land» juridique. Comme nous l'avons analysé, des dispositions peuvent soit se confondre avec la ville, soit être appliquées en ville.

Force est de constater que, dans de nombreux contextes, ces dispositions ne sont pas toujours respectées ou appliquées. La ville semble être ainsi un milieu particulièrement propice aux exactions (croissantes ?) commises par les belligérants : pillages, destructions massives de biens à caractère civil (hôpitaux, lieux de culte, logements, écoles, services, etc.), violations commises à l'égard de la population civile (viols, mauvais traitements, privation de nourriture, etc.). Sarajevo, Kigali et Monrovia sont de sinistres exemples récents.

Parmi les hypothèses immédiates pouvant expliquer cette propension à des violations graves du DIH en milieu urbain, nous retenons :

a) les caractéristiques intrinsèques de la ville : la concentration de populations et d'infrastructures sur une surface limitée démultiplie les risques de «dommages collatéraux» importants, pouvant mener à un non respect du principe de proportionnalité et donc une violation grave du DIH.

b) les dysfonctionnements de la ville : la ville en période de stabilité est aujourd'hui confrontée à de nombreux dysfonctionnements. La violence y est dans une certaine mesure endogène. Cette violence, impunie, est alors un terreau propice lors de conflit affectant la ville pour des violations du DIH telles que les pillages, les viols, etc.;

c) les enjeux liés à la ville : lieu de pouvoir, la ville serait devenue un enjeu d'une importance si cruciale que toutes les stratégies seraient imaginées, planifiées et ordonnées par les belligérants menant aux pires violations du DIH : «une fin qui justifierait (tous ?) les moyens».

d) le manque d'expérience et d'expertise des forces armées : les armées étatiques ne sont pas encore aguerries aux techniques de guérillas urbaines entraînant un problème de contrôle qui peut engendrer à terme des violations du DIH;

D'autres déterminants, plus généraux, complètent ces hypothèses immédiates énumérées ci-dessus :

a) la désintégration de l'Etat nation: les Etats signataires des Conventions de Genève sont tenus de respecter et de faire respecter en toutes circonstances les normes du DIH et cette obligation génère une responsabilité des autorités nationales face à des violations commises sur leur territoire. La désintégration de l'Etat nation peut en partie expliquer une nouvelle propension à la violation des obligations du DIH; en effet l'absence d'Etat induit un vide face à la responsabilité de respect de ce même droit;

b) la «faiblesse» du DIH : le DIH ne prévoit des sanctions que dans le cas de violations graves des Conventions de Genève que sont les crimes de génocide, les crimes contre l'humanité, les crimes de guerre et les crimes d'agression. Dans les autres cas de violations, des recours judiciaires peuvent exister au niveau national, mais ils ne sont pas prévus par le DIH et dépendent du système judiciaire interne.

c) le comportement des combattants : différents facteurs tels que l'essence criminogène et les buts de la guerre, des raisons d'opportunité, d'idéologie et de psychologie peuvent expliquer la violation fréquente du DIH par le combattant :

«(...), Le fossé observé entre reconnaissance et application des normes se produit en raison d'une série de mécanismes conduisant au désengagement moral du combattant et à la perpétration de violations du DIH".
"L'encadrement des porteurs d'armes, les ordres stricts quant à la conduite à adopter et les sanctions effectives en cas d'inobservation des ordres sont les conditions essentielles qui doivent être réunies pour espérer obtenir un meilleur respect du DIH.» (...)[35]

- Illustration : les dommages causés à des infrastructures à caractère civil

Il nous semble important de souligner une réalité des conflits majeurs actuels caractérisée par des actes violents perpétrés contre des services et infrastructures publiques indispensables à la survie de la population (stations de pompage, services d'électricité, hôpitaux , etc.). Le conflit en Irak mais également le conflit israélo-palestinien illustrent de façon magistrale cette tendance qui inquiète bon nombre d'acteurs humanitaires.

«En contravention avec les Conventions de Genève (art. 33, 49, 53 IV CG), Israël frappe les populations civiles de peines collectives. Les destructions systématiques d'installations et d'infrastructures civiles ont atteint une dimension sans précédent …»[36]

Le Comité International de la Croix Rouge (CICR) se dit particulièrement préoccupé de ce manque de respect des dispositions prévues par le DIH concernant les biens à caractère civil. Il tente constamment de sensibiliser les parties au conflit et leur rappelle leurs obligations quant à la protection des services et infrastructures civils. Avant la guerre en Irak, le CICR a ainsi sensibilisé les Etats Unis en leur demandant instamment d'épargner les infrastructures civiles et a également lancé des appels pressants en ce sens durant le conflit.

«Irak : le CICR lance un appel pressant pour la protection de la population civile et des services civils, et des personnes qui ne participent plus au combat …

[35] COM/EDUC, octobre 2003, *La recherche influence / Synthèse des résultats et conclusions*, CICR
[36] Intervention orale de la CIJ (Commission Internationale des Juristes) à la 59e session de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies : question des droits de l'homme dans les territoires arabes occupés, y compris la Palestine.

Des éléments incontrôlés, parfois armés, se livrent à des saccages et à des pillages, s'en prenant même à des services publics essentiels tels que des hôpitaux et des installations d'eau potable …
Les cadavres sont abandonnés ; l'approvisionnement en eau et en électricité défaillant et les températures de plus en plus élevées augmentent fortement le risque d'épidémies …

Le CICR demande instamment aux forces de la Coalition et à toute personne détenant une autorité de faire tout ce qui est en leur pouvoir pour protéger les infrastructures essentielles – hôpitaux et systèmes d'approvisionnement en eau et d'assainissement, notamment – contre les pillages et les destructions …

Les infrastructures civiles endommagées ou détruites doivent être réparées le plus tôt possible afin que les besoins essentiels de la population puissent être couverts. L'approvisionnement en eau et la fourniture d'électricité sont d'importance vitale …»[37]

Cette sensibilisation est un défi d'autant plus grand lorsqu'il s'agit de conflits internes mettant aux prises des groupes armés difficilement identifiables et donc difficilement approchables.

Les stratégies des belligérants et ses impacts humanitaires

Comme souligné précédemment, les villes sont toutes différentes mais participent de mécanismes de fonctionnement similaires; elles sont complexes, étendues et bruissent d'une population nombreuse et cosmopolite. Ces différentes caractéristiques font de la ville un «champ de bataille» craint et fort redouté des stratèges militaires; bien souvent la prise de la ville s'avère longue et coûteuse en vies humaines, autant pour les assaillants que pour ses défenseurs, mais également et surtout pour les civils pris entre deux feux.

> *«En ville, on ne voit rien et on crève de peur, on ne sait jamais ce qui se cache derrière la porte, derrière la fenêtre, au prochain carrefour … De plus la menace ne provient pas seulement du sol : la ville ajoute une troisième dimension, celle des étages, des toits, des caves, des souterrains…»*[38]

Les conflits *contre* la ville et *dans* la ville

Dans la majorité des conflits actuels, le but final de l'assaillant est de s'emparer de la ville en tant que lieu de concentrations : concentration de richesses, de

[37] Communiqué de presse du CICR 03/28 : «*Irak : le CICR lance un appel pressant pour la protection de la population et des services civils, et des personnes qui ne participent plus aux combats*», 11.04.2003
[38] Loup Francart, Général français à la retraite et actuel directeur d'Euro-décision-AIS, Agence de conseil en sécurité et en intelligence stratégique

symboles et de pouvoir. Les stratégies pour y parvenir sont alors fonction de la capacité de défense de la partie adverse.

L'objectif tactique des stratèges militaires semble bien souvent tout tracé : «il consiste d'abord à neutraliser le pouvoir, local ou national, puis à casser l'appareil de défense militaire dans la ville et contrôler les populations, dont il faudra assurer la survie.»[39] Pourtant, tous les combattants, forces régulières ou groupes armés, ont différentes stratégies pour faire «tomber» une ville. Un des éléments-clés est la position de l'assaillant, qui venant de l'extérieur ou attaquant depuis l'intérieur, va faire, par ce fait, éclater un conflit soit *contre* la ville soit *dans* la ville.

Pour analyser et comprendre les stratégies des belligérants nous nous sommes inspirés de la terminologie proposée par Jean-Louis Dufour[40]. Ainsi, pour les conflits *contre* la ville, nous proposons une distinction entre la «ville assaillie», la «ville assiégée», la «ville bombardée» et la «ville otage» et pour les conflits *dans* la ville, la notion de «ville insurgée».

Détruire partiellement ou entièrement

La ville est assaillie et ravagée afin d'anéantir l'ennemi; c'est sans aucun doute la stratégie la plus destructrice et dont les conséquences humaines sont énormes : morts, blessés et/ou déplacés.
La ville, petit à petit, n'est plus capable de réagir et de se défendre. Les vainqueurs entrent dans un champ de ruines, comme ce fut le cas à Hué durant la guerre du Vietnam en 1968.

- Ravager pour punir : le cas de la ville de Grozny

«Il a fallu à Moscou deux guerres ou «opérations de police» selon l'appellation russe (l'une en 1994-1995, l'autre en 1999-2000) pour en finir avec la capitale d'une république autonome au sein de la fédération de Russie, coupable d'avoir nargué ses maîtres. En l'occurrence prendre la ville ne revêt aucun intérêt militaire. L'ambition est de punir, …[41] ».

- Ravager pour annihiler l'Autre : le cas des villes de l'ex-Yougoslavie

Lors des guerres d'ex-Yougoslavie, les pilonnages de la ville de Dubrovnik et les destructions systématiques des villes d'Osijek, Vukovar, Mostar ou Zadar sont apparus pour les Occidentaux relever de l'absurde. Pour qualifier cette stratégie, le mot «urbicide» est utilisé.

Investir

Les belligérants peuvent également chercher à assaillir la ville pour la maîtriser et la contrôler, sans forcément la détruire. La ville devient alors un objectif

[39] Dominique David, responsable des études de sécurité à l'Institut français de recherches internationales (IFRI)
[40] Dufour J.-L., 2002, *La guerre, la ville et le soldat*, Paris, Odile Jacob, 2002
[41] op. cit.

tactique nécessaire dans lequel la force attaquante peut voir un gage dont la possession lui permet ensuite de négocier avec la partie adverse ou de contrôler un nouveau territoire.
Cela peut être par exemple la stratégie adoptée par des groupes d'opposition dans un conflit interne mené contre l'Etat; la prise de la ville voire de la capitale peut amener les ennemis à la table des négociations ou obliger une des parties à abdiquer.

Les mouvements de guérillas au Libéria ont ainsi finalement contraint le Président, Charles Taylor, à abdiquer alors que Monrovia étaient aux mains des rebelles. De manière beaucoup plus pacifique et dans un contexte qui n'est pas celui d'une guerre ouverte, le président de la Géorgie, Edouard Chevardnadze, a été contraint de démissionner en novembre 2003 alors que l'opposition et une large part de la population géorgienne envahissaient les bâtiments étatiques, dont le Parlement, dans la capitale Tbilissi..

Encercler

Il convient d'attaquer l'adversaire mais également de le décourager voire de le tromper. Au-delà d'une stratégie militaire souvent prisée, le siège d'une ville est une approche «indirecte» à caractère plus psychologique pour faire plier l'adversaire en l'étouffant tout en économisant ses forces et ses ressources.
Inutile de préciser que les premières victimes de cet enfermement et de cet étouffement sont généralement les populations civiles.

Cette stratégie de ville assiégée a été souvent utilisée dans des conflits récents : Beyrouth ou Sarajevo sont des exemples particulièrement éloquents.

Cibler les outils de guerre de l'ennemi

La stratégie choisie dans ce cas n'implique pas forcément une prise de la ville. L'histoire récente, en particulier la guerre du Kosovo, indique que des bombardements ciblés, ou «frappes chirurgicales», sont aujourd'hui utilisés pour dissuader l'adversaire d'entrer en conflit ou de le poursuivre. Ces frappes n'ont pas pour cible une population citadine mais cherchent à détruire tous les outils nécessaires à l'adversaire pour combattre : infrastructures énergétiques, infrastructures de télécommunication et de riposte militaire (batteries anti-aériennes, aéroports, usines d'armements, ...).

Maintenir un sentiment de crainte

Une autre stratégie déployée pour dissuader voire punir l'ennemi est de faire planer une menace constante sur la ville; celle-ci est *de facto* prise en otage. C'est la stratégie adoptée par certains groupes terroristes; New York, le 11 septembre 2001 est naturellement l'exemple le plus marquant de ce début de siècle mais les villes de Tel Aviv ou de Jérusalem vivent également continuellement dans la peur et l'angoisse d'une attaque terroriste.

Se rebeller contre un pouvoir

Locale ou nationale, l'insurrection est dirigée soit contre une autorité de même nationalité que l'insurgé, soit contre un occupant étranger (territoires palestiniens occupés depuis 1948, Grozny (1994) ou Irak (2003); un pays, une région voire une ville peuvent se soulever. Ce type d'insurrection est par définition la stratégie adoptée pour tenter de renverser un pouvoir établi.

Selon J.-L. Dufour, l'insurrection comporte en principe quatre phases qui sont :

- la préparation, période incluant propagande et communication;
- le terrorisme urbain qui se définit comme un acte de violence prémédité cherchant à démontrer la puissance des insurgés et à démoraliser la partie adverse;
- la guérilla qui se définit comme une guerre de harcèlement, de coups de main et conduisant tout droit à la quatrième phase;
- l'insurrection ouverte ou le conflit.

Toute insurrection ne conduit pas forcément à la quatrième phase, celle du conflit; parfois la victoire s'obtient sans que les insurgés ne soient jamais allés au bout du processus. A l'opposé, les forces légitimes vont tenter de stopper l'insurrection dès les premiers signes et donc dès les premières phases.

Nombreuses sont les villes au cœur de ce processus et qui jalonnent ainsi l'histoire des guerres : au Liban en 1975, en Tchéchénie en 1994 et 1999, au Nicaragua en 1997 ou au Kosovo en 1999.

D'autres exemples de villes insurrectionnelles chroniques comme Bogota, Karachi ou Kinshasa, peuvent également être citées comme des plates-formes de déstabilisation.

La ville-cible et la ville-refuge

Les conflits *contre* la ville ou *dans* la ville s'attaquent au fonctionnement même de celle-ci et à ce qu'elle représente. La ville se fragilise et se vulnérabilise face aux attaques; elle devient alors une cible et un lieu d'insécurité.

La population va, dans un premier temps et aussi longtemps qu'elle le peut, résister et tenter de survivre dans des conditions de plus en plus difficiles pour finalement, si cela est encore possible, se résoudre à l'exil.

Notre analyse de la ville en temps de conflit serait incomplète si nous nous limitions uniquement aux stratégies s'attaquant à celle-ci.

Les conflits peuvent également ne pas avoir pour fin la ville en tant que lieu de concentration de pouvoirs, d'enjeux et de butins stratégiques. Dans ce cas le symbole représenté par celle-ci n'est plus celui de cible; elle est au contraire un refuge et un havre de sécurité : un sanctuaire.

Elle se voit alors dans l'obligation d'accueillir une population qui fuit le conflit et qui espère trouver en ville un abri, une protection et une assistance. Cet afflux de population déplacée ne va pas sans tensions; tensions avec une population résidente qui se voit contrainte de partager et d'assister les déplacés alors qu'elle-même, bien souvent, peine déjà à survivre. L'exemple de Kinshasa (République Démocratique du Congo) est éloquent.

Nous pourrions avancer l'hypothèse que la ville-cible porterait les «causes» d'un conflit particulier alors que la ville-sanctuaire en supporterait plus les «conséquences».

Les impacts du conflit sur la ville

Les conflits laissent des stigmates nombreux dans la ville qui peuvent être regroupés ainsi :

- des transformations conjoncturelles sur le fonctionnement de la communauté;
- une réorganisation du pouvoir;
- des traces sur l'individu (morts, blessés ou crimes et intimidations sexuelles) ;
- des traces sur la population (les déplacements de population, traumatismes des déplacés et/ou réfugiés);
- des traces sur l'environnement (dommages et destructions directes ou indirectes sur l'écosystème);
- des traces sur les infrastructures et les ressources (dommages directs, destructions et surconsommation des infrastructures mécaniques et matérielles et des ressources; dommages indirects sur les financements des infrastructures de la ville à-travers une nécessaire économie de guerre de l'Etat);
- des traces sur la qualité de vie et l'économie (pertes tangibles dans l'accès aux besoins de base; économie de dévaluation, pertes d'emploi, etc.).

Pour aborder cette section, nous nous proposons de revisiter les stratégies des belligérants, pour dégager les résultantes principales affectant la ville.

La ville-cible : une vision détaillée

La ville assaillie

La ville partiellement voire totalement détruite lors de la phase aiguë du conflit peut tomber aux mains des vainqueurs; elle devient alors leur propriété. En droit international, la ville sous contrôle de la partie adverse acquiert alors le statut de ville occupée soumise aux termes de la IV Convention de Genève (portant sur la protection des populations civiles en cas de conflit armé international). Cette convention régit et réglemente les obligations des vainqueurs face à la population. Force est de constater que de telles obligations sont bien souvent ignorées ou non reconnues par les parties; notons ainsi l'Etat d'Israël qui refuse d'appliquer en tous ses termes la IV Convention de Genève dans les Territoires occupés.

Les vainqueurs tentent alors d'imposer leurs propres lois et leur vision de l'ordre, mettant en place leurs propres dirigeants. La ville se transforme au gré de la volonté du nouveau pouvoir; des quartiers peuvent disparaître, des monuments symboliques sont détruits (ou pas reconstruits) et un nouveau fonctionnement politique, juridique et social est instauré, si nécessaire par la force. Les populations sont contraintes d'accepter ces changements ou se voient obligées de fuir un nouveau régime qu'elles refusent.

La ville de Kaboul a ainsi, par exemple, subi quatre changements de pouvoir violents depuis 1978 entraînant à chaque fois de nombreuses destructions, des migrations de populations fuyant non seulement la violence mais également le pouvoir mis en place.
Les villes d'Abkhazie, et en particulier Sukhumi, peuplées majoritairement de Géorgiens, se sont largement vidées à la suite de la défaite de l'armée géorgienne dans le conflit qui l'a opposée à l'armée abkhaze entre 1992 et 1993.

La ville assiégée

Dans la phase aiguë du conflit, le siège enferme et étouffe non seulement une population mais également le fonctionnement général de la ville qui est alors coupée du monde extérieur; les échanges bancaires, les voies de communication, les moyens d'échanges sont coupés et les services sanitaires, faute de matériel, ne fonctionnement plus.
Très vite émergent d'énormes difficultés liées par exemple à l'approvisionnement et au ravitaillement en nourriture mais aussi en eau et en combustibles de la population assiégée qui se voit contrainte d'économiser ses ressources dans un premier temps puis de développer différents mécanismes de survie.

La population civile est utilisée bien souvent à des fins tactiques par l'assaillant qui peut soit la laisser sortir (de Beyrouth assiégée en 1982 sort près de 50% de la population), soit la garder prisonnière dans la ville (à Sarajevo, les Serbes empêchent par la force la population de quitter la ville). En outre dans de nombreux conflits déstructurés, l'objectif des groupes armés n'est plus seulement la ville mais aussi la population civile qui l'habite.

La ville bombardée

Visant un but premier de dissuasion et non d'occupation, les conséquences «de frappes chirurgicales» ne devraient être en principe que mineures, laissant principalement des traces sur des infrastructures considérées comme des objectifs de guerre et épargnant les populations civiles et les biens à caractère civil.

Les derniers conflits du Kosovo, de l'Afghanistan ou de l'Irak ont néanmoins montré que ces frappes stratégiques entraînent dans certains cas des «dommages collatéraux»; c'est-à-dire «des blessures infligées à des civils ou des dommages

causés à des biens à caractère civil qui ne font pas partie d'un objectif autorisé et qui résultent de l'utilisation de la force[42]». Il est à noter que les Conventions de Genève, en particulier le Ier Protocole Additionnel fait mention des «mesures de précaution» dans l'attaque pour épargner «la population civile, les personnes civiles et les biens de caractère civil[43]»; tout militaire est ainsi normalement lié au principe de proportionnalité et a le devoir de veiller à ce que les dommages collatéraux ne soient pas excessifs en regard de l'avantage militaire concret et direct attendu.

La ville otage

La ville n'est pas la cible de combats de haute intensité et réguliers, mais elle subit une pression constante et vit dans la hantise de nouveaux attentats; elle demeure une cible potentielle à tout moment. Cette menace permanente attise la haine de la population contre les auteurs de tels actes comme c'est le cas en Israël face au terrorisme.
Cette peur qui plane sur la ville n'est pas sans conséquences pour la population; une population traumatisée par des actes de violence et bien souvent incapable de se protéger.
Dans ce type de stratégies, nous serions amenés à conclure que les impacts sur la ville sont moins d'ordre physique que psychologique.

La ville insurgée

Née dans la ville et parmi des groupes de combattants urbains, l'insurrection laisse des traces profondes; en cherchant à renverser le pouvoir établi, c'est bien souvent le fonctionnement, dans son intégralité, de la ville qui est dévasté et ravagé : pouvoir politique décapité, structures et infrastructures étatiques ravagées, services inopérants, etc.
L'insurrection, en tant que l'émanation de groupes opposés au pouvoir légitime, a besoin pour réussir de l'appui d'une part non négligeable de la population civile. Cette dernière se voit contrainte, quelquefois sous la menace des armes, de supporter une des parties au conflit.
Le type mais aussi la durée de ces conflits amoindrissent et rongent les forces de résistance de la population civile qui se retrouve être la première victime : morts, blessés ou populations déplacées qui cherchent à fuir la ville (ou tout au moins le ou les quartiers les plus dangereux).

Les blessures les plus longues à cicatriser sont sans doute les blessures sociales et les haines entre individus nées lors de tels combats sont longues voire impossible à oublier.
Reconstruire une ville est un défi qui peut alors prendre différents visages : la ville mono-groupe, excluant tout autre groupe n'ayant pas soutenu les vainqueurs ou la ville divisée entre différents groupes, ethniques par exemple.

[42] Définition du Département canadien de la Défense reprise dans la code de conduite des forces armées canadiennes.
[43] Ier Protocole Additionnel (PA I), ch IV, art.57

«Le cas du Burundi : les conséquences de la guerre dans la capitale[44]
Fin 1993, une épreuve de force s'engagea alors entre les leaders des multiples formations politiques : les formations batutsi radicales, s'appuyant sur des groupes de voyous ..., entreprirent à leur tout de chasser les Bahutu des quartiers où ils n'étaient pas majoritaires… .De l'intimidation et des menaces on passa rapidement aux agressions, à l'assassinat, aux pillages des propriétés, forçant les personnes des groupes minoritaires dans les différents quartiers à partir…
Ce processus a conduit à une ségrégation ethnique presque absolue des divers quartiers, accompagnée d'une prise de contrôle totale de chaque individu par les membres du groupe qui domine l'espace occupé, brisant net le processus qui tendait au contraire à brasser les deux principaux groupes ethniques et à structurer les quartiers en fonction de critères économiques et non pas ethniques».

La ville-cible, la ville-sanctuaire : une vision globale

Cible ou sanctuaire, la ville subit de réelles transformations lorsqu'elle est confrontée directement ou indirectement à un conflit. Les transformations les plus visibles sont sans doute d'ordre physique : destruction (totale ou partielle) dans le cas de la ville-cible et dépassement rapide, et parfois incontrôlé, de ses limites, de ses capacités, de ses ressources et de sa densité dans le cas de la ville-sanctuaire. Au-delà de ces caractéristiques «visibles», c'est le fonctionnement général et global de la ville qui va être affecté et remis en cause, qu'elle soit cible ou sanctuaire.

Au travers des deux tableaux présentés ci-dessous, nous proposons une analyse différenciée des résultantes du conflit entre la ville-cible et la ville-sanctuaire, selon le schéma type : (stabilité) – crise – conflit – transition/reconstruction.

Cette tentative d'analyse est articulée selon des domaines propres au fonctionnement et à l'équilibre de la ville : le politique, l'économique et le social.

[44] D. Lecompte, 1997, *l'Afrique politique, revendications populaires et recompositions politiques*, Paris, Karthala

La ville-cible

Résultantes		Crise	Conflit	Transition/ reconstruction
Droit		- Dégradation de la protection des droits de l'homme et des droits fondamentaux - Affaiblissement de l'Etat de droit	- Violations répétées et aggravées des droits fondamentaux et du Droit International Humanitaire - Impunité	- normalisation et rétablissement d'un Etat de droit et d'un cadre juridique acceptable
Politiques		- Dégradation de la sécurité physique - Mise en place des mesures d'exception - Couvre-feu et recours à l'usage de la «force légitime» - Affaiblissement de l'Etat - Apparition de leaders «auto-proclamés» - Propagande des partis	- Insécurité et chaos - Désintégration de l'Etat - Absence de pouvoir légitime - Pouvoir aux mains de leaders «auto-proclamés»	- Dialogue politique - Déploiement de forces de maintien de la paix Processus électoral (local) avec mise en place de nouvelles institutions
Politico-administratives		- Affaiblissement du fonctionnement et de la qualité des structures et services publics urbains	- Destruction partielle ou totale des structures et services publics urbains	Reconstruction des structures et adaptation des services publics urbains
Economiques		- Inflation/déflation - Développement graduel d'une économie parallèle - Fragilisation du marché de l'emploi(chômage, …) - Paupérisation	- Rationnement - Rupture des liens d'approvisionnement - Marché noir des ressources vitales	- Subsistance d'une économie parallèle - Nouvelles opportunités économiques - Aide (extérieure) au redémarrage économique
Sociales		- Exode urbain progressif - Exacerbation des différences sociales - Fragmentation de la société - Fragilisation des mécanismes de solidarité et entraide pour la survie - Dysfonctionnement des mécanismes d'aide sociale publique pour les populations vulnérables - Développement de mécanismes de résilience	- Exode urbain massif - Victimes - Disparition des systèmes abstraits et d'experts - Tensions sociales accrues pouvant générer des violences - Indigence des plus vulnérables	- Réduction de la vulnérabilité - Restructuration et réorganisation des communautés - Nouveau tissu social - Dialogue de réconciliation
		Exode urbain progressif	**Exode urbain massif**	**Nouveaux équilibres**

La ville-refuge

<table>
<tr><th>Résultantes</th><th></th><th colspan="2">Crise</th><th>Conflit</th><th>Transition/ reconstruction</th></tr>
<tr><td>Politico-administratives</td><td></td><td colspan="2">Surcharge des services et infrastructures urbains</td><td>- Incapacité/inélasticité des structures et infrastructures urbaines à répondre aux besoins nouveaux</td><td>- Retour à une normalisation et/ou adaptation du fonctionnement des structures et services</td></tr>
<tr><td>Economiques</td><td></td><td colspan="2">- Surcharge du marché de l’emploi
- Déséquilibre entre production rurale et besoins urbains
- Finances publiques précaires et ressources limitées
- Apparition de mécanismes de substitution à l’Etat
- Développement graduel d’une économie parallèle
- Compétition entre déplacés et résidents</td><td rowspan="2">- Etablissement d’une économie parallèle
- Chômage massif
- Surcharge des réseaux de production et de distribution
- Economie de guerre menée par les autorités
- Dynamique de survie pour toutes les catégories de population mais à degrés différenciés
- Compétition accrue entre déplacés et résidents
- Accès aux biens et services difficile voire impossible</td><td rowspan="2">- Subsistance d’une économie parallèle
- Nouvelles opportunités économiques
- Processus de rééquilibrage de la balance commerciale urbaine-rurale
- Aide au redémarrage économique</td></tr>
<tr><td></td><td>Déplacés
- Recherche d’emploi
- Mécanismes d’adaptation
- Précarité économique</td><td>Résidents
- Précarité de l’emploi;
- Mécanismes d’adaptation
- Précarité économique
- Décapitali-sation
- Paupéri-sation</td></tr>
<tr><td>Sociales</td><td></td><td colspan="2">- Développement de mécanismes de résilience
- Tensions sociales entre déplacés et résidents</td><td rowspan="2">- Indigence des plus vulnérables
- Tensions sociales accrues pouvant générer des violences</td><td rowspan="2">- Réduction de la vulnérabilité
- Restructuration et réorganisation des communautés
- Nouveau tissu social</td></tr>
<tr><td></td><td>Déplacés
- Nouveaux réseaux de solidarité;
- Accueil dans familles ou centres collectifs</td><td>Résidents
- Affaiblissement/ fragmentation des réseaux de solidarité</td></tr>
<tr><td></td><td></td><td colspan="2">Exode urbain progressif</td><td>Exode urbain massif</td><td>Nouveaux équilibres</td></tr>
</table>

Les conséquences humanitaires du conflit sur la ville

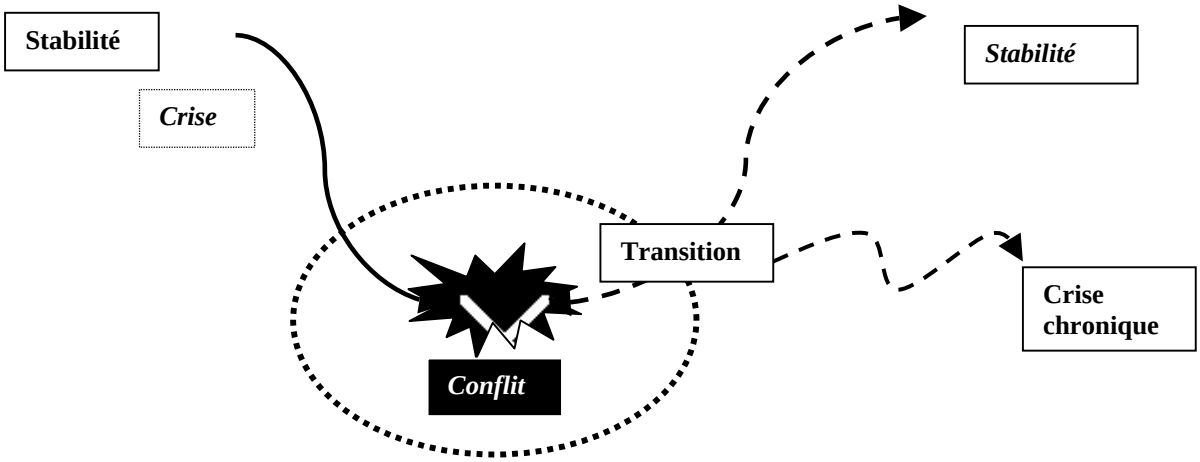
Le conflit : source de dérégulation urbaine

Par essence, le conflit provoque une dégradation d'une série de paramètres d'ordre économique, politique et socioculturel qui peuvent être résumés comme suit :

- la crise économique : augmentation des prix, précarité de l'emploi, chômage, inactivité, économie parallèle;
- la diminution des ressources de base, la concentration des ressources économiques aux mains des plus nantis et/ou l'augmentation des inégalités;
- la dégradation des services : accès, ressources, fonctionnement et qualité;
- la désintégration de l'Etat : perte de confiance; incapacité d'assumer ses obligations et responsabilités;
- l'affaiblissement de l'ordre public : affaiblissement voire disparition des systèmes de régulation;
- la fragmentation et transformations sociales : «fracture sociale», exclusion des extrêmes, accroissement des disparités, malaise social;
- la violence : insécurité, fragmentation ethnique, politiques, religieuse, etc., groupes mafieux, groupes fanatiques, troubles internes;
- l'affaiblissement des mécanismes de solidarité et d'entraide : compétition entre les groupes les plus vulnérables, individualisme.

Face au degré d'intensité de la dégradation de ces paramètres, et de leur synergie négative, la ville dans son ensemble, (son administration, ses services, ses infrastructures et sa population), voit sa capacité d'adaptation mais aussi de résilience diminuer, voire remise en cause, au fur et à mesure que des tensions augmentent.
Dans ce type de contexte, les autorités (locales et nationales) ne sont plus en mesure d'apporter les réponses adéquates aux besoins de la population urbaine face à l'ampleur de la crise politique, économique et sociale; nous pouvons dès lors parler de crise humanitaire engendrant une dégradation des services et du bien-être de la population.

Le cycle de la dégradation urbaine en cas de conflit[45] *:*



Conséquences humanitaires liées à la dégradation des services

Le niveau de dégradation des services est d'une importance majeure dans l'analyse des conséquences humanitaires d'un conflit en milieu urbain étant donné que la ville dans une large mesure concentre, vit et se structure autour de ceux-ci.

La réalité de la ville des pays en développement nous amène à penser que des dysfonctionnements importants entravent, déjà en amont de la phase de conflit, l'accès, les ressources, le fonctionnement et la qualité des services[46].

Ces dysfonctionnements s'amplifient en phase de conflit et tendent à perdurer en phase de transition. La compréhension de ce phénomène s'avère fondamental dans la l'analyse de la dynamique de dégradation, mais aussi de reconstruction de la ville. Nous pourrions ainsi parler d'un certain «continuum de dysfonctionnements» traversant le cycle de la dégradation et pouvant hypothéquer toute reconstruction durable de la ville s'il n'est pas maîtrisé voire interrompu, par des réponses adéquates.

Ainsi, en situation conflictuelle, les services tentent d'adopter des stratégies d'adaptation pour faire face à des dysfonctionnements grandissants; il s'agit en général de donner une priorité aux services vitaux et de diminuer les coûts, face à des besoins qui augmentent et des ressources qui diminuent. Mais cette adaptation atteint ses limites lorsque le degré de dégradation est si important qu'il rend les services inopérants; l'accès, les ressources, le fonctionnement et la

[45] Courbe inspirée du schéma de Perrin P, *Schéma des conflits armés*, Gestion d'une crise humanitaire,
[46] L'accès : nous entendons le niveau de couverture de chaque service et l'accès financier.
Les ressources : nous entendons les ressources humaines, matérielles et financières
Le fonctionnement et la qualité : nous entendons l'existence ou non et la disponibilité des services, l'organisation des services et les procédures utilisées ainsi que les disfonctionnements de ces services.

qualité des services ne sont alors plus assurés pour une large part voire la totalité de la population urbaine et nous pouvons dès lors parler de crise humanitaire.

En repartant de notre typologie, ville-cible, ville-refuge, il est à noter que les services publics sont affectés de manière différentes; dans le premier cas de figure, des destructions plus ou moins massives d'infrastructures nécessaires au fonctionnement des services publics (hôpitaux, stations d'électricité et de pompage, etc.) rendent ceux-ci généralement inopérants alors que dans le deuxième cas de figure, une surcharge excessive et non maîtrisée les rendent "inélastiques" face à des besoins nouveaux.

Les services qui organisent la ville sont nombreux et complexes; il nous paraît donc pertinent d'analyser les mécanismes de dégradation de trois types de services publics essentiels au bien-être et à la sécurité de la population :

- les services en charge de l'ordre public et de la mise en oeuvre des systèmes de régulation: police, administration, justice, douanes, etc.;
- les services publics en charge des infrastructures : eau et assainissement, habitat, transports, communications, etc.;
- les services sociaux.

Les services en charge de l'ordre public et de la mise en oeuvre des systèmes de régulation

Généralement, les services étatiques en charge de l'ordre public (police) et de la mise en oeuvre et de l'application des systèmes de régulations de l'Etat (administration, justice, douane, …) suivent un cycle de dégradation inéluctable et proportionnel à l'intensité du conflit.

Le conflit génère de nouveaux équilibres dans la société. En fonction, d'une appartenance clanique, religieuse, ethnique ou politique, des franges de population peuvent ainsi jouir ou non des prestations de ce type de services, voire en devenir même éventuellement les victimes. La nature du conflit détermine le degré de vulnérabilité, de discrimination, voire d'exclusion de certaines franges de la population dans l'accès à ce types de services.

Notons pour exemple que la population serbe de Sarajevo en 1993 était privée d'accès à tout le dispositif de justice et de police essentiellement composé de musulmans; tant pour obtenir une prestation de service que pour accéder à des postes au sein du dispositif.

Des groupes marginalisés, n'ayant pas les moyens de se défendre, deviennent des proies faciles, objets de différents rackets et discriminations; comme cela est le cas par exemple en Abkhazie/Géorgie, dix ans après la phase aiguë du conflit.

Les populations pauvres d'Abkhazie sont ainsi contraintes de donner une certaine somme d'argent (bakchich) lorsqu'elles passent la frontière entre la Russie et l'Abkhazie aux douaniers abkhazes et russes.

Cette forme de racket ne s'arrête pas à la prestation de services, il est en effet courant de devoir payer une somme considérable pour obtenir un poste dans de tels services (par exemple : la police abkhaze ou géorgienne).

En période de conflit, un manque d'expertise et de ressources humaines compétentes s'ajoute à un manque de ressources financières. Le personnel peut ainsi être limogé de son emploi, contraint de rejoindre les forces armées ou la guérilla, laissant des postes vacants et néanmoins clés dans l'administration. Avec l'augmentation des tensions, les besoins se multiplient (arrestations, documents à fournir, procès, etc.) mais l'accès et les ressources diminuent ce qui conduit forcément à une dégradation du fonctionnement et de la qualité des services.

La dégradation des quatre paramètres (accès, ressources, fonctionnement et qualité), provoque bien souvent une rupture de «confiance institutionnalisée»[47] entre la population et les responsables de ces services ; cette rupture remet alors en question tout le fonctionnement de la ville moderne et constitue une des conséquences caractéristiques du conflit sur celle-ci.

Les services publics en charge des infrastructures : le cas de l'eau.

Les services publics de base sont altérés en tout ou en partie dès les premiers signes de tension.
Le réflexe des autorités publiques est généralement, et avec sens, de se concentrer sur le fonctionnement des services vitaux et donc sur un fonctionnement minimum et à moindre coûts des infrastructures urbaines. Des barrières d'accès se mettent *de facto* en place pour une population marginalisée et vulnérable qui se voit ainsi exclue des services publics, alors qu'ils devraient être ouverts à tous.

Dans une phase extrême de conflit, les infrastructures des services publics deviennent la cible et l'enjeux privilégiés des combattants et leur destruction rend alors impossible tout accès aux services ou bien elles sont surchargées et ne parviennent plus à fournir le minimum de services pour une population qui ne cesse d'augmenter.

Le conflit affecte de manière évidente les ressources nécessaires au bon fonctionnement des services publics car l'Etat alloue celles-ci en priorité à l'effort de guerre et n'est plus en mesure de fournir les ressources financières nécessaires (salaires, matériel, équipement, etc.). En outre, la main-d'œuvre est dans sa majorité mobilisée ou n'ayant plus de salaire, cherche une autre source de revenus.

Le fonctionnement et la qualité sont également affectés. Ainsi, dans le domaine de la production et de l'approvisionnement en eau[48], les paramètres d'accès, de

[47] Selon le concept de modernité de Giddens A., 1994, *Les conséquences de la modernité*, Paris, l'Harmattan

[48] L'eau est en effet un service public d'une importance vitale durant un conflit pour la survie des populations et pour éviter ou limiter la propagation de maladies et épidémies mortelles.

fonctionnement et de qualité deviennent cruciaux pour la survie d'une population; ces paramètres étant valables aussi bien pour la production d'eau potable que l'évacuation des eaux usées et des déchets.
Les réseaux urbains d'alimentation en eau sont souvent des systèmes complexes et nécessitent des services développés et adéquats pour leur entretien. Si en période de paix, une technologie complexe peut s'avérer une garantie de santé publique, en période de conflit elle est un facteur de vulnérabilité supplémentaire. Il est en effet essentiel que l'entièreté du système d'eau mais aussi du système d'assainissement (approvisionnement, traitement, évacuation des eaux usées, évacuation des déchets, etc.) soit fonctionnel afin d'éviter des catastrophes humanitaires majeures en milieu urbain.
Ainsi, l'accès, pour les techniciens, aux stations d'épuration et de traitement de l'eau est donc, par exemple, essentiel afin que les entretiens et les approvisionnements en combustibles et en chlore soient assurés. La maintenance du réseau (primaire et secondaire) ainsi que des sources d'approvisionnement en eau (fontaines publiques, stations de pompage, ...) doit être organisée ainsi que celle du traitement des eaux usées.

En mars 2003, pendant la guerre en Irak, l'approvisionnement en eau de la ville de Basra (1,2 millions d'habitants) a été largement paralysé en raison d'une coupure totale d'électricité pendant plusieurs jours qui aurait pu engendrer des conséquences humanitaires majeures dans la population de la ville[49].

Dans le meilleur des cas, et si la technologie est accessible, le dysfonctionnement du service public peut être compensé en partie et uniquement au niveau du quartier par un collectif de personnes qui veillent à la gestion de la ressource.

Les services sociaux: le cas de la santé[50]

En fonction du degré d'intensité et de la nature d'un conflit (chronique, émergent, …), l'ensemble des services et des infrastructures de santé est plus au moins affecté.

Ainsi, en phase de dégradation, des programmes préventifs d'éducation à la santé et de vaccinations, par exemple, visant la population dans son ensemble, sont généralement délaissés au profit d'une médecine curative qui répond aux besoins immédiats de la population.
Avec des besoins grandissants et des ressources de plus en plus limitées, les priorités se définissent par elles-mêmes : l'offre de soins se concentre généralement sur les maladies à prévalence élevée qui sont graves et transmissibles; en outre, cette offre est dépendante de la disponibilité des infrastructures encore fonctionnelles (c'est-à-dire réquisitionnées ou non par les forces armées et détruites ou non), du degré de maintenance et/ou de la présence d'un personnel qualifié.

[49] cfr. Communiqué de presse du CICR 03/21 : *Irak : l'approvisionnement en eau partiellement rétabli à Basra*, 26.03.2003
[50] De par son caractère vital pour la survie des populations, l'analyse de la dégradation des services de santé a été privilégiée pour l'analyse.

Petit à petit, le conflit annihile néanmoins toute tentative de répondre aux besoins avec les ressources disponibles; les services de santé disparaissent, sont détruits ou inopérants de par leur surcharge. La chaîne des soins de santé et les systèmes de référence sont dès lors affectés.
De nouvelles pathologies peuvent également apparaître et auxquelles des traitements adéquats devraient être fournis : épidémies, blessures de guerres, stress post-traumatique.

Le principal enjeu est donc l'accès aux services**,** un accès physique mais aussi culturel, ethnique, religieux, politique et financier, ceci tant pour le personnel soignant que pour les patients.
La proximité des infrastructures hospitalières de références, des cliniques, des centres de santé de quartier, est un point crucial quant à l'accès physique; un centre urbain coupé par une ligne de front rend l'accès difficile, voire impossible à une frange de la population.
Des facteurs ethniques (ex. Hutu/Tutsi pendant la Guerre du Rwanda en 1994), financiers (augmentation du prix des prestations) et culturels/politiques (c'est-à-dire accès des femmes aux soins en Afghanistan) peuvent être autant d'obstacles à l'accès aux soins.

En termes de ressources, les soins sont tributaires de l'approvisionnement en matériel et médicaments; des ruptures de stocks récurrentes handicapent voire empêchent le fonctionnement des infrastructures; la prise en charge de maladies chroniques est abandonnée, faute de ressources.
Les ressources humaines se retrouvent également affectées par le conflit; des équipes médicales, limitées en personnel et en expertise face aux nouvelles pathologies (par exemple chirurgie de guerre), deviennent de moins en mois capables de répondre adéquatement à la demande de soins grandissants.

Le fonctionnement et donc finalement la qualité de la chaîne de soins est généralement également touchée en cas de conflit. La formation du personnel médical n'est plus un axe prioritaire et le non-respect des protocoles médicaux et l'hygiène déficiente sont autant de risques supplémentaires qui touchent à la qualité des soins. Souvent, certains traitements de base ne sont plus disponibles, faute d'expertises ou de ressources.

A Sarajevo en 1993, les patients souffrant de pathologies lourdes et chroniques (cancer, dialyses, …) nécessitant des infrastructures et des traitements onéreux n'ont plus été pris en charge par les services médicaux réguliers, qui avaient dû accueillir et soigner des blessés de guerre. Ces services avaient donc dû recentrer leurs ressources limitées sur des cas urgents.

Résultante humanitaire : la dégradation des conditions de vie de la population urbaine

Le bien-être de la population civile est assuré lorsque les besoins de base de celle-ci sont satisfaits et donc accessibles. Lors du conflit, la sécurité humaine[51],

[51] PNUD, 1994, *Rapport mondial sur le développement humain*, Paris, Economica

c'est-à-dire une sécurité économique, alimentaire, sanitaire, de l'environnement, personnelle, de la communauté, d'éducation et politique qui forment les bases d'une vie décente pour tout individu, n'est plus assurée à la population urbaine.

En situation conflictuelle, les conséquences humanitaires sur le bien-être de la population urbaine sont nombreuses; relevons ici principalement :

- le risque pour leur vie et celle de leurs proches;
- la désorganisation des familles et les migrations forcées;
- un accroissement de l'insécurité;
- des augmentations de prix des produits et services de base;
- une importante pénurie alimentaire;
- un affaiblissement voire une disparition des formes d'emplois réguliers et rémunérateurs et des mécanismes de marché économiques;
- des réductions drastiques des stocks des ménages;
- une cassure dans la chaîne du marché rural-urbain.

Pour analyser et comprendre les mécanismes de dégradation du bien-être de la population et l'ampleur de celle-ci, trois paramètres sont essentiels à considérer :

- la possession de capital ;
- les mécanismes d'adaptation et de survie économique ;
- les caractéristiques du choc auxquelles les ménages sont exposés ;

Notons que la notion de vulnérabilité urbaine s'inscrit dans cette logique et varie en fonction des populations-cibles ; elle peut se définir :

«comme une insécurité et une instabilité dans le bien-être des individus, des ménages et des communautés étant confrontés à un changement d'environnement, et implicite en cela, leur capacité de réponses et leur résilience aux risques auxquels ils font face durant de tels changements négatifs.»[52]

La possession de capital

La vulnérabilité est liée à la possession d'un capital; ce capital acquis n'est pas uniquement un capital financier ou physique, il se décline également sous d'autres formes dont la classification varie selon les analyses. Afin d'étayer nos propos, nous nous référons à la classification proposée par l'Organisation non gouvernementale CARE[53]:

- le capital financier («*financial assets*») : l'accès aux ressources, aux besoins et services de base passe, en milieu urbain, principalement par un échange monétaire. L'argent et le travail rémunéré sont ainsi des biens de première nécessité sans lesquels la survie du ménage ne peut être assurée.

[52] Traduction libre de la définition in *The Asset Vulnerability Framework : Reassessing Urban Poverty Reduction Strategies*, in World Development, Vol. 26, No 1, Elsevier Science Ltd, 1998
[53] Sanderson D., 2000, *Cities, disasters and livelihoods*, in Environment & Urbanization Vol. 12, No 2

- le capital physique («*physical assets*») : la possession légale d'un logement voire un terrain est sans aucun doute un capital majeur pour le ménage urbain. Il a par ce biais certains droits de propriété qu'il peut défendre et cet espace est souvent utilisé comme moyen supplémentaire d'augmenter les revenus; en louant une chambre ou en y développant des activités rémunératrices (petit artisanat).

- le capital humain(*«human assets»*) : le développement des connaissances, des capacités et des aptitudes par une éducation appropriée ainsi qu'un état de santé acceptable augmentent considérablement les chances du ménage urbain à survivre; il a plus d'opportunités de trouver ainsi une activité rémunérée.

- le capital social (*«social assets»*) : les mécanismes de confiance et d'entraide entre ménages et communauté peuvent être affaiblis par une plus grande hétérogénéité sociale et économique, associée à une plus large échelle de revenus, d'occasions et d'accès aux infrastructures et services et une plus grande influence politique.

  En situation de conflit, nous pouvons faire l'hypothèse que plus le ménage urbain ou le citadin possède des formes de capital (au sens général) importantes, diversifiées, et appropriées à la situation moins il est vulnérable; à l'inverse, plus l'érosion de celles-ci est importante, plus l'insécurité ou la vulnérabilité de ce même ménage ou individu s'accroît.

  La possession de capital pour un ménage l'aide à survivre et à s'adapter. Néanmoins, il est certain que les bouleversements induits par le conflit définissent de nouveaux équilibres où les formes de capital acquis, avant le conflit, deviennent relatifs, inappropriés, voire inutiles ou dangereux.

  A titre d'exemple citons les riches commerçants pakistanais à Kisanghani en 1997 (République démocratique du Congo), qui, les premiers, ont fait les frais des pillages organisés par la population. Ou encore, les investisseurs immobiliers serbes qui avaient massivement investi à Pristina au début des années 1990 et se sont retrouvés ruinés lors de leur fuite en 1999, suite au changement de pouvoir au Kosovo. Enfin, de manière plus générale, toute élite intellectuelle, culturelle et politique représentant un contre pouvoir et menaçant des dictatures, se retrouve généralement forcée à l'exil pour échapper à la détention aléatoire. Leur capital humain et social se trouvent ainsi être un désavantage voire un risque pour leur intégrité.

Les mécanismes d'adaptation et de survie économiques en milieu urbain

Les mécanismes d'adaptation et de réduction de la vulnérabilité en milieu urbain dépendent ainsi non seulement du capital initial mais également et surtout des moyens, des opportunités et des capacités à le gérer et l'exploiter.

En situation de conflit armé, l'argent par exemple comme moyen de survie économique peut être une condition nécessaire, mais pas suffisante d'adaptation. Aussi longtemps que possible, le ménage urbain peut soit chercher des

mécanismes «rémunérateurs» ou soit préserver son acquis financier; il s'agit alors d'accroître le nombre de personnes travaillant (les femmes et enfants deviennent alors les nouveaux travailleurs dans une économie parallèle en expansion), de multiplier les emplois, d'emprunter des sommes d'argent dans un réseau familial ou d'amis voire à des banques ou autres organismes de crédit (usuriers) et de transformer son logement (en tout ou en partie) en petite entreprise artisanale plus rentable. En outre, par des modifications de consommation il va viser à réduire ses dépenses alimentaires et non-alimentaires au strict minimum.

Néanmoins, le seul capital financier, comme expliqué précédemment, s'avère insuffisant pour assurer la survie d'un ménage urbain et doit être associé également à d'autres formes de capital.
Ainsi, des personnes richissimes peuvent se retrouver dans une situation de vulnérabilité extrême dans une ville en conflit, s'ils ne peuvent compter sur d'autres atouts, ou des réseaux qui garantissent leur existence. Certaines riches familles palestiniennes à Bagdad, hôtes de Sadam Hussein, se sont retrouvées ainsi en danger et marginalisées lors de la chute du régime baassiste en mai 2003.

De la même manière, le principal mécanisme des ménages nouvellement arrivés (les déplacés) pour s'insérer et survivre en milieu urbain ne passe pas prioritairement par la possession d'argent mais bien par un réseau social (église, famille et amis) tissé avant le conflit. Néanmoins, ces mécanismes d'entraide peuvent s'avérer être la source de tensions entre résidents et déplacés lorsque les besoins s'accroissent, les revenus diminuent et la situation perdure.
En Angola, la ville de Benguela qui a accueilli de très nombreuses populations déplacées durant le conflit est un parfait exemple. Les nouveaux arrivés étaient alors initiés aux travaux et sources de revenus disponibles ainsi qu'aux possibilités d'obtenir une parcelle de terre pour s'installer par les relations dont ils disposaient dans la ville. Mais très vite ils cherchaient à retrouver leur autonomie pour éviter ou diminuer les risques de tensions avec leurs hôtes (argent, femmes, etc.). Le même phénomène se retrouve également à Bogota en Colombie.

Dans une ville affectée directement par un conflit, les impacts du choc sont d'une telle ampleur que les mécanismes d'adaptation vont rapidement s'avérer insuffisants voire inopérants; ceci en particulier pour les ménages/individus urbains les plus vulnérables. Ces mécanismes d'adaptation sont marqués par des phases successives d'appauvrissement où les ménages utilisent leur épargne et vendent tout objet non-essentiel (la radio, la télévision, etc.) ; de décapitalisation où les ménages vendent les biens essentiels tels que les lits, meubles et les biens productifs, pour finalement se trouver dans une situation de totale indigence poussant le plus souvent les ménages à une migration forcée, à une mendicité comptant sur la charité extérieure (associations, églises, ONGs internationales) ou à des activités criminelles[54].

[54] Mourey A., 2000, *Reforming humanitarian assistance : two decades of ICRC policy*, in FORUM war, money and survival, CICR

En résumé nous pouvons admettre l'équation suivante :

Impact = choc **X** vulnérabilité

Les mécanismes d'adaptation et de survie s'organisent sur une base individuelle : multiplication des emplois, changement d'habitudes alimentaires, vente d'objets, etc. ou de solidarité et d'entraide : prêts, partages, donations, etc. entre individus de même famille, de même région voire entre individus de même classe sociale. Mais lorsque la situation conflictuelle perdure et/ou se radicalise, ces mécanismes s'épuisent[55] et l'aide externe d'organisations humanitaires reste souvent une alternative nécessaire.

Ainsi à Sukhumi en Abkhazie, la population souffre depuis plus de dix ans d'un conflit larvé dont les conséquences sur la population urbaine ne cessent de s'aggraver. Dans un premier temps, elle a tenté de faire face à cette situation au travers de mécanismes d'entraide et de solidarité, englobant la plus large population, typiques de la région du Caucase; mais petit à petit les économies se sont épuisées et sans perspective d'amélioration, les individus qui gagnent un salaire (par exemple les employés des deux organisations humanitaires présentes) aident leur famille proche car ils n'ont pas les moyens ni les possibilités de faire survivre un cercle plus large. Les personnes seules, abandonnées et en particulier les personnes âgées se retrouvent alors dans une situation de vulnérabilité et d'indigence extrêmes; leur seul moyen de survie est alors l'aide humanitaire distribuée sous forme de soupe quotidienne et de soins médicaux de base gratuits.

Le ciblage des populations en milieu urbain

En situation conflictuelle, il nous paraît important d'identifier deux types de population particulièrement vulnérables face aux conséquences humanitaires de celui-ci; il s'agit :

- des populations vulnérables <u>avant</u> le conflit;
- des populations rendues vulnérables <u>par les impacts/conséquences</u> du conflit.

Les populations vulnérables avant le conflit

Avant le conflit, une part de la population urbaine dite vulnérable au regard de certains critères est déjà identifiée et bénéficie d'une aide sociale régulière, étatique ou par voie d'associations locales, sous la forme d'une allocation financière, de dons en nature, d'accès privilégiés à certains services ou structures. Cette catégorie comprend généralement les personnes handicapés, les

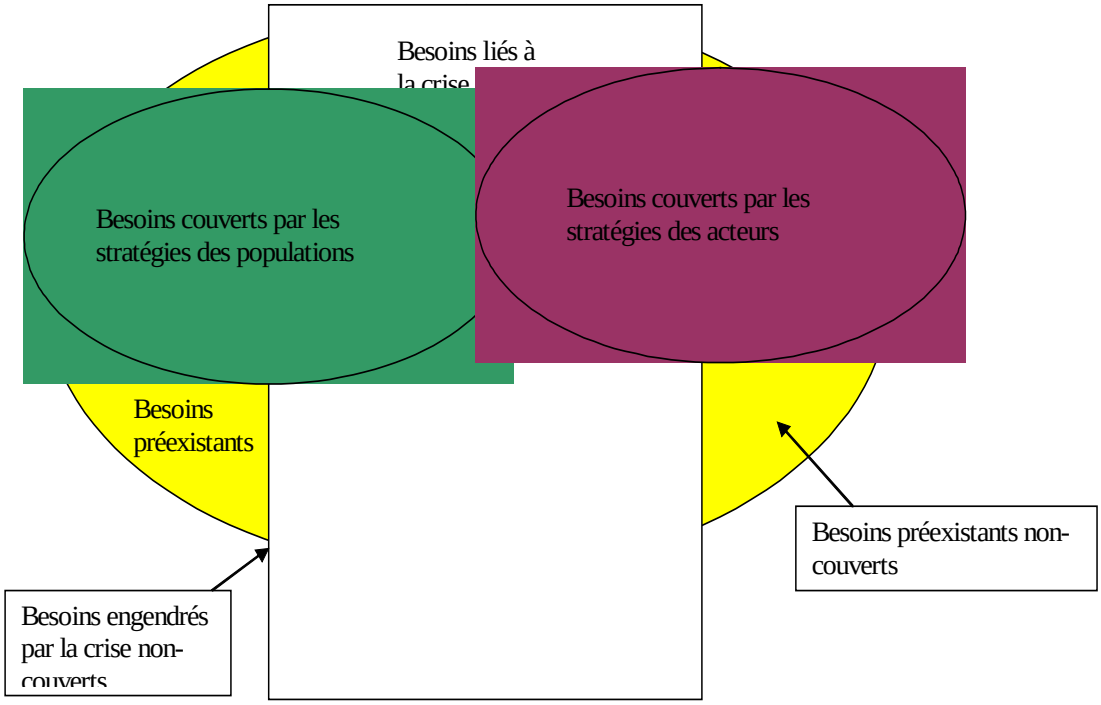
[55] Les difficultés financières et donc de survie obligent les ménages urbains à se replier dès lors sur une entité plus petite telle que la famille proche et se désolidariser petit à petit d'un réseau plus large d'amis ou de familles éloignées.

personnes âgées, les orphelins, les personnes veuves et les familles mono-parentales, etc.
Cependant, la pauvreté et la vulnérabilité ne font que très rarement l'objet d'une attention et d'un appui par une aide personnalisée. Dans les villes et métropoles où se développent les phénomènes d'exclusion et de pauvreté ce sont avant tout des politiques structurelles (développement institutionnel, construction d'infrastructures, etc.) qui sont promues.

Ces deux catégories de population en situation de vulnérabilité sont d'autant plus fragilisées pendant le conflit que les impacts de celui-ci se font ressentir et qu'ils sont déjà dans un degré de vulnérabilité plus ou moins élevé avant le conflit.
Le cas des personnes vulnérables dans le Sud Caucase illustre parfaitement cet état de fait. Le système d'aide sociale russe actuel est encore largement basé sur une approche de catégories héritée du système soviétique; catégories d'invalides (avec sous-catégories selon la gravité du handicap), de veuves, d'orphelins, etc. Ainsi tout invalide par exemple, quelle que soit sa situation personnelle et en particulier sa situation financière, bénéficie d'une aide sociale de l'Etat. Lorsque le conflit entre Abkhazes et Géorgiens a éclaté en 1992, les humanitaires dans la phase aiguë du conflit se sont adaptés à ce ciblage par catégories; mais le conflit perdurant sous une forme endémique depuis plus de dix ans, les humanitaires ont dû adapter leur ciblage passant de critères de catégories à des critères de besoins. Cela ne s'est pas réalisé sans mécontentement et incompréhension de la part des autorités et des «clients» qui ne comprenaient ni n'acceptaient les raisons d'un tel changement.

Les populations rendues vulnérables par les conséquences du conflit

Le champ d'identification et de recensement de ce groupe de populations est moins aisé, car plus large et plus complexe. Il s'agit, en effet, d'identifier quels sont les «nouveaux vulnérables» dans le sens où leur changement de situation et de statut, ainsi que l'érosion ou la disparition de leur capital affecte de manière négative leur bien-être; dans bien des cas, le conflit transforme en effet les différences en vulnérabilités. Ces nouvelles catégories comprennent notamment les populations prises en tenaille dans le conflit : les minorités ethniques, religieuses et/ou politiques soupçonnées de collusion avec l'ennemi, les familles de personnes disparues, les familles de détenus, les personnes en exil, les femmes, les veuves et les orphelins.



Suite aux événements d'août 1998 en République Démocratiques du Congo, un sentiment de haine généralisée s'est manifesté envers les personnes de nationalité rwandaise, ougandaise, burundaise ou d'origine tutsie, depuis longtemps installées à Kinshasa. Ces dernières ont fait l'objet d'exactions, voire d'exécutions extra-judiciaires. En 2000, leur situation s'était stabilisée, ne subissant plus guère de violences directes, mais en revanche d'une discrimination diffuse, et répétée (exclusion économique). Ces catégories de «nouveaux vulnérables» cherchent, bien souvent, à émigrer pour sauver leur vie.

Autre exemple, suite à la prise de Kaboul en 1996, les Talibans qui ont interdit aux femmes de se rendre librement dans les structures publiques de soins les mettant ainsi dans une situation critique et vulnérable face au droit à la santé et aux soins. Des organisations humanitaires médicales ont heureusement obtenu l'autorisation de mettre en place des infrastructures parallèles de soins afin de prodiguer la gamme complète de soins curatifs et préventifs aux femmes.

Notons enfin la situation fort vulnérable de trois catégories de femmes en Tchéchénie:

- les veuves : dans la tradition tchéchène, les veuves bénéficiaient du soutien de l'environnement familial et social et pouvaient ainsi assurer l'éducation et la subsistance pour leurs enfants et pour elles-mêmes. Les années de conflit ont non seulement détérioré la situation économique des familles mais également érodé le tissu social traditionnel conduisant ainsi ces populations dans la spirale de l'exclusion, en particulier dans les villes comme Grozny. Les veuves font face à une vulnérabilité accrue tant au niveau économique que sécuritaire;

- les femmes victimes de sévices sexuels : l'ampleur du problème est difficilement mesurable mais des allégations de sévices sexuels ont été rapportées tant par la presse, les ONG des Droits de l'Homme que par les personnes déplacées en dehors de Tchéchénie. L'occupation militaire exercée *de facto* par les troupes russes et la vulnérabilité du nombre de femmes vivant seules dans des villes comme Grozny font craindre une persistance de ce problème.

- Les femmes enceintes : les structures hospitalières en Tchéchénie ont subi des dommages importants durant le premier conflit alors qu'elles étaient déjà qualitativement peu performantes suite à des années d'instabilité et de manque d'investissements. Le taux de mortalité à la naissance atteint ainsi un pourcentage très élevé dans la plupart des maternités de la République et en particulier à Grozny.

Il relèverait, cependant, d'un processus de simplification que de déterminer les populations-cibles pour une assistance potentielle en ne s'arrêtant qu'à ce premier niveau de ciblage par «catégories»; il est en effet nécessaire et indispensable de procéder à un deuxième niveau d'analyse plus complexe basé sur une évaluation individualisée «des besoins» en milieu urbain, cherchant ainsi à identifier les ménages voire les individus les plus vulnérables selon des critères stricts.

Une personne déplacée peut, par exemple, très bien bénéficier d'un réseau familial ou d'amis qui lui permet de faire face à sa nouvelle situation de manière autonome sans avoir recours ou besoin d'aide externe; *a contrario* une personne résidente peut être dans l'impossibilité de faire face à un changement de situation qui la vulnérabilise au point de devoir bénéficier d'une aide humanitaire.

Cette complexité met en exergue la difficulté de «ciblage» des populations dans un milieu urbain pour les organisations humanitaires. La densité de population, l'hétérogénéité des moyens de survie et d'adaptation exigent le recours à un ciblage fin qui peut, éventuellement, s'avérer coûteux en temps et en ressources humaines.
En outre, cette réalité urbaine va à l'encontre de la pratique des humanitaires qui cherchent dans l'urgence du conflit à proposer plutôt une réponse humanitaire standard ciblant prioritairement des catégories de population (le cas dans les camps de réfugiés où tout réfugié a droit au même «kit» d'assistance), faisant fi des besoins plus individualisés.

Illustration : le cas de Grozny (ville-cible) et le cas de Kinshasa (ville-sanctuaire)

Au travers de l'exemple de deux villes affectées par un conflit en 2000-2001 (ville-cible : le cas de Grozny[56] et ville-refuge : le cas de Kinshasa[57], nous

[56] Grozny : capitale de la République autonome de Tchéchénie au sein de la fédération de Russie. La ville fit à deux reprises, en 1994 et en janvier 2000, la ville-cible des armées russes. Il est actuellement impossible de donner un chiffre précis quant à sa population tant la situation sécuritaire reste précaire et

proposons de mettre en évidence les principales conséquences humanitaires[58] par type de problèmes requérant, le cas échéant, une intervention humanitaire.

	ville-cible : le cas de Grozny (2000-2001)	**ville-sanctuaire : le cas de Kinshasa (2000-2001)**
Type de problèmes	**Analyse des résultantes humanitaires**	
	NB : A Grozny, les besoins humanitaires sont importants au vu des années de guerre, de destruction, de chaos économique et social. Toutefois les possibilités d'évaluations fiables et précises restent minimes en raison de la situation sécuritaire et du manque d'accès.	NB : A Kinshasa l'état des services publics est à l'image de la déliquescence de l'Etat. Les conséquences de ces problèmes structurels se sont aggravées depuis le conflit de 1998. Le phénomène de décapitalisation se répand dans les diverses couches de la population, entraînant avec la perte des outils de production une paupérisation rapide et ultime.
Eau	- La plupart des quartiers de la ville sont privés d'eau et d'électricité; le gaz est disponible quand le réseau de distribution n'a pas été endommagé - Manque d'eau dans les hôpitaux - Problème aigu de qualité de l'eau - Manque de capacité, de moyens et d'expertise de Vodocanal (organe gouvernemental chargé de la production et de la distribution de l'eau) - Stations de pompages détruites par les bombardements.	- Etat général des installations de la Regideso (organe gouvernemental chargé de la production et de la distribution de l'eau) et du système de distribution défaillant - Difficulté de la Regideso à entretenir ces installations de façon régulière et adéquate (absence de moyens financiers et pièces de rechange).
Habitat	- Ville presque totalement détruite.	- Promiscuité due à l'afflux de déplacés.

oblige la population à des mouvements récurrents de fuite-retour; en outre une population déplacée d'autres villes et/ou villages de Tchéchénie, non chiffrée exactement, a trouvé abri et assistance à Grozny.

[57] Kinshasa : capitale de la République Démocratique du Congo. Cette métropole de 6 à 8 millions d'habitants n'a jamais été la cible directe des nombreux conflits qui se sont déroulés et se déroulent encore en RDC, mais elle a vu sa population s'enfler d'une population déplacée qui a fui les combats.

[58] Source de l'analyse : «Planning for results, ICRC», 2000/2001.

Services sociaux : santé/(éducation)	- Bombardements récurents des infrastructures de santé, les rendent inopérantes pour prendre en charge les blessés de guerre et les malades - Problèmes de mines et d'engins explosifs, ayant des conséquences sur l'intégrité physique des gens - Potentiel d'épidémies, suite à un manque d'hygiène et d'accès à l'eau - Taux de morbidité élevé - Education : manque de matériel, de locaux (suite à destruction) et de matériel financier rendant le système scolaire public inopérant)	- Surcharge des infrastructure urbaines existantes qui ne sont déjà plus en mesure de couvrir les besoins des populations résidentes, et par conséquent limite les possibilités d'accès aux soins des déplacés - Infrastructures de santés urbaines sont sous-équipées en matériel de base et reposent sur un personnel médical peu motivé et non payé - Les compétences en chirurgie de guerre ne sont plus à la hauteur faute de formation continue et d'équipement
Sécurité Economique	- Mécanismes d'adaptation et moyens de subsistence affaiblis (réseaux locaux, réserves alimentaires et financières, «débrouillardise», ….) - Possession de capital : tissus social reste néanmoins un élément important pour la survie de la population - Personnes rendues vulnérables par le conflit : c-a-d la minorité russe agée et sans soutien familial	- Axes commerciaux avec les campagnes et les autres provinces sont coupés ce qui rend l'approvisionnement interne difficile entrainant ainsi un déficit alimentaire et une augmentation des prix - Une très grande majorité des déplacés est accueillie par la population résidente et représente une charge supplémentaire pour les familles d'accueil; bien souvent donc, la situation des déplacés n'est guère différente de celle de la population résidente, elle-même déjà dans une situation précaire

Piliers du fonctionnement de la ville, les services sont particulièrement vulnérables en temps de conflit de par l'enjeu qu'ils représentent pour les combattants mais aussi de par une dégradation générale qui les altère voire les rend inopérants. Par un effet de ricochet, cette dégradation des services engendre rapidement celle du bien-être de la population urbaine.

Nonobstant la dégradation des services, processus global, qui affecte la population urbaine dans son ensemble, la dégradation du bien-être est également une résultante humanitaire plus individuelle, issue d'une relation complexe entre les formes de capital de chaque citadin et les nouveaux équilibres politiques, économiques, religieux, sociaux, ethniques, claniques, etc. induits par le conflit.

La dégradation du bien-être de la population urbaine en temps de conflit est un processus particulièrement complexe et multifactoriel qui nécessiterait idéalement une analyse individuelle de chaque ménage voire de chaque individu. Cette approche individuelle face à une densité élevée de population apparaît comme un des défis majeurs à relever pour les organisations humanitaires afin d'apporter une réponse adéquate et adaptée en milieu urbain en temps de conflit.

PARTIE II :
LES ETUDES DE MENEES SUR LE TERRAIN

Six terrains ont fait l'objet d'études de cas. Elles font partie intégrante d'un processus d'apprentissage et de capitalisation que le Groupe URD mène en partenariat avec des organisations de solidarité nationales et internationale.
Trois de ces terrains concernent la Zone de Solidarité Prioritaire (Angola, Nord Mali et Guinée) et trois autres ont été initié avec les financements propres du Groupe Urgence Réhabilitation Développement dans les métropoles d'Asie centrale et d'Amérique andine (Pakistan, Afghanistan, Colombie).
Chaque étude trouve sa complémentarité en explorant des terrains et des contextes différents répondant aux typologies définies dans le projet. A savoir :

	Villes cibles	**Villes refuges**
Métropoles	Kaboul (Afghanistan)	Bogota (Colombie) Peshawar (Pakistan)
Villes moyennes	Guéckédou (Guinée) Huambo (Angola) Tombouctou (Mali)	Caala (Angola) Kissidougou (Guinée)

1

KABOUL, DE LA DESTRUCTION A LA RECONSTRUCTION

Depuis 1979, Kaboul est la capitale d'un pays ravagé par la guerre, divisé par les dissensions ethniques, soumis à la pression extérieure. La violence à laquelle la population kaboulie a été soumise a évolué au cours du temps lui imposant à chaque nouveau conflit une adaptation aux conditions de vie devenues de fait difficiles. Stratégies de survie contre stratégies des acteurs de la violence, le paysage urbain de Kaboul se métamorphose au fil des combats ainsi qu'en fonction des factions qui s'opposent. Deux grandes césures font l'histoire de Kaboul : 1979 et le Djihad mené contre l'occupant soviétique, 1992 la fin du régime d'obédience communiste et le début d'une guerre civile dont les lendemains sont encore très largement perceptibles aujourd'hui.

KABOUL, VILLE EN GUERRE

Kaboul, d'une ville moderne à une ville fantôme

Kaboul, de statut neutre durant la guerre froide, a connu la présence d'Américains comme de Soviétiques[59] qui ont été les auteurs de quasiment tous les projets à grande échelle de reconstruction et principales infrastructures. En effet, la capitale afghane a bénéficié, entre 1956 et 1975, d'un processus de modernisation subventionné au travers de la Banque mondiale à hauteur de plus de 230 millions de dollars[60]. C'est une nouvelle ère pour cette capitale qui a vu apparaître dans son paysage universités, hôpitaux, autoroutes reliant la ville aux autres grands centres urbains du pays. Ainsi Kaboul devient "le centre économique de l'Afghanistan, comprenant plus de 66% des industries et 69% de la force de travail"[61]. Cette modernisation s'est déclinée par l'utilisation de nouveaux matériaux, béton et métal se sont imposés. En centre ville, une grande

[59] En effet, l'intérêt stratégique mobilise les deux camps qui injectent des centaines de millions de dollars, ce qui conduit à une modernisation à marche forcée faisant de Kaboul une oasis moderne.
[60] Cf. Ajmal MAIWANDI, Re-doing Kabul, Afghan Reality/reconstruction of Kabul website, 30/07/2002.
[61] B. KAZIMEE, Urban/Rural dwelling environment, Kabul, Afghanistan, MIT/Cambridge, 1977.

artère au cœur même du vieux Kaboul, flanquée d'immeubles modernes est venue bouleverser le paysage urbain. Jade Maiwand est devenue l'avenue principale de Kaboul marquant la séparation entre la vieille ville de la rivière et le centre moderne. Kaboul a pris un visage de ville des pays du Nord où "les tendances occidentales dans la mode et les styles de vie trouvèrent un écho via les diplomates et les étrangers qui affluaient dans la région pour ses beautés intactes […] Les voitures aux prix exorbitants ainsi que les dernières coupes de cheveux à la mode en Europe, trouvèrent un écho dans une ville ou hommes et femmes partageaient les activités et loisirs que l'on pouvait trouver dans une ville moderne. Piscines, cinémas, festivals, marchés, centres sportifs étaient autant d'endroits où la jeunesse se mêlait, dans un environnement très différent de celui que connurent ses aînés"[62]. Toutefois, ce modernisme n'a dominé qu'en centre ville ; les zones périphériques et les flancs des montagnes se sont progressivement vu occupés par des habitations en brique de terre, marque de l'exode rural qui connaissait une croissance notable à partir des années 1960. Cette volonté marquée de remodeler Kaboul s'est faite de manière planifiée. En effet, en 1962, le premier Master Plan (Schéma directeur d'aménagement de la ville) avait été proposé par des experts afghans soutenus par des conseillers soviétiques afin d'entreprendre une gestion raisonnée du développement de la ville. Une nouvelle version fut établie en 1978 ayant pour but l'organisation des extensions urbaines et l'établissement d'un zonage. Ce modèle de plan est considéré par beaucoup comme étant dépassé et bien trop rigide. Il revendique une vision "top down" qui ne semble pas être la plus adaptée au contexte actuel. Par manque de financements et une absence de bonne volonté, sans oublier l'irruption de la guerre à l'hiver 1979, le projet ne fut jamais mis en pratique.

La guerre d'occupation façonne une nouvelle Kaboul

L'entrée en conflit des Soviétiques contre les moudjahiddins a été lourde de conséquences pour la ville de Kaboul. La capitale afghane était aux mains de la puissance occupante qui l'a transformée en base militaire. L'impact de cette stratégie a laissé des marques sur l'armature urbaine. Ainsi, "les Soviétiques ont fait avancer les choses avec des projets d'habitat de grande ampleur. Des blocs d'immeubles en préfabriqué de style *Plattenbau* est-allemand ont été construits près de l'aéroport afin de loger les troupes de l'armée. Les zones qui entouraient ces installations ont connu une expansion et de profonds changements. C'est un véritable phénomène de colonisation qui s'est mis en place : les coutumes et les styles de vie soviétiques ont été projetés sur la ville et absorbés par cette dernière"[63].

Du coté des combattants du Djihad, une autre stratégie a été adoptée; en effet, la résistance a utilisé les déplacements des populations réduites à l'exil qui fuyaient les zones de combat. Ces déplacés ont trouvé refuge dans les centres urbains et

[62] Ajmal MAIWANDI, op. cit.
[63] Ibidem.

bon nombre ont afflué vers la capitale qui était épargnée par les bombardements[64]. Kaboul est passée de 750 000 habitants avant la guerre à près de 2 millions en 1985, soit une augmentation de plus de 100% en moins de dix ans. L'explosion urbaine a été l'une des principales conséquences du conflit. La résistance, postée dans les zones rurales, a fait "de l'urbanisation forcée une technique de contre guérilla"[65]. Ces afflux massifs de population démunie au cours des années 1980 ont contribué au développement des zones de squats et de constructions illégales. Deux processus concomitants se sont alors produit : paupérisation et ruralisation de Kaboul due à l'arrivée en nombre de déplacés aux origines rurales. Ajmal Maiwandi, architecte afghan, a écrit à ce sujet : "Les développements modernes de la ville étaient constamment affaiblis par l'intégration d'une population rurale qui venait s'installer en ville et exportait avec elle ses modes de vie traditionnels"[66]. Ces populations rurales qui fuyaient l'insécurité des zones de conflit ont reproduit et reconstruit l'environnement traditionnel et familial de leur village. Une étude menée en 1985 a confirmé cette tendance : "il a été estimé que près de 80% des constructions à Kaboul l'étaient en briques de terres"[67]. Kaboul n'a donc pas été très endommagée par les attaques militaires mais s'est façonnée un nouveau visage principalement en raison d'un afflux massif de population dont elle a eu du mal à gérer l'installation.

Kaboul, le principal foyer des combats de la guerre civile

Le retrait de l'Armée Rouge s'est achevé en 1989 mais n'a pas marqué pour autant le retour à la paix. En effet, le conflit s'est transformé en une guerre civile mettant face à face les tenants du pouvoir à Kaboul et les djihadis[68]. L'année 1992 a vu la chute du régime communiste et la prise de pouvoir des moujahidin. Les vainqueurs d'hier ne sont pas parvenus à s'entendre sur le partage du pouvoir; ils se sont déchirés et se sont affrontés. La guerre s'est faite sur un espace restreint et visait essentiellement à assurer un pouvoir local contre les autres pouvoirs locaux. Mais très vite s'est répandu le sentiment de l'importance de tenir Kaboul pour tenir l'Afghanistan. Aussi la capitale est devenue le sujet d'un déluge de feu. Le temps des Soviétiques occupant la ville était loin, les Kaboulis ont été contraints de s'adapter à une situation d'insécurité permanente. La guerre civile qui a éclaté a divisé la ville en de nombreux champs de bataille. La ville n'était en effet pas adaptée pour ce type de conflits si bien que sont apparues diverses lignes de front marquées par les principales artères routières ou la ligne de la rivière. Cela a conduit à de multiples déplacements de

[64] La résistance mène des actions, des roquettes sont lancées à plus ou moins longue distance, des attentats à la bombe sont perpétrés contre les symboles du pouvoir, ministères et autres institutions, mais les impacts restent minimes.
[65] Olivier ROY, Kaboul, la sinistrée, Villes en guerre, Editions Autrement, p.70.
[66] Ajmal MAIWANDI, op. cit.
[67] R. BADEMLI, 1985.
[68] Divers partis de la résistance.

population à la fois à l'intérieur et hors de la ville. Certains habitants ont quitté leurs quartiers pour fuir les combats et les ont réintégrés une fois la situation stabilisée. Mais bon nombre de zones d'habitation ont été désertées et détruites. Les Kaboulis ont alors quitté la capitale. L'exode massif de cette période a vidé la ville de ses citoyens qui n'étaient plus alors qu'un demi million. "Les zones identifiées comme étant un terrain d'affrontement entre groupes opposés sont devenues la cible de pillages, de destructions et de déplacements de population, offrant un cas identique à celui de Beyrouth où des parties de la ville avaient été isolées et prises pour cible. Néanmoins à Beyrouth, là où ces zones furent capables de régénérer à petite échelle, les équipements informels de la vie civile et ainsi de continuer à vivre, à Kaboul, cette fragmentation n'emmena pas à un système décentralisé d'enclaves autosuffisantes[69]. L'interdépendance des districts à Kaboul ne permettait pas une survie puis un développement séparés des différents quartiers. C'est cette absence de liens entre quartiers "ennemis" qui conduit à une perte totale de lien social inhibant toute solidarité ou échange entre districts. A Kaboul, les combats ont en effet revêtu bien souvent la forme d'affrontements ethniques induisant le découpage spatial archétypal d'une ville en guerre. Concrètement, les districts 3 et 5 en sont une bonne illustration. En 1992, ils ont été le terrain d'affrontements violents entre le *Wahrdat*, parti de l'unité dirigé par le Hazara Mazari[70], et l'*Itehat*, parti islamique sunnite présidé par Sayyaf. Le district 5 était à majorité pachtoune tandis que les Hazaras occupaient le district 3. Sur ces deux zones se sont abattues des pluies de roquettes. Les différentes factions ont utilisé les propriétés physiques qui font toute l'identité de Kaboul dans leur stratégie de guerre. Ainsi, les collines constituaient la base des rampes de lancement pour des attaques à la roquette ainsi que pour l'artillerie. En outre, la rivière Kaboul tout comme la grande avenue Jade Maiwand ont servi de points stratégiques dans le conflit inter factions.

Cependant pour certains chercheurs et acteurs de terrain, "l'urbanisation de la guerre " ne peut pas être réduite simplement aux divisions ethniques. Il s'agit en fait d'une situation conflictuelle plus complexe où "les ayant" s'opposent aux "non ayant" qui "dans le cas de Kaboul ou de Sarajevo sont les communautés rurales trop longtemps ignorées qui s'expriment contre les centres urbains qui ont toujours reçu une plus grande attention et de meilleurs traitements"[71]. Il ne faut cependant pas y voir une opposition ville/campagne stricto sensu. L'Afghanistan ne s'est pas fondé sur cet antagonisme; au contraire, les mondes urbains et ruraux sont intimement liés. Il existe des réseaux d'interactions entre ces deux types d'espace. D'abord, les bazars et les réseaux d'échanges traditionnels qu'ils développent et où se mêlent producteurs, commerçants et consommateurs issus d'horizons divers. Il s'agit là d'un espace de communication entre ces deux mondes : "c'est au travers de tels lieux de

[69] Ajmal MAIWANDI, ibidem.
[70] Mazari était soutenu par Hekmatyar alors que Massoud avait choisi le camp de Sayyaf.
[71] Sultan BARAKAT, article internet City War Zones, www.worldbank.org

rassemblement que les questions sociales et politiques, culturelles et religieuses, financières et administratives, que les informations passent d'un monde à l'autre"[72]. Il existe également un réseau composé par les centres d'études islamiques et les mosquées, généralement situés en zone urbaine et qui reçoivent des étudiants dont la plupart sont issus du monde rural. Les acteurs religieux font donc eux aussi figure de trait d'union entre les villes et les campagnes.

K*aboul, le va-et-vient permanent*

Deux types de déplacement qui s'effectuent en sens inverse traversent la ville. En outre, à l'intérieur même de la ville, on compte également des flux intra urbains. Le départ des déplacés fuyant les destructions et l'insécurité forme un flux ex urbi, c'est-à-dire en direction des camps de réfugiés et autres provinces du pays ainsi qu'un flux intra urbi, à savoir trouver refuge dans un autre district de Kaboul, plus épargné par les tirs des lances roquettes. Parallèlement, les parties relativement épargnées par les combats connaissent un large afflux de populations extérieures. La rumeur sur la stabilité de certains quartiers, la perspective de trouver un petit emploi journalier et celle d'obtenir une aide humanitaire amènent ces déplacés à rejoindre la capitale. Cela aboutit à un va-et-vient permanent selon l'intensité du conflit.

Des stratégies de survie plus ou moins spontanées

Les populations apprennent à vivre dans un contexte de ville en guerre et adoptent des stratégies leur permettant de survivre. Les déplacés internes de Kaboul occupent des terrains et bâtiments publics encore plus ou moins en état et les transforment en espaces habitables. Suite aux destructions de leur habitat, les Kaboulis font face en récupérant des matériaux laissés sur le champ de bataille et en les recyclant. Kaboul découvre la culture du recyclage qui se propage à grande vitesse. "La boue et les restes des constructions détruites étaient immédiatement utilisés dans la construction et la réparation d'autres structures. C'est cette constante reconstruction informelle, les déplacements et le recyclage qui permirent d'éviter de voir des parties de Kaboul complètement disparaître"[73].

Le déplacement devient la stratégie de survie principale des populations aussi bien qu'une stratégie de guerre[74] opérée par les Talibans qui apparaissent sur la scène afghane véritablement à partir de 1994 mais surtout 1996 lorsque Kaboul tombe dans leurs mains. "200 000 personnes furent déplacées de la vallée de la Shomali vers Kaboul, [il est apparu] que ce déplacement forcé était un acte de guerre"[75]. La violence croit, de nouveaux combats et bombardements achèvent

[72] Nouchine D'HELLENCOURT YAVARI, Shuhrat RABAJOV, Nasrollah STANIKZA, Abdul SALAM, Preliminary study of land tenure related issues in urban Afghanistan with a special reference to Kabul city, mars 2003, p.3.
[73] Ajmal MAIWANDI, op.cit.
[74] Il s'agit là de migrations forcées.
[75] Peter MARDSEN, Dilemnas facing agencies in the urban centres in Afghanistan, article internet www.fmreview.org, p.6.

de détruire tout ce qui a trait à la culture, notamment les salles de cinémas. Les derniers éléments de ce qui peut rappeler une ville symbole de modernité est effacé du paysage. Selon les Taliban, "Kaboul est la Babylone dépravée qu'il faut purifier"[76]. La ville est plongée dans une atmosphère de retour aux sources, abandonnée à son sort. Les spécialistes de géopolitique afghane tels qu'Olivier Roy y voient une double interprétation possible. D'une part, la capitale est considérée comme "étrangère à l'ethos tribal afghan, non pas parce que les hommes des tribus ignoreraient le fait urbain ou la société métropolitaine mais parce qu'ils opposent l'homme total, homogène, inséré tout entier dans le lignage et le village, au cosmopolitisme, au déracinement de l'homme des villes"[77]. D'autre part, il peut s'agir d'un prolongement de la guerre d'occupation dictée par Moscou, "les Taliban ont surtout voulu punir les gens qui avaient soutenu les Soviétiques pendant des années, en les obligeant à revenir à la tradition"[78]. Cette *tabula rasa* fut donc le terreau pour le retour à une forme archaïque d'islam comme moyen organisationnel et structure civique pour une société en totale décomposition.

Kaboul sous la coupe du pouvoir taleb

Une des seules réalisations du pouvoir taleb en faveur de l'espace urbain fut la loi spéciale sur les municipalités qui fut adoptée en 1999. Selon l'article 2, la municipalité est une entité juridique publique qui est constituée dans la perspective de répondre aux besoins des populations urbaines. L'article 7 pour sa part affirme que cette loi "donne les moyens et encourage les centres administratifs de chaque province district ou lieu d'habitations de 5000 habitants ou plus de constituer leur propre municipalité et Master Plan"[79]. A Kaboul, comme ailleurs dans le pays, aucun document ne permet de dire si cette loi marque une réelle volonté du régime d'agir en organisant l'espace urbain ou s'il s'agit d'une simple réforme administrative. En octobre 2001, les troupes de l'Alliance du Nord entrent dans un Kaboul déserté par les Taliban. C'est une capitale épuisée par neuf années de conflit et de destructions massives qui se présente à eux.

L'étude des stratégies des acteurs de la violence nous a amenés à un examen des différentes stratégies de survie des populations placées sous le joug de cette insécurité. Kaboul a évolué au fil des conflits, subissant les conséquences des choix des belligérants : déplacements volontaires ou non, destructions,

---

[76] G. DUTREIX et P. SALIGNON, L'humanitaire pris au piège ?, Les Nouvelles d'Afghanistan, nº88.

[77] Pierre CENTLIVRES et Micheline CENTILIVRES-DEMONT, "Etat, Islam et tribus face aux organisations internationales- Le cas de l'Afghanistan", in L'Anthropologie face à l'humanitaire, Annales EHESS, juillet-août 1999, p.960.

[78] "Vingt ans d'humanitaire en Afghanistan : et maintenant?", in Revue Humanitaire-Enjeux, pratiques, débats, nº4, hiver 2001-2002, p.21.

[79] Nouchine D'HELLENCOURT YAVARI, Shuhrat RABAJOV, Nasrollah STANIKZA,Abdul SALAM, op. cit, p.7.

recyclage, squats, abris de fortune, insalubrité, autant de facteurs qui ont façonné le visage de la capitale afghane des années 1970 à nos jours.
La situation de détresse, de vulnérabilité aussi bien que d'instabilité pose la question de l'intervention des humanitaires. Face à ce contexte de crise, quelle a été l'attitude des ONG internationales?

La réponse des humanitaires en temps de crise

Les ONG ont durant l'ensemble des années de conflit été le lien entre les autorités et la population locale. Etablir un lien durable entre le gouvernement et la population était un impératif majeur. Cependant, le manque de coordination dans le travail des agences d'aide internationale et des ONG a eu un impact négatif sur la relation entre les autorités _des Soviétiques aux Taliban_ et la population. Par la suite, à partir de 2001, la mise en place de mécanismes de coordination des efforts des ONG et autres agences internationales est apparu indispensable afin d'éviter toute duplication de leur travail et pour que ces efforts soient faits sous la houlette d'une structure gouvernementale et avec une vision locale de reconstruction.

Plusieurs phases sont à distinguer dans l'aide humanitaire apportée en Afghanistan. Essentiellement développementale et fondée sur la construction de grandes infrastructures des années 1950 aux années 1970, l'aide est devenue une aide d'urgence puis a évolué vers une phase de reconstruction. Les nouvelles formes que revêt le conflit au cours des années 1990 replacent l'aide d'urgence au premier plan. En effet, l'arrivée au pouvoir des Taliban et la nature du régime qu'ils instaurent marque une nouvelle étape dans l'aide humanitaire. Par la suite, l'intervention des Américains en octobre 2001 suivie de la chute du pouvoir taleb change la donne.

Une aide d'urgence politisée (1979-1985)

En 1979, les Soviétiques s'emparent du pouvoir. A l'intérieur du pays, l'aide revêt à la fois un aspect humanitaire mais aussi politique. Il s'agit en effet de contrer la stratégie soviétique en offrant une alternative à l'exil. Deux types d'actions sont menées en parallèle : une présence médicale symbolisée par l'installation de dispensaires; ainsi que des opérations de cross border où l'aide est distribuée à la population via les commandants locaux à partir du Pakistan et grâce à des financements bilatéraux, principalement privés. Cette phase de l'aide marque de manière décisive l'humanitaire moderne et la trajectoire de nombreux acteurs. On a à faire à du "sans frontiérisme", faite de passages de cols la nuit, de convois clandestins, d'actions essentiellement médicales auprès des "combattants de la liberté"[80]. Mais c'est également la période durant laquelle naissent les grandes opérations de gestion durable des camps de réfugiés. On assiste donc à une politisation de l'assistance qui est en fait considérée comme

[80] Cf. Le projet Qualité en Afghanistan, Rapport de mission du groupe URD, novembre 2002, p.16.

partie intégrante d'une aide à la guerre. "Ceci était lié à une stratégie militaire plus large qui consistait à maintenir la population afghane à l'intérieur [du pays] afin de fournir un soutien aux moujahidin"[81]. Certains gouvernements vont donc jusqu'à marquer leur soutien aux moujahidin _c'est le cas de la Grande Bretagne par exemple et financer de nombreux programmes via des ONG alors que d'autres restent plus frileux. C'est le cas en effet des ONG françaises qui suscitent même une certaine méfiance de la part du Quai d'Orsay[82]. Parallèlement, l'UNDP, l'UNICEF, l'OMS ainsi que d'autres agences de développement sont présentes sur le sol afghan et poursuivent leurs programmes dans les zones qui sont sous le contrôle du gouvernement de Kaboul. Le HCR, par exemple, travaille dans les camps de la résistance avec des ressources financières et alimentaires assez considérables[83]. Or, dans la capitale, le PNUD met en place des programmes mais se voit paralysé par l'administration sovieto-afghane mais aussi par l'absence de moyens liée à l'embargo occidental.
A l'extérieur du pays, l'aide se décline essentiellement par l'assistance à fournir aux réfugiés. Au Pakistan, là encore le HCR coordonne des projets dont les réfugiés sont les bénéficiaires. Cependant, cette aide encourage au départ et, de fait, affaiblit les moujahidin. Mais ces derniers trouvent une parade en s'implantant dans les camps[84].

A partir du milieu des années 1980, la situation évolue marquant alors un renouveau dans l'aide humanitaire apportée aux Afghans.

D'une aide massive à une crise durable et "oubliée" (1985-2001)
Un retournement s'opère en effet en raison de la conjonction de deux facteurs. "L'arrivée de financements importants, venant principalement des Etats-Unis et le dégagement progressif de zones assez sures pour commencer le travail de reconstruction"[85] se produisent de manière concomitante. La mobilisation qui a lieu n'est plus tant l'œuvre des individus mais celle des Etats.
A la fin des années 1980, les opérations de "cross border" restent d'actualité, occupant une cinquantaine d'ONG qui se répartissent un budget de 200 millions de dollars par an.[86].
Par la suite, les accords de Genève[87] ouvrent la voie à des opérations humanitaires dans l'est et le sud-est du pays dans les secteurs de l'agriculture et de l'éducation. Ainsi l'opération Salam mise en place à partir de 1988 est la

[81] Haneef ATMAR, Jonathan GOODHAND, Aid, conflict and peacebuilding in Afghanistan. International Alert, p.23.
[82] Le Quai d'Orsay intervient auprès du pouvoir de Kaboul dans le cadre de libération d'acteurs humanitaires français.
[83] Elles sont de l'ordre de 300 millions de dollars par an.
[84] En effet, afin d'avoir accès à l'aide , les bénéficiaires doivent s'inscrire sur l'une des sept listes des partis politiques qui font l'Alliance.
[85] Gilles DORRONSORO, "Les enjeux de l'aide en Afghanistan", in Culture et Conflits, 1993.
[86] Haneef ATMAR, Jonathan GOODHAND, op. cit., p.23..
[87] signés le 15 avril 1988 entre le gouvernement de Kaboul, l'URSS, le Pakistan et les Etats-Unis mais non reconnus par l'opposition afghane.

concrétisation de la première grande implication de l'ONU et de ses agences dans les zones rurales, avec comme objectif la préparation du retour des réfugiés. La communauté internationale s'engage donc alors officiellement à mettre en œuvre un programme d'urgence et de réhabilitation du pays. Le secrétaire général de l'ONU lance un appel qui permet d'obtenir un accroissement de l'aide internationale pour l'Afghanistan. L'UNOCA[88] et ACBAR[89] sont les deux organes chargés d'assurer la coordination de cette aide. C'est le principe de "l'encerclement humanitaire"[90] qui permet à l'aide d'être convoyée aussi bien dans les zones tenues par les moujahidin que dans celles sous l'influence du gouvernement de Kaboul. Ce sont les ONG qui agissent majoritairement sur ce terrain. Néanmoins, le manque d'opérateurs présents à l'intérieur du pays conduit l'équipe de l'opération Salam à susciter via les Afghans présents dans les camps de réfugiés des relais pour leurs programmes. Parallèlement, la géographie de l'aide humanitaire s'est modifiée pour s'étendre à l'ouest et au nord grâce au même principe d'encerclement précédemment évoqué. A Kaboul, les ONG s'installent au début de l'année 1992 mais n'y restent pas très longtemps.

En effet, force est de constater que les combats qui font rage au cours de l'été 1992 poussent les organisations à se retirer de la capitale et à concentrer leurs programmes dans les villes de province ainsi que les zones rurales, notamment du nord et de l'ouest du pays. C'est de cette période que datent les plus gros dégâts de la capitale. De très importants programmes de secours sont mis en place par le CICR et, via des ONG, le PAM. En outre, les ONG internationales poursuivent une transition vers des programmes de réhabilitation et de développement entamée dans les années 1990, majoritairement dans les provinces. Ainsi "les organisations identifient et soutiennent alors des formes de gouvernance locale. Elles ont recours à des assemblées pluralistes et représentatives villageoises, de quartiers ou régionales, supposées traditionnelles et appelées en Afghanistan *shura* […] au besoin [elles] en provoquent la création, telles les *District Rehabilitation Shuras*"[91]. Les ONG, le CICR et des agences de l'ONU développent des activités de quasi-développement dans les provinces. Cela dit, des zones entières demeurent très difficiles d'accès, notamment les montagnes du centre, tant du fait des conditions logistiques que de la perpétuation du conflit entre le pouvoir de Kaboul et les mouvements Hazara. Se met alors en place le tripode "Islamabad-Kaboul-Peshawar". La majorité des représentations des bailleurs s'installe dans la capitale pakistanaise. Une frange importante de la mouvance ONG reste à Peshawar alors qu'une petite dynamique se développe à Kaboul autour du CICR, de quelques organisations de solidarité internationale et du bureau d'UN Habitat. Les ONG, dans leur ensemble, ont appris à mêler actions d'urgence et de développement,

[88] United Nations Office for the Coordination of Humanitarian and Economic Assistance Programmes for Afghanistan.
[89] Agency Co-ordinating Bureau for Afghan Relief.
[90] Qui consiste à faire pénétrer l'aide dans le pays par divers points d'entrée
[91] Pierre CENTLIVRES et Micheline CENTLIVRES, "Etat, islam et tribus face aux organisations internationales-Le cas de l'Afghanistan, op. cit, p.957.

en fonction des zones, des besoins et des évolutions. Les bailleurs de fonds, en particulier l'Union européenne, ont pu trouver des modalités de complémentarité entre lignes budgétaires pour permettre cette souplesse.

L'arrivée au pouvoir des Taliban[92] marque une nouvelle ère dans la politisation de l'aide. Celle-ci s'exprime sous des formes différentes. En effet, elle est le reflet de l'hostilité de la communauté internationale à l'égard du régime taleb. Ce sont principalement des programmes d'urgence, à court terme, de type "aide vitale"[93] qui sont subventionnés. De nombreuses organisations s'élèvent contre ce mode de financements présageant des effets d'une telle politique : "créer une dépendance, affaiblir les mécanismes d'adaptation locaux[94] et drainer les populations rurales loin de leurs villages vers des camps de déplacés"[95]. Les programmes d'urgence qui ont donc la grande priorité couvrent 75% de l'aide officielle dévolue à l'Afghanistan en 1997. La pérennisation des camps de déplacés en zones urbaines, principalement Mazar et Herat, due à cet appel d'air généré par l'aide offerte, apparaît comme une résultante importante des programmes humanitaires. Ainsi "cette stratégie mettait l'accent sur le déplacement de tonnages plutôt que de répondre aux causes du conflit qui étaient la source de la crise humanitaire"[96]. Les gouvernements, en se désengageant financièrement des programmes de développement, trouvent là un moyen pour isoler le pouvoir en place à Kaboul.

Sous l'ère taleb, de nouveaux principes humanitaires voient le jour; c'est ainsi qu'apparaît le "cadre stratégique" qui prône une cohérence d'approche dans la prise d'initiatives des acteurs politiques et humanitaires afin de créer un espace de paix dans les pays déchirés par la guerre. Sur le terrain, un engagement de principes avec les différentes parties prenantes doit concrétiser cette nouvelle approche. Cependant, cet engagement devient rapidement un engagement conditionnel qui met l'accent sur d'autres points que l'assistance vitale. Le *Strategic Framework of Afghanistan* apparaît aux yeux de bon nombre d'observateurs comme un échec. "Le SFA existait sur la base que l'Afghanistan était un "Etat défaillant" alors qu'il était traité comme un "Etat voyou". Cette incompréhension conduit à une division des acteurs humanitaires et politiques d'une part, entre les acteurs humanitaires eux-mêmes d'autre part"[97]. A ces divisions vient se greffer un environnement volatile quant aux financements des programmes en Afghanistan; en effet, dès 1998, les Américains mènent des frappes aériennes sur le pays en réponse aux attentats perpétrés contre leurs ambassades de Tanzanie et du Kenya. A Kaboul ainsi que dans les autres

---

[92] Le mouvement des taliban devient un des tenants majeurs de la guerre civile afghane à partir de 1994; Il prend Herat en 1995, Kaboul en 1996 puis Mazar-i Sharif pour étendre son influence sur près de 80% du territoire afghan.
[93] "Life-saving assistance".
[94] "Local coping mechanisms".
[95] "A new era of humanitarian assistance", HPCR Central Asian Policy Brief Issue 4, volume 1, p.4.
[96] ibidem, p.4.
[97] Marc DUFFIELD, Patricia GOSSMAN, Nicholas LEADER, Review of the Strategic Framework of Afghanistan, AREU, juin 2002.

provinces du pays, le travail des organisations se trouve entravé par les principes islamistes extrêmes qui font la pensée du nouveau pouvoir. Dans la capitale, plus qu'ailleurs, les Taliban font preuve d'une grande rigidité, source de relations relativement conflictuelles entre le pouvoir et les ONG. Ainsi, de nombreux programmes dont les femmes sont bien souvent les bénéficiaires ne peuvent atteindre leurs objectifs. Les fonctionnaires quittent massivement le pays, créant ainsi un obstacle à la volonté des ONG de renforcer les capacités (*capacity building*). Kaboul est confronté à des problèmes qui se posent avec acuité : la localisation des bureaux des organisations et l'emploi de certaines catégories de personnel sont la source de tensions quotidiennes. Face aux déplacements de population développés dans les stratégies des acteurs de la violence, les ONG réagissent. Ainsi, suite à une migration forcée de la vallée de la Shomali vers Kaboul, le CICR met en place, dans la capitale, des abris temporaires destinés à ceux qui ne trouvent aucun hébergement chez des membres de leur famille. Progressivement, les déplacés rejoignent la vallée de la Shomali ; néanmoins au bout de six mois, bon nombre demeurent installés dans ces abris de fortune . Les humanitaires s'interrogent sur la nature de l'aide à fournir : doit-on fournir une aide en particulier, en prenant en compte le fait que ces populations aient dû se fondre dans la masse et qu' "une grande partie [ait] vécu des déplacements sous une forme ou sous une autre"[98] ? La difficulté se décline donc sur comment apporter l'aide la mieux adaptée.

Kaboul est donc confrontée à une situation complexe, qui lui est propre : "c'est la combinaison d'accablants besoins humanitaires et l'incessante bataille menée afin de s'assurer que ces besoins humanitaires soient remplis sur une base d'efficacité et de principe qui fait que Kaboul est un environnement difficile pour la planification des programmes"[99]. Une aide qui se manifeste donc par une opposition au régime taleb, une réduction en faveur du pays sur la base du principe de "donor fatigue", une assistance à court terme, telles sont les contraintes auxquelles doivent faire face les ONG sur place. Tout concourt pour laisser penser que la crise afghane d'alors est une crise "orpheline".

Le regain de l'aide humanitaire suite à l'intervention américaine (l'après 11 septembre 2001)

La communauté internationale ne s'émeut et découvre réellement la situation afghane qu'après les événements du 11 septembre et l'intervention militaire américaine. L'identification quasi immédiate des responsabilités d'Oussama Ben Laden, figure bien connue des observateurs de l'Afghanistan, entraîne l'évacuation rapide des équipes d'expatriés. Les programmes sont alors dans les mains de leurs collègues nationaux. Une dynamique impressionnante de mobilisation autour du pays, dans l'attente d'un exode massif de réfugiés qui n'a

[98] Peter MARSDEN, "Dilemnas facing agencies in the urban centres in Afghanistan", in Forced Migration Review, décembre 1998, p.16.
[99] Haneef ATMAR, Jonathan GOODHAND, op. Cit., p.51.

jamais eu lieu, se met en place avec un effort considérable de pré-positionnement du matériel, de vivres et d'équipes pour des camps aux frontières du pays. Le "one bomb, one bread" est alors en pratique mais soulève une controverse. En effet, le mélange humanitaro-militaire, justifié par les besoins de propagande, perdure. Les ONG sont les premières à rentrer dans Kaboul "libérée par la BBC". C'est à partir de cette date que la communauté internationale prend conscience de la nécessité de participer à la reconstruction sociale du pays ainsi qu'à sa réhabilitation politique. Un soutien financier et politique international est alors apporté au nouveau régime souverain qui assure la transition après la chute des Taliban.

La conférence d'Oslo en octobre 2001 marque la sortie de crise officielle, la fin d'une guerre qui a mis le pays à feu et à sang. Tout reste à faire. Les pays donateurs s'engagent sur le terrain de la reconstruction; ils exigent que l'aide la plus importante soit directement versée au gouvernement, impliquant de fait un dialogue entre celui-ci et les ONG auxquelles les bailleurs distribuent des fonds. Il s'agit de trouver impérativement les termes d'une coopération afin d'assurer un développement urbain efficient. L'Afghanistan fait face à un afflux en masse des organisations, des financements. Le danger de duplication des programmes est rapidement pointé du doigt, le risque de voir tout le monde coordonner et personne coopérer est fortement dénoncé. Il apparaît également difficile de mettre au point un agenda sur le long terme. Les bailleurs de fonds savent l'importance du passage à une aide à longue perspective. Les donateurs bilatéraux tels que USAID s'accordent sur ce point également.
Enfin, la confusion militaire/humanitaire s'exprime sur le terrain par les Provincial Reconstruction Team (PRT), équipes de militaires participant au processus de reconstruction[100], induisant un mélange malencontreux des genres et, sans doute, une confusion qui pourrait nuire aux acteurs de l'aide[101]. Dès 2001, Kaboul apparaît donc comme le cœur décisionnel où siègent les organisations de solidarité internationale.

KABOUL EN POST-CRISE :RENAISSANCE ET DEFIS

Fin 2001, l'heure des bilans a sonné. Quels sont les besoins? Quelles orientations apparaissent prioritaires aux acteurs humanitaires? Autant de questionnements auxquels il faut tacher de répondre rapidement pour établir des évaluations justes, indispensables à la mise en place de programmes efficaces.

Le facteur population, un facteur déterminant dans la reconstruction de Kaboul

La fin des années de conflit marque le retour et la réinstallation des populations déplacées à l'intérieur et hors des frontières du pays. Les réfugiés ont été

[100] Cela se manifeste notamment par la construction de ponts.
[101] Cf Le Monde, 5/01/2004, les articles pages 2 et 3 confirment l'existence d'un problème autour des PRT.

vivement encouragés par les pays d'accueil à regagner leur pays alors que le moment n'était sans doute pas propice à un retour massif de population. Un nombre non négligeable n'a pas rejoint sa zone d'origine mais a choisi de s'installer dans les centres urbains et en premier lieu dans la capitale. Ainsi, aujourd'hui près de 20 % de la population afghane vit dans un environnement urbain. Le taux de croissance urbaine annuel est estimé à 5%. L'expansion de Kaboul est censée se poursuivre au cours d'une période de deux à cinq ans selon les experts d'UN HABITAT. Ces chiffres témoignent de la tache immense à laquelle se retrouvent confrontés les acteurs de l'aide et ceux de la reconstruction.

Le peuple afghan, un peuple en mouvement

Le déplacement est partie intégrante des réalités afghanes et peut être perçu comme "faisant partie d'une habitude qui traduit aussi un mécanisme d'adaptation"[102]. Au début de l'année 2002, on a estimé que presque un tiers de la population avait connu des déplacements internes et externes. Selon les chiffres du gouvernement, le Pakistan compterait 3,5 millions de réfugiés et l'Iran aux alentours de 2,3 millions alors que près de 500 000 auraient trouvé refuge dans les républiques voisines. Les déplacés internes seraient pour leur part près d'un million. Le HCR avance que pour l'année 2002, 450 000 déplacés internes auraient regagné leur logis.

En 2002 toujours, ce sont quelque 1,8 million de personnes qui sont rentrées d'exil sous l'égide des programmes du UNHCR et du Ministère des Réfugiés et du Rapatriement. Au cours de cette même année, près de 200 000 déplacés ont reçu une aide leur permettant de rejoindre leur province d'origine alors que parallèlement autant l'ont fait sans qu'aucun soutien leur soit apporté. Les provinces de Nangarhar et de Kaboul ont principalement bénéficié de ce mouvement. Selon des statistiques issues de l'"encashment center"[103] de l'UNHCR à Kaboul, la capitale aurait été la destination finale de 37,6 % des réfugiés, soit un total de 596 000 individus. Bon nombre seraient effectivement originaires de la capitale ; cependant, on ne peut négliger la capacité d'attraction de la ville sur d'autres groupes. En effet, "Kaboul est la seule ville qui puisse fournir de réelles sources de revenus, autres que celles issues d'une économie illégale, pour ceux incapables de survivre dans leur zone d'origine"[104]. Il n'existe malheureusement pas d'informations chiffrées sur un mouvement de populations issues des zones rurales qui aurait pour destination les centres urbains. Selon les acteurs de l'aide, "une telle évaluation serait délicate à réaliser car la capitale est aussi la destination privilégiée des familles qui vivent dans les plaines centrales

[102] "What about the returnees?Trapped in Kabul city?", enquete réalisée par MSF Afghanistan, aout-septembre 2002, p.22

[103] Il s'agit en fait des centres établis pour les programmes de Cash For Work où les participants viennent chercher leur "salaire".

[104] David TURTON, Peter MARSDEN, "Taking refugees for a ride? The politics of refugee return to Afghanistan", AREU, 2002.

et se rendent en ville suite aux difficiles conditions que connaît l'agriculture"[105]. L'origine des ces "returnees" est géographiquement très ciblée. Selon Hasim Utkan, représentant du HCR au Pakistan : "l'année dernière [2002], des 1,6 million d'Afghans qui retournèrent dans leur pays, 82% étaient originaires des zones urbaines […] Cette année, un point tout particulier sera porté sur les populations des camps"[106]. En d'autres termes, le HCR décide de mener une enquête focalisée sur les réfugiés des camps, après s'être intéressé tout particulièrement aux déplacés internes. A l'heure actuelle encore, le mouvement de retour semble se poursuivre : "Quelques cent familles issues de la capitale Islamabad et de la ville de Quetta au sud-ouest rentrent au pays"[107].

La question du retour des réfugiés urbains[108] du Pakistan a toute son importance. Contrairement à leurs prédécesseurs, les réfugiés qui se sont exilés au milieu des années 1980, puis en 1996, suite à la chute de Kaboul, ont exprimé le désir de vivre en zone urbaine et non de venir gonfler les rangs de ceux qui se sont installés dans les premiers camps qui sont devenus des villages de réfugiés afghans. Ces structures sont la réplique des formes et de l'organisation de l'habitat traditionnel afghan. Ces réfugiés vivent dans des conditions matérielles et d'hygiène précaires. Les réfugiés urbains, pour leur part, s'affranchissent de l'aide internationale en se lançant dans un large spectre d'activités génératrices de revenus : artisanat, commerce pour les uns, professions libérales (médecins, professeurs, employés) pour les autres[109]. A cette catégorie de population, il faut adjoindre les réfugiés des camps en zones rurales qui, avec le temps, se sont déplacés en ville afin de venir y trouver un emploi[110]. Les flux de population ont par exemple fait de Peshawar "la deuxième ville afghane après Kaboul avec près d'un demi million d'Afghans sédentarisés dans ou à proximité de la ville, ayant ou non le statut juridique de réfugiés". On en vient donc à penser que les services offerts par la ville ainsi que l'environnement qu'elle constitue sont devenus des référents pour ce type de population. Parmi cette population, figurent les jeunes générations qui, en exil, ont vécu en milieu urbain, ne souhaitent pas mettre un terme à leur mode de vie et retourner vivre à la campagne. Il est fort à parier que "Kaboul [leur apparaisse] à la fois [comme] un instrument de mobilité sociale tout comme un espace permettant un accès à la modernité[111].

---

[105] British Agencies Afghanistan Group, Monthly Review, septembre 2002.

[106] UNOCHA Integrated Regional Information network, Pakistan, Interview with UNHCR country representative, 1/04/2003.

[107] UNOCHA Integrated Regional Information Network, article "Pakistan : Repatriation of Afghan refugees living in urban areas begins", 15/04/2003.

[108] Selon le HCR, est considéré comme réfugié urbain tout individu d'origine urbaine ayant reçu une éducation et dont l'activité principale est non agricole et qui, en raison de son origine sociale et de son mode de vie urbain, aurait quelque difficulté à vivre à l'intérieur de camps situés en zone rurale et aux conditions de vie précaires.

[109] Ces derniers ne constituant pas une majorité.

[110] Pour la plupart, il s'agit d'emplois journaliers, notamment dans la construction.

[111] Nouchine D'HELLENCOURT YAVARI, Shurat RABAJOV, Nasrollah STANIKZA, Abdul SALAM, op. cit., p.4.

Ces "returnees" et ceux à venir ne seront sans doute pas les seuls à vouloir bénéficier des avantages offerts par une vie en ville : la destruction de l'habitat, le manque patent de terres, de services, l'accès à l'éducation limité, la faiblesse du nombre d'opportunités en matière d'emplois dans les zones rurales sont autant d'éléments qui risquent de pousser les populations vers les centres urbains, en particulier la capitale. C'est en effet pour tout ce qu'ils représentent qu'ils constituent des pôles attractifs : accès aux services tels que l'eau, l'électricité, l'école, les hôpitaux, l'assurance de la sécurité et de plus grandes chances d'obtenir un travail mieux rémunéré. "Tout cela est perçu comme aisément disponible dans la capitale par la présence des agences internationales d'aide et du gouvernement central"[112].

Aujourd'hui l'enthousiasme a cédé sa place à plus de scepticisme. Le processus de retour d'exil des Afghans a été longuement décrit dans une étude parue en 2002 menée par *The Afghanistan Research and Evaluation Unit*[113]. La pression croissante exercée par les pays d'accueil sur les réfugiés s'est faite ressentir avec un peu plus de force en 2002 et 2003 ; ces pays-là connaissant eux-mêmes des difficultés économiques. La couverture médiatique de la conférence de Tokyo, le sentiment que les promesses faites par les pays donateurs allaient permettre de lancer le processus de reconstruction et par là même générer de nombreux emplois a suscité beaucoup d'espoir parmi les populations exilées. Aujourd'hui, la population peut également espérer que la voie vers plus de stabilité politique recherchée par la mise en place d'une *Loya Jirga* sera un facteur accélérateur au processus de développement afghan. D'autres éléments doivent également être pris en compte, notamment le maintien d'une aide de qualité ainsi que le bon usage du bénéfice d'une population qui revient pour reconstruire son pays. Nous pouvons supposer que les encouragements au retour, depuis 2002, au travers d'une campagne extrêmement médiatisée promettant un transport gratuit jusque dans les zones d'origine ainsi que la présence et le soutien du HCR une fois arrivés sur place ont dû apparaître aux yeux de bon nombre de réfugiés comme des conditions de retour largement acceptables[114]. L'accord signé entre le HCR et les gouvernements afghan, iranien et pakistanais associé au kit[115] d'aide au retour offert a sans soute renforcé le message d'incitation à rentrer exprimé conjointement par les pays hôtes et la communauté internationale. Le retour massif des exilés est apparu comme un argument de poids pour cette communauté internationale qui se devait de réagir contre la lente reconstruction du pays et la situation très volatile en matière de sécurité. Pour le gouvernement afghan, il a s'agi d'une marque de confiance des populations, lui permettant ainsi

[112] ibidem.

[113] David TURTON, Peter MARSDEN, op. Cit.

[114] Cependant la campagne médiatique avait sous-estimé le nombre de réfugiés qui prendraient le chemin du retour si bien que le HCR s'est trouvé capable de ne fournir qu'une simple contribution aux frais de voyage et n'apporter son soutien qu'à une petite fraction de réfugiés et, de surcroît, à une petite échelle.

[115] Ce kit comportait initialement 150 kilogrammes de blé, une somme d'argent liquide à hauteur de 20 dollars par personne, 2 bâches en plastique, 2 jerrycans et 2 couvertures, une lampe à kérosène, 5 savons par famille par mois et pour cinq mois, une natte, un kit d'outils pour abri ou un kit d'outils agricoles. Mais, lorsqu'il est apparu que le nombre des "returnees" allait être important et devant faire face à des restrictions budgétaires, le HCR a revu à la baisse ce que proposait le kit.

de gagner en crédibilité sur la scène politique internationale. Le fait est que la politique qui a été conduite a focalisé son attention sur le rapatriement et non sur la réinstallation des "returnees", alors que les conditions d'accueil et d'absorption de ces populations par le pays en général d'une part, par la capitale en particulier d'autre part, étaient loin d'être optimales. Ces groupes de populations sont contraints de se déplacer à l'intérieur du pays, voire de retourner dans leur ancien pays d'accueil. Ce flot de retour, s'il pouvait avoir lieu, présenterait à la fois l'avantage de pouvoir alléger la pression qui pèse sur la capitale en ce qui concerne les infrastructures, les services de base et les emplois, mais en contrepartie pourrait par dans un même temps compromettre le retour d'autres réfugiés par la mauvaise publicité faite sur les réalités de l'accueil que réserve l'Afghanistan à ses nouveaux arrivants.

Selon le HCR, les populations plus réticentes à rentrer sont celles implantées dans le pays d'exil depuis très longtemps[116]. En outre, les secondes générations d'exilés qui atteignent aujourd'hui plus d'une vingtaine d'années et n'ont connu que les pays hôtes comme patrie n'expriment pas le souhait de rentrer "au pays". Néanmoins, des estimations envisagent le retour dans différentes parties du pays de près de 1,2 million de réfugiés ainsi que l'installation d'environ 300 000 *IDPs*[117] en 2003. Selon les observateurs du HCR, 40% s'installeront en zone urbaine.

Dans la capitale même, les mouvements de population continuent. Les acteurs de l'aide ont constaté que les habitants poursuivaient leurs déplacements. Suite à la sélection des bénéficiaires de l'aide et lorsque des cartes donnant accès à l'assistance ont été délivrées, les équipes d'une organisation de solidarité internationale (OSI) ont noté que bon nombre de futurs récipiendaires de l'aide des districts 3 et 7 avaient quitté leur lieu de vie. L'ampleur du phénomène et les destinations de ces derniers ne sont pas claires: un simple changement de quartier voire de district pour les uns, un retour vers le pays d'exil pour les autres sont des cas de figure qui ont été évoqués par les voisins.

Kaboul face à l'afflux de population : stratégies d'intégration/survie et impacts

Le peuple afghan a démontré qu'il savait développer toute une gamme de réponses face aux situations auxquelles il a du faire face. En 2003, La typologie qui peut être faite des habitants de Kaboul repose sur trois groupes principaux :

Les Kaboulis d'origine. Ce sont ceux qui sont restés en Afghanistan, dans leur ville de Kaboul, au cours des années de guerre et de tensions ou ceux qui sont revenus d'exil en retrouvant leur habitation et statut. Les Kaboulis se caractérisent par une intégration urbaine classique ainsi que des pratiques socioculturelles et des attitudes qui y sont attachées.

---

[116] Cf. l'article "Afghans continue streaming home after first wave", UNHCR .Les enquêtes du HCR ont montré qu'un nombre important de réfugiés craignent de ne pas trouver de logement ni de travail, ces craintes les rendant réticents à abandonner leur emploi même faiblement rémunérateur et la vie difficile qu'ils mènent en général à l'extérieur de l'Afghanistan.

[117] Internal Displaced Person.

Les déplacés internes communément appelés "IDPs". Principalement d'origine rurale, cette catégorie de la population doit faire face à un processus d'intégration sociale difficile du fait de sa situation précaire et de son appartenance au monde rural. Les déplacés internes ont inévitablement fait l'expérience d'une marginalisation sociale et économique lorsqu'ils ont joint le processus d'intégration au monde urbain. Ils sont considérés par de nombreux acteurs humanitaires comme en étant, à Kaboul, le groupe le plus vulnérable et le plus "invisible".
Les anciens réfugiés issus des zones rurales. Ce groupe a fait l'expérience des avantages de la vie en zone urbaine lors de l'exil. Il constitue un groupe intermédiaire entre les Kaboulis d'origine et les déplacés internes. Puisqu'ils appartiennent à la population de la capitale, leur expérience de la vie en ville les rapproche des Kaboulis de souche. Leur dissemblance avec les déplacés internes se marque par leur intégration au monde urbain, l'éducation et/ou la formation professionnelle qu'ils y ont reçues et les expériences professionnelles qu'ils ont acquises sur place. Cependant, les racines rurales encore récentes rapprochent les deux groupes.

Les franges les plus vulnérables et pauvres des divers types de populations évoquées ici ont donc développé des mécanismes d'adaptation afin de s'intégrer au mode de vie de Kaboul. Ces derniers ont été identifiés dans le cadre d'une évaluation sur un programme en faveur des vulnérables dans le cadre de projets d'habitat et de distributions de biens de consommation courante. Environ 16 000 foyers ont passé l'hiver 2002-2003 dans des espaces ouverts, sans toit ou porte, et de l'habitat détruit. Ces familles n'avaient que de très faibles revenus voire aucun, en tout cas pas de revenus réguliers. Cela a touché plus particulièrement les familles n'ayant jamais quitté Kaboul ou les réfugiés de retour. Ces conditions de vie étaient très difficiles car en plus de l'absence de latrines et d'électricité, certaines familles n'avaient qu'un accès difficile à l'eau. 82 % utilisaient un petit chauffage au charbon (ou utilisaient les déchets plastiques en guise de braises), 18% n'ayant aucun moyen de se chauffer. Cela a même été à l'origine de problèmes de pollution au plastique, de cancers du poumon et de maladies respiratoires. Il est frappant de constater que bien plus de foyers tenus par des femmes (veuves) sont en fait squattés. Il y a également du mouvement : les gens, lorsqu'ils sont locataires, ne restent pas dans leur domicile car bien souvent ils ne peuvent plus suivre la hausse des loyers imposée par le propriétaire. Les Kaboulis ont déjà démontré des capacités d'adaptation multiples. En effet, du recyclage de matériel de construction à la reconstruction de l'habitat en passant par les déplacements au sein de la ville, les exemples sont donc florissants. Le but de leur stratégie de survie a été d'assurer des rentrées d'argent régulières par le biais d'un emploi de journalier pour les hommes, d'une activité ayant pour cadre le foyer familial (tissage) ou le quartier (travaux ménagers accomplis pour les voisines tels que le lavage du linge) pour les femmes. Quant aux enfants, ils contribuent à la survie de la famille en

améliorant le quotidien par de petits emplois qu'ils occupent (vente au détail, travail dans les bazars, récupération et recyclage de déchets). Notons que le taux d'analphabétisme étant élevé, il rend difficile l'obtention d'emplois plus qualifiés, donc plus rémunérateurs. Certaines familles bénéficient d'appoints de leurs revenus grâce au soutien financier apporté par des membres de la famille résidant en dehors du pays. En outre, la contraction de crédits auprès des commerçants du quartier est monnaie courante pour assurer une nourriture quotidienne. La stratégie de survie principale, c'est en effet le prêt : à la famille, à des amis ou à l'épicier. Les familles n'ont pas les moyens de constituer des stocks de nourriture et fonctionnent au jour le jour. Elles se nourrissent principalement de pain, riz et légumes de saison. Certaines vont jusqu'à marcher trois heures pour trouver la nourriture la moins chère. Mais bien souvent le manque de revenus ou la faiblesse de ceux-ci peut avoir des complications au point de vue de la santé. Les familles réduisent leurs repas en quantité ou au moins la possibilité d'avoir accès à des soins médicaux dans des centres de santé. Bon nombre des plus vulnérables sinon la totalité connaissent des périodes « critiques » sans emploi temporaire. Elles ont quasiment toutes des dettes et le remboursement de celles-ci figure dans leurs dépenses prioritaires. Pour lutter contre le froid, les familles qui n'ont pas suffisamment d'argent pour acheter du fioul brûlent des déchets. Enfin, assurer un abri dans une stratégie de solidarité intra familiale constitue l'un des piliers des mécanismes d'adaptation à Kaboul. En moyenne, 2,8 familles, soit 18 à 20 personnes, vivent dans une maison construite initialement pour recevoir six personnes.

Ces populations ont donc mis au point des moyens d'adaptation leur permettant de survivre dans des conditions précaires et un environnement souvent hostile (via une complémentarité entre plusieurs stratégies). Les stratégies de survie sont diversifiées : emprunt, mendicité, aide du HCR, utilisation des réserves financières, vente des meubles de maison ou bijoux, aide de la famille, occupation d'un emploi salarié, vente de certains paquets fournis par le HCR, envoi des enfants dans le marché du travail, aide des voisins. Parfois, il y a combinaison de plusieurs stratégies de survie mais l'emprunt demeure la stratégie la plus utilisée. Déménager est une autre possibilité lorsque le loyer devenait trop cher. L'ensemble de ces stratégies n'a pas été sans conséquence pour la ville elle-même.

D'autre part, l'arrivée de nouveaux membres très pauvres dans une famille contribue à fragiliser et décapitaliser l'ensemble de la famille.

Kaboul sinistrée, les enjeux de la reconstruction

Kaboul n'a d'autre alternative que de relever les défis importants qui se présentent pour espérer renaître. Des problèmes majeurs se posent à elle : l'eau, l'électricité, le domaine sanitaire (notamment l'insalubrité), les transports figurent au rang des priorités. En effet, une absence flagrante des services de base handicape la capitale. 75 à 80% de la population n'a pas d'accès à l'eau via un réseau de distribution; près de 65% des Kaboulis vivent sans électricité. 84% n'a pas de latrines et la moitié de la ville ne possède pas de système de collecte

des ordures. Enfin, 60 % des routes urbaines n'existent plus, condamnant ainsi les liaisons internes du pays et de la ville essentiellement.

On compte d'importantes destructions physiques ; les hôpitaux, les écoles, les mosquées, les usines sont à rebâtir. De même, l'habitat est complètement ou partiellement détruit : la municipalité, après enquête en 1999, annonce des chiffres de 62 360 maisons dans ce cas-là. La dernière estimation réalisée en 2002 fait état de 80 000 unités détruites ou endommagées[118]. (Cela représente 50% des habitations de la ville).

Par ailleurs, l'absence d'une administration compétente induit un total abandon de la gestion de la ville dans une période durant laquelle elle s'avérerait au contraire cruciale. Le manque de maintenance explique l'état de délabrement d'un grand nombre d'infrastructures.

Ces manques justifient en outre le développement de constructions illégales, résultante également d'une crise aiguë du logement. Ce sont 58 614 unités, soit presque la moitié des maisons construites à Kaboul qui le sont en zones non planifiées[119]. Des problèmes sur les terres et les titres de propriété sont à l'origine de vives tensions au sein de la population. En 2000, 48,6 % des Kaboulis ne possèdent pas de terre. Les destructions massives conjointement au problème de propriété qui se pose avec acuité impliquent de graves difficultés de logement. La population urbaine qui connaît une forte croissance subit une promiscuité importante, qui est source de problèmes sociaux et sanitaires. Le retour des déplacés internes et des réfugiés (1.8 million au total en 2002) surtout dans les villes et notamment à Kaboul, qui compte à cette date 2.4 millions d'habitants, est un facteur aggravant, sans oublier la présence en nombre des acteurs humanitaires.

Les conflits de terres entre ethnies sont violents et de plus en plus nombreux. Les activités des seigneurs de la guerre, les occupations de terres et les conflits ethniques et intracommunautaires génèrent de l'insécurité à un moment où la stabilité est essentielle. Mais régler les problèmes de propriété foncière apparaît comme un préalable à la mise en place d'un ordre durable. Par ailleurs, la population la plus pauvre peut de moins en moins compter sur les plus riches pour lui assurer un toit, des repas quotidiens et une terre. Les plus fortunés eux-mêmes se trouvent dans une situation critique qui ne leur permet pas d'embaucher de la main d'œuvre à leur service sur leurs terres. Les plans qui visent à accroître la productivité agricole ignorent le fait que la plupart des agriculteurs n'ont pas de terre et sont sans ressource pour relancer de nouvelles récoltes.

La question primordiale du statut de la terre, corollaire de celle du problème de l'habitat

Le problème de la terre est incontestablement la source de nombreuses tensions au sein des Kaboulis et dans leurs relations aux autorités municipales. Régler la question du statut de la terre et offrir un logement décent aux populations

[118] Informal Housing Survey établie par UN HABITAT, 2002.

[119] Enquête de la municipalité de 1999.

vulnérables est l'un des défis majeurs que doit relever la municipalité. Celle-ci n'est pas sans réponse ; en effet, elle propose de régler la question de la propriété et celle de l'accès au logement de manière prioritaire. Dans cette perspective, une commission jointe a été créée, regroupant des représentants de la municipalité, du cabinet du gouverneur de Kaboul, du Ministère de la Justice, de la cour de Kaboul et du département criminel du Ministère de l'Intérieur.

En plusieurs points de Kaboul, des constructions illégales en zones non planifiées se sont développées et ce mouvement n'a toujours pas cessé aujourd'hui encore. Les districts les plus touchés par ce processus sont les districts 1, 3, 5, 6, 7 et 16. Le caractère illégal de ces constructions spontanées empêche leurs habitants d'investir dans la consolidation voire l'amélioration du bâti. Les autorités ont en effet déjà mené des opérations de destruction d'habitats illégaux, même si elles ont tendance à les minimiser. Il en découle une vulnérabilité croissante puisque aucune perspective d'amélioration n'est envisagée ou envisageable.

Une proportion importante des réfugiés de retour occupe de manière illégale des maisons qui ne lui appartient pas, des bâtiments publics détruits totalement ou partiellement, des terrains momentanément "abandonnés" par leurs propriétaires ou relevant du domaine public tels que les parcs. Ce sont quelque 1500 familles qui vivent dans divers bâtiments détruits et plus de 60 000 dans des maisons et appartements endommagés[120].

La ville connaît un développement incontrôlé, le plan[121] directeur étant totalement obsolète. Seules certaines parties du plan ont été mises en œuvre. Il prévoyait notamment de fournir des appartements sur plusieurs étages pour 1,4 million de personnes et seulement 600 000 logements de plain pied. Même si les populations étaient de prime abord intéressées par l'idée d'accéder à une forme de modernité par l'accès à un habitat collectif, le mode de vie traditionnel du peuple afghan basé sur des règles de réclusion de la femme avec une famille étendue n'était pas compatible. Ce style ne correspond pas à celui qui est mené en appartement (et encore moins pour des populations directement venues du milieu rural dont une partie de la sécurité économique est liée à l'agriculture domestique et le petit élevage). Les conséquences négatives sur le développement urbain de la capitale sont diverses. Le Master Plan a fini par contribuer au développement de zones non planifiées. Son incapacité à fournir des terres pour la construction d'habitat a conduit à un accroissement de zones d'installation informelles, spontanées. Celles-ci regroupent aujourd'hui près de 50% de la population de la ville. Alors que le gouvernement se doit de fournir aux Kaboulis, retournés et autres, une vie meilleure dans le lieu de leur choix, les procédures trop contraignantes édictées par la municipalité poussent ces populations installées par dizaines de milliers à vivre dans la misère et l'incertitude. Il apparaît donc indispensable pour la municipalité de Kaboul d'adopter une approche beaucoup plus pragmatique en matière de développement urbain, à savoir non pas de nier ou rejeter ces installations

[120] Theresa POPELWELL, "Informal Housing Survey : Kabul", March-April 2002, UN-HABITAT.
[121] Voir l'article "People's Rebuilding and Housing Developement Strategy", op. cit, p.17-18.

informelles mais au contraire tenter de les incorporer au plan de la ville. Par ailleurs, un nouveau phénomène a vu le jour : l'extension de la ville hors de ses limites. Les zones périurbaines ont en effet pris de l'ampleur et sont hors plan. Elles ne bénéficient pas de ce fait de services. Il y a discorde dans ce domaine entre le Ministère du développement urbain et la municipalité. Cette dernière est en faveur de l'application du plan (c'est aujourd'hui le cas) alors que le ministère est partisan de sa révision à hauteur de 60 à 70%. On peut s'interroger sur la validité, la pertinence de cet outil en 2003-2004. Des poches de pauvreté apparaissent à l'intérieur et en bordure de la ville. Ces *no man lands* sont le refuge des retournés qui ne peuvent être absorbés par la ville. Il ne s'agit pourtant pas de camps, aucun type d'organisation particulier ne semble y exister. Ces installations abritent, en plusieurs endroits de la ville, des milliers de personnes qui vivent dans une précarité la plus totale (tentes et containers pour seuls abris).
Parallèlement à ce manque de logements décents, une forte pression sur la terre vient ajouter au problème de l'habitat. Un processus d'hyper inflation en découle. A Kaboul aujourd'hui un appartement de trois pièces devrait coûter, selon certaines estimations, aux alentours de 30 000 USD, mais selon la taille du terrain et sa situation dans la ville, les prix actuels pourraient s'échelonner entre 50 000 et 3 millions de dollars[122].
Par ailleurs, une part significative de l'habitat qui a échappé aux destructions reste inhabité. Les propriétaires sont en fait encore à l'étranger. Beaucoup de propriétaires exilés au Pakistan sont rentrés temporairement à Kaboul le temps de pouvoir justifier leur présence afin de pouvoir bénéficier de l'aide internationale, et notamment des projets de reconstruction d'abris. De nombreuses maisons vides et terrains inoccupés ont été investis par des personnes qui ne paient pas de loyer et n'ont donc juridiquement aucun droit à la. Il en suit des disputes vives au sujet de la question de la propriété et du statut de la terre. Des titres de propriété sont falsifiés par les nouveaux habitants suscitant des conflits. Sous le régime des Taliban, les autorités municipales partent du principe que l'absence des propriétaires entraîne de facto l'abandon de la terre et leur permet de la redistribuer ou de l'attribuer à qui bon leur semble. Une estimation évoque le chiffre de 600 propriétés privées qui auraient été redistribuées par les Taliban. D'autres cas font état d'anciens propriétaires qui, bien qu'ayant vendu leur bien, profitent du désordre et du vide juridique pour tenter de le récupérer aux dépends des nouveaux acquéreurs. Les seigneurs de guerre ne sont pas en reste en ce qui concerne cette question : "[ces derniers] et leurs milices contrôlent une large partie du pays ; les réfugiés trouvent souvent à leur retour, leurs propriétés urbaines déjà occupées et vis-à-vis des lois existantes font face à de grandes difficultés pour les récupérer"[123].

Etant donné le trouble de la situation, certains propriétaires peu scrupuleux tirent profit de ce manque de logements et exigent des augmentations astronomiques

[122] UNOCHA Integrated Regional Information Network, "Afghanistan : Focus on Kabul Housing Shortage", 22 mai 2003.
[123] UNOCHA Integrated Regional Information Network, "New report identities land dispute as major source of conflicts", 12 mai 2003.

de loyers à leurs locataires qui, si elles ne sont pas entendues, entraîne l'éviction des occupants. Selon la presse locale qui rapporte de tels faits, les sommes demandées pour la location d'un logement vont d'une cinquantaine à quelques centaines de dollars. Enfin, une forte pression sur des services peu nombreux et défaillants se fait croissante. La réhabilitation et la mise en fonction de nouveaux à l'ordre du jour restent insuffisants. On pense notamment à l'électricité et à l'eau.

La municipalité de Kaboul dans la reconstruction urbaine

La municipalité prévoit de relancer la construction de l'habitat à faible coût. Sur les 16 830 hectares de terrains constructibles à Kaboul et prévus par le plan directeur, seuls mille sont à ce jour encore disponibles. Néanmoins, les autorités ont assuré qu'ils seraient utilisés à cette fin. En outre, elles envisagent d'étendre les limites de la ville vers le Nord, en direction de la plaine de Shomali. Ce ne serait qu'entériner un état de fait car cette zone a connu un fort afflux de population et par conséquent une expansion très marquée de constructions d'abris illégaux. Cette première légalisation de zones informelles pourrait amener les autorités à répéter cette action de reconnaissance. Celle-ci permettrait aux populations qui en ont les moyens d'investir dans l'amélioration de leur habitat et de ne plus vivre dans de telles conditions de précarité. Elle serait sans doute une voie vers plus d'autonomie, d'indépendance et, par-dessus tout, aurait des effets psychologiques très positifs sur ces populations qui n'ont connu que désarroi et insécurité ces dernières années. Elles ont en effet vécu dans la peur quotidienne d'une éviction, de la destruction de leur abri, en somme dans une instabilité permanente.

Par ailleurs, la municipalité se propose de racheter une partie des maisons comprises dans les zones de 6000 hectares dévolues à la construction d'habitat privé pour y ériger des immeubles qui abriteront une quantité importante de personnes. Selon la municipalité, 250 000 logements seraient aujourd'hui nécessaires pour répondre à une demande très forte et pressante. Les groupes les plus vulnérables, en particulier ceux vivant à flanc de collines, seraient les premiers auxquels une solution de relogement serait proposée. Des taux de prêt intéressants et la possibilité d'échelonner les paiements leur permettraient d'accéder à un titre de propriété. De plus, une compensation financière serait apportée suite à la destruction de leurs anciennes maisons[124]. A ce sujet, UN HABITAT a émis l'avis que si "[cette somme] est envisagée comme une compensation, le processus serait compromis et soulèverait de nombreux problèmes dont des questions de droit, de montant de sommes, de réclamations"[125].

Les autorités ont invité les investisseurs étrangers à s'engager dans la construction de logements sur une base commerciale ainsi qu'un habitat à

[124] Après avoir fourni aux autorités compétentes la preuve de possession du bien.

[125] People's rebuilding and housing development strategy, document UN HABITAT, août 2002, p.11

moindre coût pour les populations les plus vulnérables, tout comme des routes et autres services urbains. Mais, jusqu'à présent, les investisseurs et bailleurs de fonds n'ont pas exprimé de réels intérêts pour ce type de projet, privilégiant d'autres voies commerciales.

Ce qu'il faut retenir en définitive, c'est que les questions relatives à la terre et la sécurité ne peuvent être améliorées que grâce à des efforts pratiques et concrets avec et au travers des Afghans au niveau local. Les Afghans ont depuis longtemps l'habitude de s'adapter aux contextes les plus difficiles. Il s'agit d'appuyer et accompagner leur ingénuité et leur créativité vers la reconstruction de leur vie. L'une des clés sera d'assurer la sécurité foncière (ce qui ne passe pas nécessairement par la propriété foncière), de les aider financièrement au départ et de leur apporter des conseils pour construire de meilleurs logements

Alors que l'Afghanistan est entré dans un processus de reconstruction, Hamid Karzai, président intérimaire, a intégré la question urbaine comme l'une des priorités de son gouvernement[126]. La ville de Kaboul est aujourd'hui à un carrefour de son histoire. Elle doit certes en premier lieu répondre aux défis qui se posent à elle, celui de l'afflux de populations incessant et à son contrôle et celui de ses impacts.

Les enjeux de la mise en place d'une grande politique de reconstruction à Kaboul

Il s'agit de mettre en œuvre des mécanismes incitatifs afin de densifier l'habitat. Cela peut se décliner sous diverses formes comme l'appui aux propriétaires lorsqu'ils acceptent d'accueillir durablement des membres de leur famille. Ce soutien peut passer par l'amélioration de l'équipement en services de base pour la maison, l'accès à un micro crédit ou une subvention. Cette densification permettra de répondre à plusieurs problématiques. D'une part sur le plan urbain, une extension spatiale de la ville ne ferait que rendre encore plus difficile et coûteuse la desserte des quartiers par les réseaux et les équipements de base, D'autre part, le regroupement familial devra être facilité en proposant de nouvelles pièces à l'intérieur des maisons. Ce regroupement est également nécessaire afin d'éviter la dissolution des liens de solidarité intrafamiliale, garants de la sécurité alimentaire des plus vulnérables. Enfin, cette densification du bâti serait un moyen d'améliorer l'offre du secteur locatif et de limiter la multiplication des zones construites illégalement.

Partant du contexte de crise aigue du logement et de son ampleur, la pratique qui consiste à distribuer des matériaux aux populations peut sembler vaine. Des solutions expérimentées avec succès dans d'autres contextes sont à l'étude afin de les adapter à la demande des Kaboulis. Il apparaît indispensable de favoriser l'accès aux financements afin d'améliorer progressivement l'habitat. L'emprunt en Afghanistan est un phénomène courant. Des systèmes de micro-crédit appuyés par les ONG existent à Kaboul ainsi que des systèmes traditionnels

[126] "An urban reconstruction and renewal program will focus first on the major cities, to support the municipal authorities with planning, urban land management systems, access to electricity and infrastructure and transportation. A program promoting the concept of sister cities could be quite effective", S.E Hamid Karzai, Discours prononcé lors de la conférence de Tokyo, le 21 février 2002.

(*Qarz-e-Hasana*, *Qarz-e-Soud*, …). L'une des principales cautions reste la confiance entre les personnes. A cet effet, les membres des communautés doivent se connaître et entretenir des relations de confiance pour qu'il y ait, auprès des marchands, des prêts d'argent ou de matériaux tels que des poutres, des fenêtres, des portes, autant d'éléments indispensables dans un contexte de reconstruction. Cependant, étant donné que les populations vulnérables ont tendance à être très mobiles, que les flux de nouveaux arrivants sont irréguliers et massifs, il sera de plus en plus dur d'établir des relations de confiance et de se connaître au sein du voisinage. Le caractère évolutif de l'habitat et les besoins en réhabilitation permettent aux populations de souscrire des crédits sur le très court terme. Ils concernent dans un premier temps les matériaux pour consolider la fonction d'abri de la maison, puis les matériaux nécessaires à l'amélioration de l'habitat. Un appui des ONG en terme de médiation pour répondre aux besoins des populations est donc envisageable. Il s'agirait d'une prise en charge de l'organisation de la collecte d'un fonds de garantie mutualisé par exemple. Le financement des travaux peut être partagé entre l'épargne préalable des familles, une subvention d'une ONG par exemple et un prêt (fonds d'amélioration). L'épargne préalable peut être à la hauteur de deux mensualités de crédit et passer d'un prêt communautaire à un prêt individualisé. Pour les plus modestes, il serait possible de proposer aux bénéficiaires un remboursement en matériaux (briques de terre séchées par exemple) qui alimenterait une banque des matériaux.

Kaboul se doit également de privilégier les réhabilitations de maisons dans les quartiers défavorisés, notamment à flanc de colline ou en périphérie. C'est là que l'assiette foncière est la plus faible. Au regard, de la grande taille des parcelles et du prix élevé du foncier dans certains quartiers centraux comme le district 3, il ne semble pas prioritaire d'aider ces bénéficiaires potentiels. Les moyens propres qui ont déjà été déployés pour la reconstruction des maisons dans certains quartiers réguliers permettent d'espérer que ces quartiers se reconstruiront spontanément, sans aucun système d'aide.

L'un des défis essentiels, et sur un plus long terme, est de développer les projets destinés à améliorer la génération de revenus afin d'éviter l'insécurité alimentaire, la décapitalisation des moyens de production et faciliter l'accès à de petits emprunts pour améliorer l'habitat. Améliorer également l'accès à l'eau et l'assainissement des quartiers s'avère tout autant capital. La mise en réseau et l'entretien des équipements doivent réapparaître dans l'agenda municipal. Cela recouvre le réseau d'évacuation des eaux usées, l'entretien des caniveaux, la gestion des déchets, l'installation de chlorateurs adaptés aux pompes manuelles, l'entretien et la surveillance des points d'eau pour éviter les gaspillages. Il va de soi que les quartiers illégaux ne doivent pas être oubliés dans ces opérations concernant les équipements. Des solutions allant dans ce sens ont déjà été testées, notamment dans le quartier de *Share Kunar*. L'une des modalités de ce type d'opérations est d'organiser le financement de l'amélioration des quartiers autour des programmes d'investissement collectifs. En contre partie de leur participation à la réhabilitation, les habitants reçoivent l'assurance d'obtenir le

droit d'occupation du sol pendant 20 à 30 ans. Toutes ces mesures visent également à potentialiser la capacité d'autoproduction de l'habitat.
Enfin, en ce qui concerne les flux de populations, il est fondamental d'éviter tout effet d'appel d'air d'un nombre trop important de migrants qui pourrait résulter des projets basés sur le don. L'assistance proposée aux populations doit être compatible avec la constance des flux des "returnees". Un système de collecte fermé, sous forme de fonds rotatif, ou ouvert, proche du système bancaire, pourrait répondre à la croissance démographique constante des Kaboulis ainsi qu'au caractère évolutif de l'habitat et aux besoins spécifiques en terme de réhabilitation/reconstruction.

Kaboul, siège des humanitaires

Kaboul est à la fois un point d'entrée et de transit de l'aide vers les provinces. Un des pièges de la reconstruction aurait été de focaliser l'aide sur la capitale en oubliant les zones rurales. L'écueil semble bel et bien avoir été évité. Kaboul a reçu l'assistance financière la plus élevée jamais accordée, en partie pour assurer la sécurité mais également pour la facilité d'implantation des sièges et la mise en place de programmes. Ainsi en 2002, les ONG se trouvaient situation de concurrence pour reconstruire et réhabiliter les écoles à Kaboul. Des millions de dollars ont été injectés l'économie locale mais beaucoup moins en ce qui concerne les projets proprement dits.

Les actions menées par les ONG
Notre attention s'est focalisée sur l'intervention des ONG et autres organisations internationales dans le secteur de la réhabilitation urbaine. Ce domaine présente la caractéristique d'avoir un large spectre puisqu'il comprend la réhabilitation du secteur de la santé, de l'éducation, le sanitaire, les questions d'habitat et la planification de la ville.
C'est le UNHCS HABITAT qui devrait occuper une position de leader dans la reconstruction et les programmes liés à l'urbain. Cependant le faible nombre de projets qui sont acceptés par la communauté des bailleurs de fonds amenuise son rôle et limitent ses actions. Cette agence onusienne est principalement engagée dans des actions de renforcement des capacités (*"capacity building"*) et de traitement des déchets (*"solid waste removal"*). Les programmes qui ont été soumis pour améliorer les conditions de l'habitat endommagé (*upgrading schemes*) dans certains quartiers par exemple n'ont à ce jour toujours pas trouvé de financeurs.
Quant au UNHCR, il a soutenu le retour des réfugiés en prenant trois axes prioritaires : la réparation des abris, la distribution de graines et outils, la gestion de l'accès à l'eau. L'aide de départ a du être limitée au logement rural et à l'eau et seulement aux populations jugées les plus vulnérables (prioritairement veuves, handicapés et orphelins). Le HCR n'est donc directement présent à Kaboul qu'à travers *l'encashment center* qui est également l'antenne chargée d'accueillir avec d'autres organisations les réfugiés qui arrivent dans la capitale. Le problème qui s'est posé alors n'était pas seulement de savoir si les retournés qui ne

possédaient plus rien recevraient suffisamment de quoi se nourrir et boire ainsi qu'un logement, mais aussi et surtout de savoir s'il y avait suffisamment d'opportunités au point de vue de l'emploi et des services de base tels que l'irrigation, la santé, l'éducation offerts afin d'envisager une transition en douceur pour atteindre un niveau de développement satisfaisant. Les besoins étaient urgents étant donnés la sécheresse et le manque de sécurité. L'aide bilatérale qui s'est organisée a clairement mis l'accent sur la réhabilitation et la reconstruction des infrastructures[127] déjà existantes à Kaboul . Par ailleurs, le MUDH[128] a commandé une série d'enquêtes pour être capable d'orienter convenablement sa future politique. Les programmes d'habitat de Kaboul, qualifiés de projets d'abris (shelter) ou *low cost housing*, sont l'objet de la mise en œuvre de diverses ONG. Ces projets reposent sur la distribution de matériaux de construction . Signalons que l'hiver 2002-2003 a été particulièrement rigoureux et a impliqué une action coordonnée de plusieurs ONG. Ainsi, quatre ONG se sont associées (CARE, Mercy Corps, Medair et ACTED) pour répondre aux besoins de l'hiver de ces 16 000 familles et ont utilisé le système de Cash For Work[129] . Ce sont 13 175 familles qui ont été sélectionnées pour ce programme. Le CFW a servi à réparer les maisons, acheter du fioul, des vêtements, des couvertures, des tapis. Il fonctionne sur des programmes de minimum 60 jours. En somme, il a permis d'améliorer les régimes alimentaires, de rembourser des dettes, acheter des objets (machine à coudre, tapis,…). Le CFW a réduit la vulnérabilité au froid de l'hiver en fournissant à la population bénéficiaire une source constante de revenus contre de petits emplois de construction ou de services pour une partie de l'hiver et en lui permettant ainsi de surmonter les risques accrus et les coûts de l'hiver.

Les ONG ont à traiter la question de l'afflux quotidien de réfugiés de retour d'exil tous les jours. A Kaboul, la situation est emblématique car elle reste la seule ville qui fournisse une réelle source de revenus, autre que l'économie souterraine via des emplois informels pour ceux qui sont incapables de survivre dans leur zone d'origine. Aujourd'hui encore, l'Afghanistan reste divisé en une multitude de fiefs, dans lesquels les seigneurs de guerre font la loi et répriment les populations qui sont sans liberté ou presque. C'est pour cela que certains retournés décident de quitter l'Afghanistan avant l'hiver, période moins propice aux déplacements ou de devenir des déplacés internes Ils vont vers les villes pour avoir de meilleures conditions de vie pendant l'hiver, chercher un emploi car ils ne peuvent travailler la terre pendant cette période. Les "returnees" rencontrent des désillusions après avoir été encouragés par des promesses d'aide pour un retour à une situation qui est pire que celle connue dans les pays d'asile. Selon les chiffres du HCR, il y aurait 1,1 millions d'Afghans au Pakistan courant 2003.Plus de 70 % des réfugiés restés au Pakistan vivent dans des camps. La sécurité et le manque d'emplois sont les deux freins au retour. Le HCR signale qu'il y a une période critique d'un ou deux mois qui suit le retour et représente le

[127] Hopitaux et écoles principalement.
[128] Ministry of Urban Development and Housing
[129] Nourriture Contre Travail.

temps nécessaire à trouver un logement et des revenus. C'est pour cette raison que l'agence fournit 100 US dollars cash à chaque famille, lui rembourse le transport jusqu'en Afghanistan et lui donne un kit de survie. Le PAM, lui, fournit de la farine de blé pour trois mois.
Agir auprès des plus vulnérables pour les ONG, c'est agir dans les foyers tenus par des femmes illettrées ou semi-illettrées sans homme de plus de 15 ans, les foyers tenus par un homme ou une femme illettré ou semi-illettré souffrant d'une maladie chronique au sein de la famille[130].

Effets et conséquences de la présence des ONG à Kaboul
Plus de 200 ONG internationales sont à l'heure actuelle présentes à Kaboul et créent un dynamisme économique de surface. Le personnel expatrié compose donc la partie la plus importante d'une communauté qui comprend en outre les membres des diverses agences onusiennes ainsi que les représentants des corps diplomatiques et autres personnes attachées aux ambassades et consulats. Afin de couvrir les besoins de ces expatriés, tant à un niveau professionnel que personnel, de nouveaux services ont été mis en place. Toute une gamme de produits sont effectivement disponibles sur des marchés qui se développent. Les magasins de Flower Street où s'étalent des produits de consommation et des denrées alimentaires principalement importées de Dubaï. Enfin, un réseau de services de haut de gamme commence à s'implanter : téléphonie, matériel informatique , accès à Internet en sont les premières manifestations.

Par ailleurs, de par leur présence et les activités qu'elles mènent sur le terrain, les ONG sont pourvoyeuses d'emplois et offrent une gamme relativement large de débouchés professionnels plus ou moins qualifiés. Ce spectre s'étend des postes d'encadrement et d'exécutant requérant des savoir-faire et des compétences à ceux, moins qualifiés, de gardiens, cuisiniers et hommes ou femmes de ménage que l'on peut trouver sur les lieux de travail et de vie des expatriés. Cette source d'embauche n'est pas négligeable dans une période où le marché de l'emploi local n'offre guère de possibilités. Elle offre à un bon nombre d'individus la possibilité de s'assurer un emploi stable ainsi que l'assurance d'un revenu fixe.

Perspectives…
La reconstruction de la capitale est donc en cours. Elle est le fruit de l'émergence d'initiatives privées. Cependant, une grande partie de la population kaboulie demeure à l'écart des rares projets d'assistance et ne trouvent pas les moyens d'initier le cercle vertueux du développement. L'accès à l'eau et l'assainissement, la sécurité foncière, l'accès au crédit et l'appui technique pour l'amélioration de l'habitat et la création d'activités rémunératrice apparaissent comme des enjeux pour les acteurs de l'aide. Cependant, les difficultés auxquelles doivent faire face les acteurs de l'aide et de la reconstruction en zone urbaine sont de taille. La stabilité politique semble être primordiale au bon

[130] Etude menée sur le terrain, année 2003, Groupe URD.

déroulement des opérations de développement et pour la bonne conduite des différents projets en cours.

2

HUAMBO, UNE CAPITALE PROVINCIALE AU CŒUR DE LA GUERRE CIVILE

L'Angola : un des plus longs conflits du XX^{ème} siècle

La guerre d'indépendance

La Guerre fait partie de la réalité angolaise depuis 1961 et le massacre perpétré dans la *Baixa de Kassange* (province de Malanje) par les forces armées portugaises afin de réprimer la révolte de paysans d'une plantation de coton.[131]. Les mouvements de libération lancés contre le pouvoir colonial portugais, alors aux mains du Dr Manuel Salazar, sont menés par trois leaders charismatiques : Agostinho Neto, Holden Roberto et Jonas Savimbi. Ces trois leaders, unis pour une même cause se revendiquent cependant d'idéologies différentes et bénéficient donc d'appuis différents. Le MPLA (Mouvement Populaire pour la Libération de l'Angola)fondé en 1956 par Agostinho Neto s'appuie sur l'idéologie Marxiste Léniniste et bénéficie du support du bloc communiste et notamment de Cuba et de l'URSS. Le FNLA (Front National pour la Libération de l'Angola) fondé en 1962 Holden Roberto et l'UNITA (Union Nationale pour l'Indépendance Totale de l'Angola) constituaient les autres mouvements de libération. Avec le soutien de la Chine, l'UNITA, créée en 1966 par Jonas Savimbi se présente dans un premier temps comme le défenseur d'un communisme pluraliste d'influence maoïste. A partir de 1981 l'UNITA va se convertir en défenseur de la démocratie sur un modèle capitaliste et reçoit alors l'appui de l'administration Reagan ainsi que celui de l'Afrique du Sud. Les divergences entre le FNLA et l'UNITA sont avant tout fondées sur les personnalités de leurs leaders respectifs. L'UNITA concentre son action sur la partie Sud du pays avec des bases en Zambie puis en en Namibie. Quant au FNLA, il reçoit l'appui du Zaïre et se focalise sur le Nord Est du pays. Le MPLA mène l'essentiel de ses actions sur le Nord via l'enclave de Cabinda et aussi sur l'Est à partir de la Zambie.
Les mouvements d'indépendance, marqués par leur manque de coordination, sont tenus aux frontières mais imposent au Portugal un très grand effort de guerre. La population portugaise, alors sous la coupe d'un régime arbitraire et répressif voit ses soldats partir en masse et pour de longues périodes se battre dans « l'Ultramar » (Outremer). Les guerres d'indépendance feront partie des causes qui ont conduit le peuple portugais, le 25 avril 1974 à faire sa Révolution des Œillets et mettre un terme

[131] Le 4 janvier 1961, l'aviation portugaise bombarde au Napalm les populations révoltées faisant ainsi des milliers de morts. Cet évènement va marquer le début d'une lutte armée pour l'indépendance.

au régime dictatorial de Salazar [132]. La démocratie et la liberté retrouvées, le Portugal va entamer dès lors un rapide processus de décolonisation.

Le 15 janvier 1975, le FNLA, le MPLA et l'UNITA signent les accords d'Alvor qui consacrent l'indépendance de l'Angola. Les trois mouvements décident d'instaurer un régime transitoire pendant 11 mois au terme duquel se tiendrait des élections libres. Le MPLA soutenu par l'armée cubaine expulse le FNLA et l'UNITA de Luanda. Le 11 novembre 1975 Agostinho Neto déclare l'indépendance et la naissance de la République Populaire d'Angola. Le pouvoir est alors aux mains du MPLA, dès lors les différences idéologiques et les luttes personnelles pour la conquête du pouvoir vont prendre le chemin des armes et faire plonger le pays dans la guerre civile.

Cette contribution vise à présenter les différentes dynamiques et périodes de conflits dans les villes du centre de l'Angola (Huambo, Kuito et Malanje), ainsi que la gestion des problèmes humanitaires par les ONG. L'analyse est principalement centrée sur la ville de Huambo lors de la période 1993-2003. L'année1993 est marquée par le siège de 55 jours de la ville de Huambo et de ce que la presse internationale a appelé 'War on Cities' (Guerres en ville).

Les années 90 : une période charnière

L'Angola fût l'un des théâtres de la guerre froide jusqu'en 1989. Le passage vers un monde « unipolaire » va à la fois bouleverser la nature des guerres, renforcer le poids des sources de financements (pétrole, diamants) et modifier l'intervention des acteurs humanitaires.

Officiellement, le conflit opposant l'UNITA au Gouvernement après l'indépendance trouvait ses bases dans une opposition idéologique. Les Accords de Bicesse de 1991[133] qui célébraient la tenue d'élections libres et le déploiement de forces de maintien de la paix des Nations Unies (UNAVEM[134]) étaient alors perçus par l'UNITA comme le signe d'une victoire certaine. De son côté, le gouvernement (MPLA) mené par José Eduardo dos Santos (successeur de Agostinho Neto mort en 1979) amplifie la mise en œuvre de projets de développement[135].Il n'est pas prêt non plus à perdre les élections et multiplie alors (à travers le SINFO, ses services secrets) les arrestations et les exécutions sommaires.

Pour la population, le processus démocratique est certes un espoir pour un retour à une paix durable mais il fait également ressurgir les divisions politiques héritées de l'éclatement des familles lors du conflit. Ceci tend à recréer de nouvelles dissensions au sein du noyau familial.

[132] Bien que Salazar soit mort en 1971, son successeur Marcelo Caetano maintient le caractère dictatorial du régime initié par Salazar.

[133] Accords qui suivaient la chute du bloc soviétique (donc des financeurs du MPLA)

[134] United Nations Verification Mission.

[135] « Le gouvernement (MPLA) a fait plus en six mois qu'il n'avait fait pendant les 15 années au pouvoir ». Un interviewé à Huambo.

Les premières élections libres réactivent le conflit

Lorsque s'engage le processus d'élections, les deux parties sont convaincues de leur victoire future. En1992, la validation des élections et de la victoire du MPLA par les Nations Unies sont récusées par Jonas Savimbi. De son côté, le MPLA, devient l'interlocuteur privilégié de la communauté internationale. Le gouvernement qui contrôle alors la presse et les médias de masse contribue au discrédit de Savimbi.
En 1993, un conflit ouvert s'engage entre le gouvernement et l'UNITA, qui se matérialise, notamment, par le siège de Huambo pendant 55 jours[136] au terme duquel l'UNITA arrive à prendre le contrôle de la ville. Cette période est marquée par d'intenses combats et les bombardements de l'UNITA. En ville règne l'anarchie : pillages de magasins, exécutions sommaires, notamment dans les milieux d'intellectuels. Les combats sont d'une intensité inconnue jusqu'alors. La population civile, principale victime des conflits, commence à mourir de faim. En décembre 1993, l'arrivée des premiers vols du PAM (Programme Alimentaire Mondiale), CICR (Comité Internationale de la Croix Rouge) et MSF (Médecins Sans Frontières) sont vécus comme une véritable délivrance par cette population affamée et isolée. Au malheur de la guerre se rajoutait une sécheresse qui avait entraîné de très mauvaises récoltes.

Les années de "ni guerre, ni paix"

En novembre 1994, la reprise de la ville de Huambo par les FAA (Forces Armées Angolaises) se traduit par une nouvelle phase critique, marquée par de véritables chasses à l'homme de la part du gouvernement envers les représentants de l'UNITA et les intellectuels.
L'arrivée d'une nouvelle période de faim entraîne le retour des ONG, mais cette fois-ci, elles bénéficient d'un espace d'intervention plus important. Dans ces zones nouvellement accessibles, une part plus importante est donnée aux programmes de distribution de semences et d'outils. Ces programmes de relance de la production agricole sont très encourageants.

C'est à cette époque qu'est signé le protocole de Lusaka.[137] Les résolutions sont dans la continuité des Accords de Bicesse mais avec un déploiement massif des forces des Nations Unies. L'UNAVEM III se déploie à partir du 8 février 1995 et elle compte 7000 soldats, 350 observateurs militaires et 260 policiers. Sa mission est un « contrôle » et non plus un simple suivi, comme en 1991, des résolutions du processus de paix et notamment du processus de démobilisation.

C'est alors que s'ouvre la période "ni guerre, ni paix" car plusieurs indicateurs montrent que la paix ne va pas durer : la fin du conflit n'avait pas été signée par Jonas Savimbi et la démobilisation était quasi inexistante. Pour la ville de Huambo, cette période est marquée par un climat de méfiance et de répression qui n'engage ni la population ni l'administration à entamer un processus de reconstruction. De nombreux mouvements migratoires ont lieu. Les populations vont rejoindre les villes côtières les plus sûres (Benguela et Luanda). Dans les différentes provinces du Planalto, une partie

[136] Du 10 janvier au 6 mars 1993.
[137] Lusaka en Zambie, accords signés le 20 novembre 1995 entre le Gouvernement angolais et le mouvement de rébellion de l'UNITA, sous le haut patronage des Etats-Unis, de la Russie et du Portugal.

de la population du milieu rural en profite pour quitter les zones sous contrôle de l'UNITA. La ville de Huambo conserve cependant une forte présence d'acteurs humanitaires qui viennent renforcer l'arrivée de la force d'intervention des Nations-Unies, l'UNAVEM III, entre 1995 et 1997.

Les villes de nouveau au cœur du conflit

Fin 1998, le conflit ouvert reprend. Les habitants, bien que familiarisés au contexte de guerre redoutent énormément ces périodes d'«entra e saí» (entrée – sortie) qui se caractérisent par une grande instabilité politique et économique où l'on assiste à des pillages, où les marchandises circulent peu ou pas et où par ailleurs la prise de pouvoir s'accompagne d'une forte répression (arrestations, tortures, exécutions…) envers toute personne susceptible de s'opposer au pouvoir nouvellement en place. L'UNITA est aux portes de Huambo. Le gouvernement se lance dans une guerre totale qui se traduit entre autre par une accentuation des violations des droits de l'homme, déjà largement bafoués.

La stratégie militaire du gouvernement inclut entres autres : des chasses à l'homme, des déplacements forcés et une politique de la terre brûlée pour couper l'UNITA de main d'œuvre et de vivres. Dans ce contexte, l'action humanitaire dispose d'un champ géographique d'intervention très limité. Durant les six premiers mois de 1999 la ville se retrouve coupée de toute aide extérieure significative. L'acheminement de l'aide humanitaire est très délicat et très coûteux car il se fait exclusivement par avion. En ville, une pénurie de carburant[138] s'installe, ce qui contribue à l'isolement de la population coupée de toute source d'information et d'ouverture sur l'extérieur. La situation alimentaire est de nouveau alarmante.

La défaite de l'UNITA et l'espoir d'une paix durable

L'UNITA échoue dans son entreprise de reconquête de Huambo et multiplie les défaites dans les villes clefs. En septembre 1999, le gouvernement reprend le contrôle des fiefs de l'UNITA. Les villes de Bailundo, Mungo (Huambo), Andulo et Kuito (Bié) sont reprises par le gouvernement. En février 2002, la mort de Savimbi va entraîner une UNITA acculée, à la signature, le 4 avril, du Mémorandum des Accords de paix de Luena (province de Moxico). S'amorce alors un processus de démobilisation, la reconnaissance de l'UNITA en tant que parti politique s'engageant dans un processus démocratique.

L'Angola est aujourd'hui exsangue après plus de vingt-cinq ans de guerre civile. Son économie repose sur le pétrole, principale source de revenus du pays. Vient ensuite l'extraction minière et notamment diamantifère. L'agriculture (banane, café, maïs, coton) malgré un très fort potentiel reste à des niveaux de production relativement faibles. L'industrie reste très peu développée du fait de la longue instabilité politique. L'Angola a entamé un processus de reconstruction, qui reste fragile, marqué à la fois par des incertitudes et de l'espoir.

Durant ces vingt-cinq dernières années, la composition de la migration vers/de Huambo s'est révélé très complexe. Cette ville est l'un des lieux les plus affectés par

[138] Cela a une conséquence sur les déplacements (biens et personnes) et sur la production d'électricité via les groupes électrogènes.

les conflits post-indépendance. A l'heure actuelle, Huambo doit encore relever certains défis tels que la gestion du retour des anciens habitants avec les problèmes que cela peut poser en termes de capacité d'accueil de la population et de gestion et application du droit foncier. En outre, il faut organiser le départ des déplacés internes vers leurs lieux d'origine, fermer les camps, permettre à ceux qui souhaitent rester en ville de le faire dans des conditions acceptables, intégrer les anciens membres de l'UNITA alors que l'opposition UNITA/MPLA reste présente dans les esprits, et enfin, lancer le processus de reconstruction. Cela représente autant d'enjeux qui se posent au pouvoir local et national ainsi qu'aux acteurs humanitaires. Ces derniers doivent envisager de nouveaux types d'action, faire face aux problèmes importants d'assainissement de l'eau en milieu urbain et périurbain. Il s'agit également de garantir la sécurité alimentaire, de recréer un tissu social et une activité communautaire. Assistance et accompagnement doivent être les maître-mots de cette aide pour qu'aucun phénomène de dépendance ne se créé vis-à-vis de l'aide. Enfin, la ville doit accorder une place aux handicapés, victimes des mines et symboles vivants des années de conflit.

Le milieu urbain en Angola : le modèle de Huambo

Selon les estimations du PNUD (Programme des Nations Unies pour le Développement)[139], la population urbaine, représente aujourd'hui en Angola 50% de la population alors qu'elle n'était que de 14% en 1960. Sur une population totale d'environ 13 millions d'habitants, 6.5 millions se concentreraient dans des zones urbaines. Luanda, la capitale du pays, compte à elle seule 3.5 millions d'habitants, et le reste de la population urbaine se répartit sur l'ensemble du pays dans les villes de Benguela, Huambo, Lubango, Malanje et Uíge. Huambo peut donc être considérée comme une ville moyenne du fait de sa taille et de son rôle économique dans le pays.

La fondation de Huambo

La puissance coloniale portugaise marqua sa présence sur le sol angolais dès la fin du XIX^{ème} siècle. Un rigoureux système administratif avait été mis en place. Des chemins de fer furent construits alors que plusieurs villes, dont Huambo, étaient en train de naître. Située sur le Planalto, plateau central de l'Angola à environ 1700 mètres d'altitude, celle-ci fut inaugurée en 1912, bâtie sur le modèle d'une ville européenne. Cette zone fut choisie pour sa position centrale dans le pays, ses bonnes conditions climatiques et la richesse de ses terres regorgeant de ressources minières. La ville de Huambo avait donc une architecture très européenne. Cependant, jusqu'aux années 1950, la ville n'était qu'une station d'approvisionnement commercial, avec un centre administratif et quelques usines de réparation de chemins de fer. La ville était exclusivement peuplée d'Occidentaux alors que les populations nationales étaient laissées en périphérie. Huambo se caractérisait par des divisions sociales et raciales beaucoup plus marquées que dans les villes de Benguela ou Luanda. Jusqu'en 1949, cette *Nova Lisboa* ne disposait pas d'accès à l'électricité ni de quelconque réseau d'assainissement. Les "*sobas*", chefs de villages traditionnels, étaient devenus des fonctionnaires chargés de récolter l'impôt et de recruter des travailleurs forcés pour le compte de la puissance coloniale. Ceci contribua, par ailleurs, à renforcer les tendances centralisatrices et à affaiblir les capacités de coopération et de participation au sein des communautés.

[139] " Rapport sur le développement humain , Angola 1999"

Durant l'après deuxième guerre mondiale, la puissance coloniale optimise le potentiel agricole du pays. L'Angola devient l'un des principaux producteurs mondiaux de café et de maïs. Ce développement agricole eut un impact considérable sur la ville de Huambo. La ville et la province furent même proclamées « grenier de l'Angola », notamment pour stimuler l'attraction de la zone auprès des populations blanches qui se cantonnaient jusque là sur les villes côtières de Luanda et Benguela. En réalité, les sols de Huambo sont très peu fertiles, les importantes quantités produites étant essentiellement dues au très faible coût de la main d'œuvre[140] ainsi qu'à l'utilisation massive de fertilisants sur une très vaste surface. Les *fazendas*,[141] exploitations agricoles et agropastorales, sont généralement situées à proximité des grands axes routiers. Cet intérêt des occidentaux pour l'agriculture a conduit à des expropriations de terres dans la périphérie de la ville.

Pendant les années 60, le tissu industriel s'est développé et diversifié. La ville disposait d'une industrie agroalimentaire, de textile, de plastique et de matériel de construction. Sa principale activité industrielle résidait cependant dans les usines de la Ferrovia avec ses fonderies et ateliers de réparation, assurant la fabrication de l'ensemble des pièces nécessaires au bon fonctionnement du Chemin de Fer de Benguela (CFB)**.**
Avec le développement économique, la population autochtone se fait plus nombreuse, répondant à l'appel de main d'œuvre nécessaire au bon fonctionnement des usines. Se sont ainsi développées des zones périurbaines communément appelées : *musseques.* Les frontières entre communautés étaient nettement visibles. Elles correspondaient à un découpage social et ethnique. Ainsi, les populations défavorisées, très majoritairement *des nativos*[142], vivaient dans les *musseques*,[143] situés dans les quartiers périphériques; la ville formelle reste peuplée très majoritairement par les colons. A partir des années 1960, la croissance des zones urbaines entraîne la destruction de certains *musseques*. Par conséquent, les populations pauvres sont repoussées en périphérie, procédant ainsi à un étalement de la ville. Du point de vue structurel, chaque maison dans les *musseques* possède une *horta*, petit potager (arbres fruitiers notamment) qui permet d'avoir un complément de revenus ou d'assurer en partie la sécurité alimentaire des ménages. La récente expansion des villes due essentiellement à l'absorption d'un grand nombre de déplacés présenta un impact sur la dynamique de croissance des quartiers périurbains.

Huambo, zone d'instabilité récurrente

Depuis le début des années 60, les principaux centres urbains tels que Luanda, Huambo et Lubango ont vu leur population croître considérablement. Malgré une croissance économique forte en milieu urbain, le milieu rural n'a pas connu ce même élan et est resté enfermé dans une pauvreté endogène qui allait en s'accentuant, entraînant de fait des migrations vers les villes et les industries du poisson de la côte. Durant les 25 dernières années, la composition de la migration à Huambo a été très complexe en raison des conflits post-dépendance. En 1975, Savimbi en fait son fief la

[140] Les « contratos » étaient des recrutement forcés de personnel destiné à travailler dans les exploitations agricoles et notamment de café et de coton.
[141] Terme portugais désignant des Latifundia.
[142] Terme utilisé par le pouvoir colonial pour désigner les populations locales. On trouve aussi le terme "nativos " qui signifie natifs.
[143] Terme angolais signifiant "sols en terre"

proclamant, nouvelle capitale de l'Angola. En 1976 la ville est reprise par le gouvernement fortement aidé par les troupes cubaines. Entre 1983 et 1991, l'intensification des actions militaires de l'UNITA en milieu rural et dans les zones périurbaines autour de Huambo a entraîné des mouvements de population que nous analyserons par la suite. L'année 1993 est marquée par le siége de 55 jours au terme duquel l'UNITA reprend le contrôle de la ville. Fin 1994, le gouvernement reprend le contrôle de la ville et la situation se stabilise quelque peu. A partir de 1998, les combats reprennent. De nouveaux déplacements sont à dénombrer.

Le milieu urbain aujourd'hui

La principale raison de la croissance exponentielle des villes en Angola est liée aux mouvements de population produits par la guerre et aux problèmes de sécurité qui en découlent. Les exodes massifs ont été un facteur de croissance démographique des villes comme Luanda, Benguela, Kuito et Huambo. Cette croissance rapide s'est déclinée par la naissance et le développement des quartiers en zone périurbaine et cela sans aucune planification ni mise en place de services élémentaires.
A Huambo, les données sur le nombre d'habitants sont toujours imprécises, toutefois on peut établir une estimation dans une fourchette de 300 000 à 500 000 habitants. Les zones périurbaines sont plus peuplées que les zones urbaines, mais là encore les données statistiques font cruellement défaut. Il est ainsi tout aussi difficile de dissocier les flux migratoires liées à la violence, de ceux provoqués par des raisons économiques. Huambo se caractérise comme étant elle est à la fois une ville cible, une ville refuge mais surtout une ville symbole de l'une des plus longues guerres civiles du XX^{ème} siècle.

Un environnement urbain en mutation

On constate en effet que plusieurs phénomènes se produisent parallèlement : extensions de certains quartiers, densification de l'habitat, élévation du taux d'occupation des logements. La pression démographique sur les villes et leurs zones périurbaines a entraîné la disparition progressive des hortas[144]. Ceci caractérise une transition progressive de la ruralité vers l'urbanisation dans les zones périurbaines. En terme d'accès à la sécurité alimentaire, on constate que celle-ci n'est plus basée sur la production d'aliments mais sur la réalisation d'une activité créatrice de revenus. La terre en milieu périurbain est désormais quasi-exclusivement consacrée à l'habitat. A Huambo qui est à la fois perçue comme une ville-refuge et une ville-cible, ce phénomène est moins marqué que dans de véritables villes-refuge telles que Benguela ou Luanda.

Un manque de planification urbaine

Il n'existe aucune planification des sols, l'implantation de l'habitat y est donc parfaitement anarchique. Le *soba* n'est souvent consulté qu'une fois que la construction est réalisée. Son rôle se limite à reconnaître la propriété des terres, le droit coutumier ne lui reconnaissant aucune fonction de régulation. Le système d'accès à la terre traditionnel et la notion de propriété sont bien différents de ceux prévus dans le cadre légal. L'installation légale dans une zone périurbaine relève d'un

[144] Ce phénomène est surtout vérifié à Luanda (Métropole de 3,5 Millions d'habitants) Le phénomène existe également dans des villes moyennes telles que Huambo mais sous une forme moins marquée.

processus administratif très long et coûteux qui n'est donc que très rarement suivi. Dans les milieux urbains, moins de 10% de la population est en mesure de prouver par un titre de propriété son droit sur une terre. Ceci s'explique notamment par le vide qui existe dans l'enregistrement des terres. De plus, la ruée vers les maisons désertées n'a pas été suivie par une loi adaptée[145]. La possession de terre et d'un habitat est culturellement très importante. L'accès au marché locatif n'est donc en général que provisoire car beaucoup trop aléatoire et fastidieux à gérer pour les propriétaires bailleurs et les locataires.

L'évolution de l'habitat et des infrastructures

Le "Quarto e Sala", (chambre et salon), est le logement le plus fréquent dans ces zones. En 2000, il fallait compter 35 dollars pour construire un "quarto e sala" à Huambo. Aujourd'hui, les tarifs varient de 600 à 1500 dollars, en fonction des *bairros* et des opportunités à accéder facilement à une infrastructure. En fonction des moyens et des besoins, l'habitat évolue par ajustements. Dans les milieux périurbains et plus généralement sur tout le territoire, on assiste à une modification de l'habitat. Celui-ci tend à s'agrandir voire à s'occidentaliser; les formes rondes et surfaces réduites laissent place de plus en plus souvent à un habitat plus grand avec des éléments architecturaux tels que balcons, fenêtres, portes et jardins. On ne constate encore pas de construction en étages dans les zones rurales et périurbaines. L'utilisation de toits en tôles est également de plus en plus fréquente car ce type de construction témoigne d'un certain niveau de vie et surtout d'un entretien moins contraignant que les traditionnels toits en paille.

Si dans les zones urbaines formelles, il demeure les vestiges d'un réseau d'eau et d'égouts, l'accès à l'eau et à l'assainissement a longtemps été un problème majeur dans les zones périurbaines. De ce fait, les dépenses pour s'en procurer représentaient une part conséquente du budget du foyer. La situation s'améliore peu à peu; notamment sous l'action d'une ONG qui a su exploiter les importantes réserves des nappes phréatiques. Le réseau routier interurbain reste de mauvaise qualité, éprouvé par les combats et bombardements, les contraintes climatiques (principalement durant la saison des pluies) et la qualité insuffisante des réhabilitations entreprises. Les axes routiers assurant les liaisons entre les municipes et les capitales de district sont de qualité très inégale. Les zones ne bénéficiant pas d'un axe d'échanges de bonne qualité sont pénalisées en termes de circulation des flux commerciaux et d'assistance humanitaire. La circulation reste très difficile durant la saison de pluies. Par ailleurs, les accidents de mines restent très fréquents même sur les axes qui avaient été vérifiés par les ONG spécialisées dans ce domaine.

Reconstruction et décentralisation

En Angola, tout l'espace urbain est la propriété de l'Etat. Toutefois, légalement, la responsabilité de la gestion de cet espace, comme par exemple la supervision et l'administration de toutes les activités liées aux projets urbains, planification, implantation et subdivision des terrains ainsi que le suivi de leur utilisation

[145] Il n'existe pas en effet de loi qui réglemente le bail des propriétés résidentielles ou qui annule les précédentes lois datant de l'époque coloniale.

officielle[146], est du ressort des autorités provinciales. Dans le cadre d'un processus de décentralisation chaque gouvernement de province est notamment chargé de mettre en place un cadre légal, servant de référence pour les aspects administratifs et fiscaux qui permettent la délivrance de titres de propriété légaux. Le bilan actuel reste négatif de ce point de vue, à l'exception de la province de Luanda.

Dans la ville de Huambo, le gouverneur a lancé le programme de reconstruction *Cimento e Tintas* (ciment et couleurs) dont le montant s'élève à 1,8 million de dollars. Il prévoit la réhabilitation de 41 sites dont des immeubles, des maisons et certaines infrastructures. Même si la centralisation demeure très forte, il apparaît que de manière générale le processus de décentralisation s'accentue et se caractérise de façon concrète sur le terrain[147]

La" loi de terres"en milieu urbain

La terre étant une question cruciale pour le peuple angolais, la prochaine loi foncière ne doit pas sous estimer l'importance de cette préoccupation dans les milieux urbains et périurbains. La confiance en un statut légal plus sûr permettra à chacun d'avoir un meilleur contrôle sur sa vie. Plusieurs points apparaissent comme incontournables, à commencer par des inventaires et des enregistrements de propriété afin de conserver et de protéger la propriété terrienne. L'accès à la terre et au logement doit être considéré comme un moyen efficace de réduire la pauvreté. Interdire les évictions forcées et les tentatives d'éloignement des pauvres des zones urbaines relève également des principes à appliquer. L'Etat peut choisir de vendre massivement des terres afin de réduire son intervention dans la gestion urbaine ou développer des systèmes mixtes qui combinent enregistrement, évaluation et gestion du parc immobilier. Il doit par ailleurs trouver un équilibre entre le cadre légal et les pratiques traditionnelles afin de réduire au maximum toute source de tension. Les propositions doivent être négociées avec les habitants afin que, par ce mécanisme participatif, les droits civiques soient respectés.

Le tissu social en milieu urbain

A Huambo et principalement dans la zone périurbaine le tissu social est faible, les habitants disent ne pas avoir le sentiment de « vivre ensemble ». Ce manque de tissu social n'est pas lié à des différences ethniques car la quasi-totalité de la population de Huambo est d'origine Ovimbundu. [148] Aujourd'hui, il existe une homogénéité dans le peuplement des zones périurbaines. On constate un regroupement par lieu d'origine et une corrélation avec les différentes entrées de la ville.
Dans les camps périphériques de déplacés internes -créés au pic de la crise- ainsi que dans les villes, on avait constaté que les formes de solidarité dépendaient bien plus de l'appartenance religieuse que des liens ethniques. D'autre part, on assistait à une monétisation de la vie sociale poussée à l'extrême. Le seuil de pauvreté extrême vécu pendant de longues années semble avoir conduit à une totale désillusion quant aux actions collectives et de solidarité. Malgré le retour de la paix et l'espoir d'une amélioration des conditions de vie rapide, le tissu social et les actions de solidarité

[146] Décret 46/A-92, article 30.
[147] La ville de Huambo a reçu un budget de 21millions de $ pour 2003, dans le cadre du processus de décentralisation.
[148] Ethnie majoritaire dans la province de Huambo(98%).

peinent à se développer (difficultés à mettre en place des comités de quartier par exemple). Dans la province de Huambo, l'ONG angolaise ADRA[149] effectue un travail important d'appui au tissu social qui a été affecté par les différents déplacements de population et bouleversements politiques, comprenant aussi bien les relations de voisinage que la vie associative. Sur ces points-là, les résultats semblent encourageants. Une amélioration de la place de la femme au sein de la communauté est notée, même s'il existe toujours des problèmes de violence intra-familiale. Elle s'attache à renforcer la société civile angolaise et faciliter son dialogue avec l'administration.

La perte de traditions et l'usure psychologique peuvent résulter d'une multiplication de déplacements. Les lieux de regroupement de déplacés (notamment les centres de déplacés) ne sont pas propices au maintien des traditions.
Le *soba* garant du respect de ces traditions, est de moins en moins influent. La principale explication à cette perte d'influence est liée à sa perte de neutralité. En effet après avoir été un agent administratif au service de l'Etat colonial, son rôle s'est politisé[150] dans les conflits post indépendance perdant ainsi une légitimité unanime au sein des communautés, d'autant plus que les mécanismes de droits de lignage ou d'élections pour choisir le *soba* sont fréquemment bafoués. La résidence en zone urbaine et la découverte d'habitudes, de mœurs et de nouveaux modes d'échanges ont a également leurs importance dans la perte de traditions.

Face au climat politique perturbé des dernières décennies, les populations ont dû trouver les moyens de réagir aux stratégies des acteurs de la violence des différentes factions en conflit contre le gouvernement (UNITA, MPLA).
Survivre en situation de crise, c'est avant tout trouver refuge ailleurs et mettre au point des stratégies de survie adaptées au milieu urbain. Comment ces populations en situation de crise ont-elles affronté la situation?

Les mécanismes d'adaptation : déplacements et stratégies de survie

Les stratégies de survie, généralités

Le conflit angolais est caractérisé par sa longévité. Quarante et une années de guerre d'indépendance et de post indépendance ont contraint la population à s'adapter en fonction de l'intensité que prenait le conflit. La grande majorité de la population angolaise ne connaît que la guerre comme environnement immédiat et ses perspectives sont limitées à la survie au quotidien. Outre le déplacement qui est la stratégie de survie majeure dont nous verrons une illustration avec le cas de la ville de Caála, il existe de multiples manières de faire face aux difficultés engendrées par une situation de crise. Il est important de distinguer résidents et déplacés internes, ces derniers n'étant plus dans leur milieu de vie habituel.

Les résidents

Tout d'abord, les résidents qui demeurent dans la ville en guerre. La stratégie de survie des résidents est essentiellement basée sur des mécanismes rémunérateurs procurés par la propriété foncière. Bien que pauvres, certains habitants ont acquis des terres

[149] Acção para o Desenvolvimento Rural e Ambiente.
[150] Autour des partis MPLA et UNITA.

dans les années 1960. C'est le cas notamment à Benguela, moins à Huambo car la situation d'instabilité politique constitue un frein à toute spéculation. Certains résidents peuvent faire face économiquement à leurs besoins grâce à leur salaire car certains occupent en effet des postes dans la fonction publique. Les résidents disposent, de plus, d'une meilleure connaissance du milieu physique et d'un réseau social qui permet plus facilement, l'accès à des sources de revenus ou des canaux de distributions parallèles. La solidarité entre résidents est donc de fait plus évidente et efficace que celle élaborée par les déplacés. Par ailleurs, les résidents utilisaient les populations déplacées comme une main d'œuvre très bon marché (rémunérée en aliments : patates douces, maïs) pour travailler dans les *lavras*[151] situés autour de la ville.

Les déplacés

Les déplacés, quant à eux, doivent faire face à de plus amples difficultés, notamment à l'animosité des résidents. Des témoignages montrent que ceci est particulièrement vrai dans la « ville-refuge » de Benguela. Les déplacés bénéficient de l'aide des ONG induisant chez les résidents un sentiment de laissés pour compte. L'adaptation et les stratégies de survie dépendent notamment du fait que les déplacés disposent de d'un lien (famille/amis) résidant dans la ville d'accueil. Ils ont ainsi plus facilement accès aux travaux et sources de revenus disponibles, à une parcelle de terrain pour s'installer. Mais le séjour chez les proches ne peut durer trop longtemps car le risque de tensions est élevé. Du fait de l'accroissement de dépenses qui ne s'accompagne pas des revenus supplémentaires, les déplacés installés en ville chez leur famille ne recevant pas d'aide humanitaire car ils n'étaient pas enregistrés en tant que tels par les autorités.
Ceux qui ne bénéficient d' aucun soutien vont dans les centres ou dans les camps de déplacés autour de la ville, ou encore trouvent de l'aide auprès des "églises". On ne peut pas dire qu'il y ait eu une réelle « stratégie » d'intégration au tissu économique, mais juste le besoin de dégager des revenus pour vivre au jour le jour.

Le travail de la terre

Les déplacés travaillent également la terre mais les zones arables (*lavras*) sont bien plus réduites en taille et en quantité que dans leur zone d'origine. Ils complètent leurs revenus en travaillant comme journalier pour les propriétaires terriens. On a ainsi constaté que les terres situées à proximité de la route reliant la ville de Caála au camp de déplacés de Cantão Paola appartenaient à un seul *fazendeiro* (grand propriétaire terrien). Les déplacés étaient employés par les *fazendeiros* et aussi par tous les résidents ayant une terre mais également pour les tâches domestiques. Malgré de très mauvaises conditions de rémunération (en aliments généralement), ces emplois à la tâche permettaient aux populations (par la revente des biens alimentaires) de disposer d'un peu d'argent. A la fin de l'année 2003, avec le départ de la grande majorité des déplacés, les conditions de rémunération se sont sensiblement améliorées (environ 1,25 US$ /jour en argent liquide) pour ceux qui sont restés.

Les activités commerciales

[151] Zones cultivables ne nécessitant pas de système d'irrigation.

Le commerce de bois de chauffe constitue également une source de revenu majeure. Elle est donc très utilisée par les déplacés qui parcourent de longues distances et prennent des risques importants pour accéder aux zones forestières. Cette activité va avoir un impact négatif significatif sur l'environnement. Les femmes et les jeunes s'adaptent mieux à la vie urbaine et ont tendance à se tourner vers des activités de vente. L'accès au crédit[152] joue un rôle déterminant. Les vendeurs cherchent à engager un cercle vertueux et investissent une partie de leurs bénéfices dans l'achat de produits permettant d'obtenir une plus forte valeur ajoutée. Toutefois, ce processus est long et difficile car la totalité des bénéfices est aussitôt utilisée pour subvenir aux besoins alimentaires. Les taux d'inflation bien qu'en réduction sensible sont extrêmement élevés[153]: 140% en 2002, 100% prévus pour 2003. Cette inflation et le climat économique instable ne facilitent pas l'investissement des commerçants- qui pratiquent une sur-intermédiation commerciale- dans des produits à meilleure marge bénéficiaire. Le capital épargné (cas minoritaire) est utilisé pour acheter du matériel de construction pour l'amélioration de l'habitat.

Une aide humanitaire vitale

Etant donné le caractère aléatoire de leurs revenus, les populations vivent en dessous de leurs besoins vitaux. Les ménages tentent de diminuer leur consommation alimentaire en réduisant notamment le nombre de repas journaliers. Bon nombre d'entre eux souffrent de mal nutrition. Toutes les sources de revenus viennent donc se rajouter à une aide humanitaire indispensable. En effet, l'aide humanitaire a assuré la survie de milliers de personnes pendant des années. Contrairement de ce que l'on a pu constater dans d'autres contextes d'urgence, l'aide alimentaire a été très largement consommée directement par les bénéficiaires. Le pourcentage d'aide alimentaire venant alimenter des marchés parallèles reste insignifiant. Cette aide était donc capitale pour la population, ce qui explique sans doute le développement de mécanismes de fraude permettant d'y accéder.

Les mécanismes de détournement de l'aide humanitaire

Les déplacés résidant dans les quartiers périurbains ou en ville disposaient d'une maison dans le camp pour pouvoir bénéficier de l'aide humanitaire. Or ils ne venaient dans les camps que les jours de distribution ou d'enregistrement. Les acteurs humanitaires conscients de ce phénomène faisaient des recensements à l'improviste pour éviter que ce genre de stratégie ne se développe.

D'autre part, des résidents achetaient des noms sur les listes de déplacés pour avoir droit à l'aide humanitaire. A Huambo pendant les distributions générales en ville, les équipes du PAM ont identifié la circulation de cartes d'accès à l'aide alimentaire de contre-façon. Un recoupement d'informations et un contrôle de la part des acteurs humanitaires permettaient toutefois de réduire la fraude.

Le phénomène détaillé des stratégies de déplacement

Toutes les stratégies de survie développées durant les différentes phases du conflit ne sont pas des phénomènes isolés mais rentrent dans un processus en perpétuelle évolution. Les logiques de fuite et le choix du lieu de refuge s'inscrivent dans un processus qui tient en compte la multiplication des déplacements (accumulation

[152] La famille et les ONG sont les principaux prêteurs.
[153] 140% en 2002, 100% prévus pour 2003

d'expériences, accueil de l'administration, des résidents et des acteurs humanitaires) et l'ampleur du danger immédiat (attaque sporadique ou conflit ouvert). Chaque déplacement donne lieu également à une accumulation de traumatismes physiques et psychologiques (peur, maladies, faim, mort, dépendance à l'aide humanitaire…) qui vont influencer les choix et les stratégies de survie à adopter.

Ainsi une étude réalisée par ADRA [154] en 1997 durant la période de "ni guerre, ni paix" présente le phénomène suivant :
"Les populations quittent leurs villages, fuyant la menace de mort promise par le conflit proche ou la présence des forces d'occupation, notamment l'UNITA. Très solidaire au départ, le groupe de déplacés affronte mal les péripéties du déplacement (champs de mines, décès par malnutrition ou maladie) pour s'individualiser finalement. La décision de fuir en compagnie de son noyau familial est caractéristique d'un groupe de déplacés. Un tel choix offre de meilleures chances de survie en multipliant les capacités de stockage, de nourriture et une prise en compte des personnes les plus vulnérables. Dans l'ensemble, le niveau hiérarchique au sein de la communauté reste identique à celui établi au village. Les référents-clés demeurent les chefs de famille et le soba".

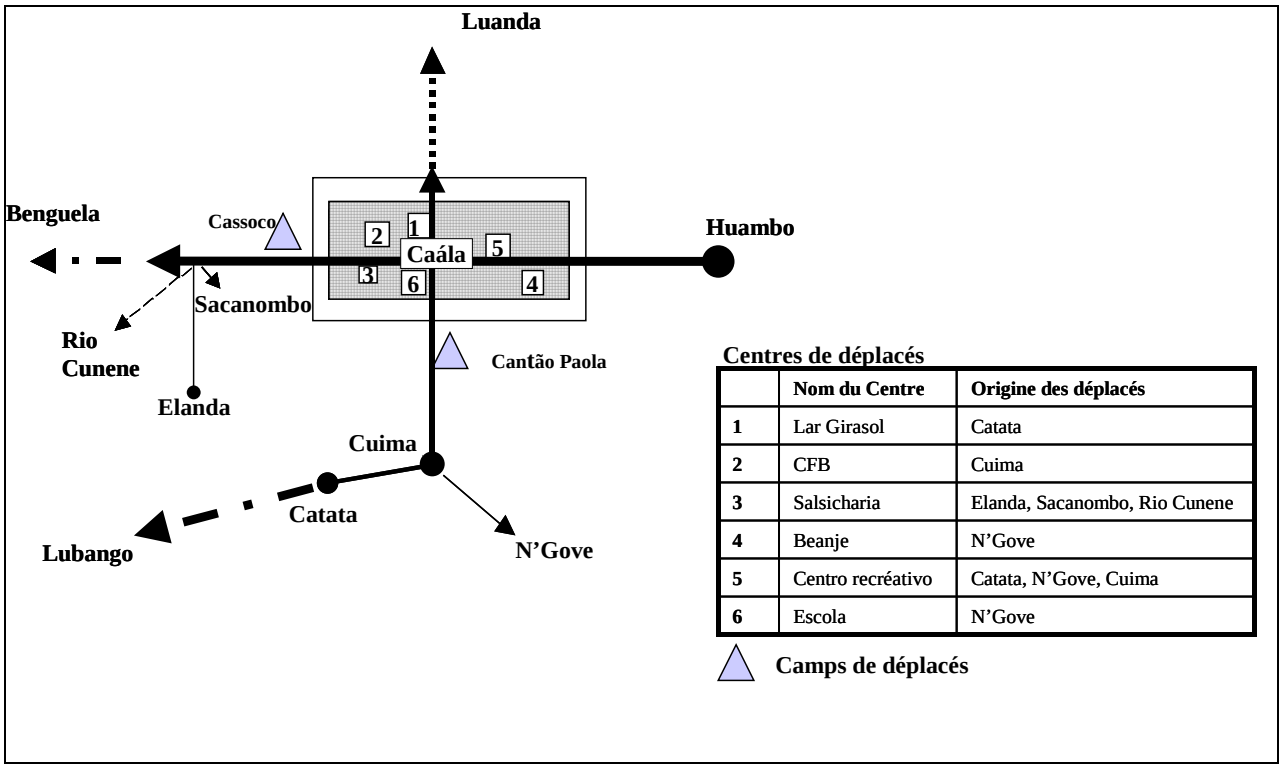
Cette dynamique de recentrage sur son noyau familial ne s'est pas vérifiée en 1998 où les déplacés arrivaient par grandes vagues. Les conflits étaient particulièrement intenses et le climat de guerre généralisé des populations notamment des provinces de Huambo et Bié. Les déplacements étaient, de plus, encouragés voire organisés par le gouvernement. Les mouvements de déplacés et leur prise en charge par l'administration et les acteurs humanitaires sont mieux encadrés et gérés que lors des arrivées sporadiques que l'on constatait durant la période 1994-1998.

L'exemple de Caála, ville moyenne située à 23 km à l'ouest de Huambo

En 1998, une grande partie des populations de la province de Huambo en exil s'est dirigée spontanément vers Caála. Dans certains cas, c'était l'armée du gouvernement qui les emmenait de force à Caála[155] d'où elles gagnaient les centres de déplacés. L'expérience de multiples déplacements avait poussé les populations à se réfugier en ville. Caála cumulait plusieurs avantages pour les déplacés : il s'agit en effet de l'une des villes importantes du district, elle n'était pas sous le contrôle de l'UNITA, elle était desservie par un axe routier en bon état et de terres de bonne qualité. De plus, les populations savaient que l'aide humanitaire y arrivait plus facilement.
Les populations arrivées à Caála venaient majoritairement du Sud et de l'Ouest du district de Caála**.** Bien que la plupart des lieux d'origine des déplacés soient reliés à Caála par des axes routiers d'assez bonne qualité**,** ces derniers étaient très peu empruntés par les populations car les contrôles opérés par l'armée y étaient plus intenses. Ils empruntaient des chemins parallèles à travers champs.

Centres et Camps de déplacés de Caála

[154] « Isto é uma vida d' improvisos » . Filomena Andrade. ADRA 1997.
[155] Cf. Rapport annuel Angola de MSF, 2000.



Centres de déplacés

	Nom du Centre	Origine des déplacés
1	Lar Girasol	Catata
2	CFB	Cuima
3	Salsicharia	Elanda, Sacanombo, Rio Cunene
4	Beanje	N'Gove
5	Centro recréativo	Catata, N'Gove, Cuima
6	Escola	N'Gove

Camps de déplacés

La gestion des centres de déplacés

Caála comptait six "centres" de déplacés en ville, dans des bâtiments et usines délabrés. Les plus importants étaient ceux de *la Salsicharia* et dans les entrepôts du Chemin de fer de Benguela (CFB). Ces centres devenaient de moins en moins gérables par les acteurs humanitaires au fur et à mesure que le temps passait et que les déplacés arrivaient. Avec l'arrivée d'un nombre trop important de personnes en exil, les ONG qui travaillaient dans les centres de déplacés ne parvenaient plus à organiser une gestion acceptable et offrir des conditions d'accueil décentes (problèmes d'insalubrité, développement d'épidémies, etc.). Face à cette situation, plusieurs types de solutions étaient proposés : l'administration ne souhaitait pas fermer les centres pour ouvrir des camps car elle estimait que la situation avait un caractère provisoire. A contrario, les acteurs humanitaires internationaux (notamment MSF et le CICR), alarmés par les risques sanitaires provoqués par l'entassement des déplacés, défendaient la nécessité de créer des camps. Très marquée dans ces phases là par les distributions alimentaires, l'action humanitaire était très difficile à mettre en place dans ce milieu urbain. En effet, les acteurs humanitaires reconnaissaient qu'ils ne possédaient pas le même savoir-faire dans ces contextes que celui qu'ils pouvaient avoir dans les camps. Dans les camps, le ciblage des bénéficiaires et le contrôle étaient nettement plus aisés et plus précis car basés sur des recensements, la visibilité vis-à-vis des bailleurs de fonds étant bien plus importante. La volonté d'initier dès 2001 un processus de rapatriement vers les villages d'origine par l'ONG angolaise ADRA[156] n'a pas été suivie par les grandes organisations internationales.
Après une consultation des déplacés, la décision fut prise de bâtir des camps. Il y avait néanmoins des mouvements spontanés de déplacés vers leurs villages.

[156] Acção para o Desenvolvimento Rural e Ambiente (Action pour le Développement Rural et Environnement)

La gestion des camps

Une fois les camps ouverts, le MINARS exigea que les déplacés soient regroupés en fonction de leur région d'origine. Ces camps portaient les noms de Cassoco et Cantão Paola. Ils étaient eux même divisés en « *villages* » regroupant les populations selon leurs lieux d'origine et chaque partie du camp avait ainsi son fonctionnement social et son *soba*.

La distance entre la ville de Caála et le camp de Cantão Paola était de 5 km, ce qui reste une relative courte distance. L'administration voulait installer l'ensemble des camps plus loin encore des villes mais la communauté humanitaire y opposa un refus, justifié par la proximité de la ligne de séparation des deux fronts (UNITA- FAA). Le gouvernement souhaitait en outre que les déplacés soient installés le plus près possible de leur terre d'origine afin de faciliter le processus de retour des populations vers leur lieu d'origine. Ainsi le camp de Cantão Paola situé au sud de la ville et regroupait les populations déplacés originaires du sud du district de Caála (Cuima, Catata et N'Gove).

Dès la création des camps, la problématique de la dépendance des déplacés vis à vis des services dispensés par l'aide humanitaire s'est posée. Par exemple, à défaut de pouvoir proposer des services payants pour des déplacés sans ressource, le choix d'un site relativement éloigné (deux à trois kilomètres) pour l'implantation des équipements provisoires de santé est apparue comme un moyen pour demander une contrepartie aux populations. Ceci fut l'option prise par une OSI[157] d'urgence. A contrario, une ONG angolaise qui avait une analyse différente de la situation, moins soumises aux contraintes de la gestion de la sécurité et motivée par une réflexion sur le long terme, a décidé d'installer un service de santé "en dur" à proximité du camp et de plusieurs villages environnants. Cet exemple illustre les implications des différents *modus operandi* entre les structures locales et des organisations internationales.

Une fois les camps ouverts, la plupart des familles, surtout celles originaires du municipe situé le plus près des camps, retournait travailler la terre alors que leurs enfants demeuraient au sein du camp pour suivre leur scolarité et avoir accès à des soins médicaux. Un retour vers le village d'origine était donc possible et bien souvent désiré mais tout de même risqué, notamment pour les acteurs humanitaires. Les équipes d'ADRA qui se rendaient dans ces villages estimaient qu'il n'y avait pas de grand danger d'attaque du fait de l'absence de richesses à voler dans les villages et que la sécurité atteignait un niveau convenable pour agir. La décision d'intervenir ou pas demeurait donc une question de point de vue, de lecture de la réalité et de projection sur l'avenir.

Lorsque la paix est revenue, on a noté un retour massif et spontané des déplacés vers leur lieu d'origine, malgré les risques précédemment évoqués. Ce retour a très fortement surpris une grande partie des acteurs humanitaires car, de leur point de vue, les conditions de vie étaient bien meilleures dans les camps que dans les villages. Les hypothèses pour expliquer ce phénomène seraient liées au manque d'enracinement à la vie urbaine pour des populations habituées à disposer de terres cultivables, l'attachement à la terre d'origine, ainsi qu'aux tensions avec les populations autochtones. L'administration semble également avoir joué un rôle dans la décision

[157] Organisation de Solidarité Internationale

des populations à repartir, en demandant aux ONG de reporter l'aide des camps sur les différents lieux d'origine.

Après 27 ans de guerre civile

Phénomènes constatées après la fermeture des camps

Les camps se sont vidés de manière significative; ainsi par exemple le camp de Cantão Paola à Caála qui a accueilli plus de 20000 déplacés au pic de la crise n'en comptait plus que quelques 8000 en août 2003 lors des derniers recensements effectués par MSF. Malgré les démentis d'une administration soucieuse d'afficher un retour à la normale, il apparaît que les populations déplacées ne sont pas toutes rentrées dans leurs villages d'origine mais ont en partie choisi de s'installer dans les *bairros* périurbains.
Parmi celles ayant fait ce choix on peut distinguer plusieurs groupes. D'une part, les femmes seules et les jeunes ont trouvé en ville les moyens de leur survie en se consacrant à des activités commerciales. D'autre part, les veuves, les mutilés de guerre et les familles d'anciens combattants de L'UNITA qui craignent des réactions hostiles dans leur lieu d'origine on souvent préféré le choix de l'intégration urbaine, soit dans les anciens camps, soit dans l'anonymat des zones périurbaines. La perte d'influence des leaders traditionnels, l'individualisme et la monétarisation de l'économie font que les liens de solidarité en milieu rural se sont altérés. L'intégration et la prise en charge des personnes les plus vulnérables par la communauté ne sont plus garanties. La ville est pour ces populations qui ne peuvent plus exercer des activités agricoles, le meilleur endroit pour générer des revenus (souvent grâce à la mendicité), accéder à des soins et aux différentes aides financières et humanitaires de la part de l'administration ou d'ONG. Ainsi, l'administration a concédé gratuitement des terrains aux mutilés de guerre dans trois quartiers périurbains ainsi qu'un accès prioritaire à un logement dans le quartier du Casseque III[158].
Une partie des déplacés qui résidaient dans les camps durant la crise trouvent les conditions de leur survie dans la complémentarité des modes de vie urbains et ruraux. En effet, le cumul de deux lieux de résidence (à la ville et à la campagne) permet à la fois de conserver l'accès à des terres plus vastes et plus productives et l'accès aux marchés et aux services urbains.

Malgré les efforts développés par les ONG dans les lieux d'origine pour réhabiliter des éléments structurants (postes de santé, écoles, administration), la qualité des services prêtés en ville reste supérieure dans les milieux les plus urbanisés. Ceci s'explique principalement par le fait que le personnel formé et compétent pour assurer le bon fonctionnement des équipements refuse de travailler dans le milieu rural.

Désormais, Huambo comme l'ensemble des centres urbains angolais doit compter avec une certaine quantité de population d'origine rurale installée en son sein. La ville a pris un nouveau visage. La plupart des résidents de Huambo a un accès à la terre et la superficie moyenne de celle-ci, par ménage est de 1,5 à 3 hectares de *lavras* et 0,25 de *nacas*. Les *lavras* exigent une utilisation d'engrais alors que les *nacas* sont généralement plus fertiles, mais en réalité seul un petit nombre d'exploitants agricoles peut acquérir des fertilisants et produire des quantités suffisantes de céréales et autres

[158] Casseque III est à l'origine un Camp de déplacés « modèle » doté d'infrastructure complète.

denrées pour pouvoir les vendre. Actuellement, l'agriculture est donc tournée principalement vers la subsistance, les cultures vivrières sont donc privilégiées.

Les impacts écologiques du conflit

Concernant la création de revenu, la production et la vente de charbon de bois constituent une des activités les plus rentables. Elle a été par conséquent très pratiquée par les déplacés lors des phases de crise. L'explosion démographique lors de la concentration des déplacés à proximité des centres urbains a eu un impact écologique notable. Le paysage angolais est aujourd'hui marqué par des auréoles de déforestation autour des villes. Ainsi à Kuito, la déforestation s'étend sur un rayon de 50km autour de la ville. Malgré le retour massif des déplacés l'exploitation intense des forêts pour répondre aux besoins de la ville continue. La pratique de brûlis condamne tout recrû forestier.
La déforestation massive entraîne particulièrement un bouleversement du cycle de l'eau. Lors de la saison des pluies les nappes phréatiques et les terres saturent rapidement, ceci entraînant une mauvaise germination des cultures voire des crues et des inondations. Face à cette catastrophe drame agro-écologique, la marge d'action des ONG reste très faible.

De nouvelles dynamiques commerciales

La guerre a redessiné les logiques et les circuits commerciaux. En 1999, les échanges commerciaux entre Huambo et d'autres zones étaient très restreints pour des raisons d'insécurité. Un an plus tard, le nombre d'attaques sur les routes avait diminué, des camions en provenance de la province de Huila ont pu réapprovisionner la ville. Il s'agissait de produits à forte valeur ajoutée (vêtements, savon, boissons). Malgré la tendance dominante à la culture vivrière, une agriculture de rente se met progressivement en place. Ainsi, dans la province de Huambo, les agriculteurs adaptent leur production aux besoins du marché mais restent très dépendants de la sécurité des routes et des zones contrôlées.
L'arrivée sur le marché des produits frais tels que le poisson frais, le lait et les produits laitiers témoigne d'un rayonnement de la ville sur l'ensemble de la région. Ces produits arrivent de Lobito, port proche de Benguela. Les principaux échanges commerciaux de Huambo se font avec Lobito, Lubango et la Namibie. Malgré des fluctuations saisonnières, la demande urbaine reste faible. En décembre 2003 le montant du panier alimentaire et produits non alimentaires de base selon les standards du CICR s'élevait à 0,20 $/ jour/personne.

Même si la guerre a considérablement détruit son tissu industriel, la ville s'est relevée de la guerre avec un relativement bon niveau de production manufacturée. Ses deux industries principales maintiennent un niveau de production assez faible mais intègre l'économie locale à un niveau exposé. Une autre activité qui tend à se développer et à générer des emplois est celle des travaux de réhabilitation de l'habitat. Ce type d'activité rentre dans les nouvelles stratégies de survie des hommes généralement sous le nom de *biscates* (emplois ponctuels payés à la tâche) et témoigne, par ailleurs, une certaine confiance des Angolais à l'égard du dernier processus de paix.

De nouvelles dynamiques de peuplement.

Sous la période coloniale, l'occupation de l'espace et l'implantation des équipements structurants étaient régis par des schémas d'aménagement du territoire. Longtemps décidé d'« en haut », l'aménagement du territoire était pensé selon des principes dirigistes qui devaient amener à répartir la population en fonction de logiques politiques et commerciales. Les conflits successifs ont vidé et pillé certaines zones de peuplement qui avaient été dessinées par la puissance coloniale. Désormais, ces zones en déshérence n'offrent plus aucun attrait, ni aucun avantage de situation aux populations qui désirent rentrer d'exil. La survie d'un village (où d'autre lieu de concentration de population) s'explique par des facteurs économiques (commerce, production agricole, etc.) mais également culturels (terre des ancêtres, influence du *soba*). Certains villages disparaissent et d'autres se créent où retrouvent un nouveau dynamisme. Des lieux de peuplement disparus suite à l'aménagement du territoire colonial ou détruits pendant les conflits peuvent ainsi renaître.

L'action humanitaire en temps de guerre

Les ONG en Angola

Les ONG internationales se sont faites plus nombreuses dans le pays à partir de 1992, période à laquelle l'Angola est entré dans une situation d'urgence humanitaire particulièrement intense et médiatisée. Cette présence accrue a favorisé la création d'importantes associations nationales bien souvent soutenues par des organisations étrangères comme le CICR ou le PAM. Les ONG angolaises [159] occupent aujourd'hui une place importante dans la société civile angolaise et dans le processus de développement du pays. En 2001, elles étaient 460 dont 95 de rang international. Toutefois, seules 50 ONG nationales et 20 à 25 internationales ont les capacités, les compétences et les moyens financiers suffisants pour mener une action véritablement significative sur le long terme[160]. Leur rôle dépasse l'urgence et le développement, il s'inscrit en effet dans le processus de démocratisation et de respect des Droits de l'Homme. Par ailleurs il convient de rappeler le rôle essentiel joué, tout au long du conflit, par les acteurs humanitaires (notamment le CICR et MSF) dans la négociation avec les parties belligérantes afin obtenir l'accès aux populations vulnérables, garantir la sécurité des personnels humanitaires et le respect du droit humanitaire international.

Administrativement, l'ensemble de ces ONG est sous la tutelle de l'UTCAH[161] et du MINARS. Cependant, il semblerait que cette coordination ministérielle soit en réalité un moyen de contrôle de l'Etat sur les différentes ONG présentes sur le sol angolais, mais sans réelle efficacité. Ainsi le décret N°84/02 du 31 décembre 2003 est caractérisé par une multiplication des démarches administratives (autorisations, enregistrements...) auprès de différents ministères. Ce décret alourdit le poids de démarches administratives (rapports financiers et narratifs, etc.). Le pouvoir est donné à L'UTCAH de choisir les zones géographiques et les domaines dans lesquels les ONG internationales doivent intervenir. Il existe également une structure regroupant les principales ONG locales, le comité des ONG en Angola appelé aussi CONGA.

[159] Une loi a été adoptée en mai 1991 qui reconnaît officiellement le statut d'association.
[160] Inge Tvedten : 2000/2001 : Key development issues and the role of NGO .Christen Michaelson Institute.
[161] Unité Technique de la Coordination des Affaires Humanitaires.

Celui-ci aurait pour dessein de distribuer les responsabilités et le travail entre les différentes organisations.

L'action humanitaire en milieu urbain et périurbain.

Le CICR a été le principal acteur des actions de réhabilitation et d'amélioration du réseau d'eau de Huambo. De 1983 à fin 1991, le gouvernement contrôlait la ville avec un périmètre de sécurité, la zone rurale étant sous contrôle de l'UNITA. Le CICR intervenait alors pour approvisionner les hôpitaux et centres nutritionnels. La section "Eau" a été créée en 1983 en tant que subdivision de la branche "Santé". Le manque de savoir-faire et de spécialistes au sein de la structure n'a pas permis aux premières interventions d'avoir un réel impact. Entre 1987 et 1991, des points d'eau ont été mis en place dans les municipes autour de la ville afin de satisfaire les besoins en eau du CICR, d'autres ONG, du gouvernement, de l'armée et de l'industrie pétrolière Sonangol. De 1992 à 1994, période à laquelle la ville a été aux mains de l'UNITA, les conditions de vie se sont considérablement dégradées. Le CICR a donc dû non seulement garantir un accès suffisant à l'eau pour les urgences de santé et de nutrition mais également subvenir aux besoins en eau de toute la population. Dix huit cuisines et deux centres alimentaires ont été installés sans pouvoir faire face aux attentes des 10 000 personnes vulnérables entassées autour de la ville et des 2500 qui fréquentaient les centres nutritionnels. Finalement, le CICR a obtenu l'autorisation de l'UNITA de réhabiliter une partie de la station de traitement des eaux de Kulimahala située dans la province de Huambo afin de permettre la fourniture de quantités supplémentaires importantes d'eau potable qui ont par la suite été acheminées vers les populations par voie de tankers. Toute action de réhabilitation durable était difficilement réalisable dans de telles conditions d'instabilité. En outre, l'accès à l'électricité restait une condition sine qua non pour le fonctionnement du système d'adduction d'eau. De fait, la réhabilitation de la centrale hydroélectrique de Cuando était la condition indispensable à toute action sur le réseau d'adduction d'eau. Il a été également entrepris à cette époque-là une opération de forage de puits à des points stratégiques.

1994 ou un renouveau dans l'action humanitaire en Angola

Avec le retour de la paix, une nouvelle phase éclot pour l'aide humanitaire. Fin 1994, le gouvernement reprenant le contrôle de la ville, les humanitaires repensent leurs programmes futurs car tout le système est détérioré. A partir de 1995, une nouvelle stratégie est mise en place dans un contexte de stabilité. La plupart des déplacés ont regagné leur village ou municipe d'origine. La situation alimentaire, elle-même, ne pose plus problème grâce aux programmes agricoles du CICR lancés en 1994. Cette même année, la perspective d'une paix durable avait vu le jour, permettant aux organisations humanitaires d'accéder à de nouvelles zones. Certaines parties de la ville de Huambo demeuraient inaccessibles (champs de mines, sécurité non assurée). L'UNITA contrôlait les quartiers de la C*idade Baixa* et les *bairros Academico*, *São João* ainsi que toute la zone péri urbaine. Le gouvernement tenait lui la *Cidade Alta*. La plupart des sièges des ONG est située dans les zones sous contrôle du gouvernement et notamment dans le *Bairro Kapango*[162]. Cette concentration géographique est encore aujourd'hui vérifiée. Seul l'accès à l'électricité constitue une difficulté importante : il faut reconstruire le réseau. Néanmoins, c'est sur la qualité de

[162] Connu également sous le nom de Bairro dos Ministros (Quartier des Ministres)

l'eau que l'accent est mis. L'UNAVEM III arrive alors en Angola. Son personnel utilise à cette époque 60% des ressources en eau pour remplir ses réservoirs.
Le manque d'eau chez les habitants des *bairros* est rapidement détecté à l'issue d'une enquête. Une réhabilitation des puits construits sous l'époque coloniale est alors programmée alors que de nouveaux puits sont également creusés. Tous ces travaux sont difficiles à réaliser car l'ensemble des matériaux nécessaires doit être affrété par avion. Ce programme se poursuit jusqu'en 1997 où l'on compte 80 points d'eau réhabilités. Le CICR se retirant alors, il passe le relais à l'ONG *Development Workshop.* Les défis à relever se focalisent en particulier sur une volonté de réussir à développer la notion de responsabilité communautaire dans la gestion des points d'eau en introduisant, non sans mal, une approche basée sur la participation des communautés (*Community Based Participation*), c'est-à-dire une approche participative des bénéficiaires dans le soutien qu'ils reçoivent de modifier certaines approches techniques afin de garantir une source d'eau permanente et fiable.

L'action humanitaire est visiblement marquée par les programmes d'amélioration des quantité et qualité de l'eau ainsi que des conditions sanitaires dans la ville (eau et assainissement). Le processus de reconstruction notamment de l'habitat et des infrastructures est très timide. Il n'y a pas non plus de la part de la population et de l'administration de réel plan de reconstruction. Le sentiment général est que la paix ne va pas durer et que tout projet de reconstruction ambitieux ne peut voir le jour. La plupart des chantiers lancés sont l'œuvre des ONG internationales et des Forces de L'UNAVEM III. Ces actions sont directement liées aux intérêts propres de chacune des organisations. On note ainsi la réhabilitation de ponts et portions de routes stratégiques, la construction d'entrepôts de stockage de vivres et matériel et l'amélioration de l'habitat utilisé par les personnels expatriés.

1999, le retour du conflit, nouvelle phase pour l'action humanitaire

L'action humanitaire lors de la dernière phase du conflit s'articule autour de plusieurs étapes comme suit :

1. En 1999, c'est l'urgence et la gestion d'une crise aiguë lors des bombardements de l'UNITA sur Huambo (entre autres) qui se sont traduites sur le plan humanitaire par des distributions générales en ville, une aide alimentaire acheminée par avion, une gestion des flux de déplacés dans les centres puis l'ouverture des camps de déplacés. En mars 1999, lorsque le pays replonge dans la guerre, la ville de Huambo est assiégée et un très grand nombre de déplacés internes se réfugie dans les villes, notamment à Huambo. Deux centres de déplacés sont ouverts aux frontières de la ville de Huambo, à Coalfa (ancienne usine) ainsi que dans les entrepôts du chemin de fer de Benguela. Les camps de déplacés manquent cruellement d'eau ; la mise en route de nouveaux programmes apparaît comme une priorité[163].
2. En Avril 2002, une intervention dans les zones nouvellement accessibles a lieu. Parallèlement l'aide humanitaire va intégrer dans le processus de paix notamment la distribution de kits pour les démobilisés dans les *Zones de cantonnement* des anciens soldats de

[163] Development Workshop se distingue par un remarquable travail de construction de 230 puits sur une période deux ans et demi.

> l'UNITA. Dès 2002, un vaste plan de réhabilitation du système de distribution de l'eau est élaboré. Sa mise en application remporte un franc succès grâce au travail accompli en amont pour réhabiliter la centrale de production électrique de Cuando. Les impacts sont positifs, on note en effet une diminution des maladies liées à l'eau. En outre, la participation des bénéficiaires mise en place par Development Workshop semble porter ses fruits puisqu'une surveillance régulière des puits par les comités de gestion de l'eau a été mise au point.

La présence des acteurs humanitaires dans ces différentes phases a permis que des milliers de vies soient sauvées. L'action humanitaire en Angola est conditionnée, difficile mais massive. Les infrastructures (grands axes routiers, aéroports, réseaux de télécommunications) ont permis à l'action humanitaire de se développer de façon efficace dans les milieux urbains même en situation de crise aiguë. Toutefois les principaux acteurs nationaux regrettent un certain manque dans l'application d'approches participatives et le caractère « Top- Down » de l'intervention des grandes ONG occidentales. D'une manière plus globale l'arrivée des ONG a favorisé un désengagement de l'Etat dans les secteurs de la santé, de l'éducation et d'autres services sociaux de base l'essentiel du budget de l'Etat étant encore de nos jours concentré dans les dépenses militaires.

Impacts des ONG sur la ville de Huambo

L'intégration des ONG dans l'espace urbain

Les organisations humanitaires ont une influence certaine sur le marché immobilier en milieu urbain. Elles occupent en effet une bonne partie du parc immobilier de la ville car elles ont besoin de locaux pour l'installation du siège de l'organisation ainsi que d'habitation pour le personnel expatrié. Les acteurs humanitaires souhaitent disposer de conditions optimales dans leur lieu de vie et de travail ce qui se traduit par une concentration des ONG dans les quartiers les moins détruits. Ainsi à Huambo, 90% des ONG sont installées dans le Bairro Kapango, connu également sous le nom de quartier des ministres. Cette concentration s'explique aussi par le fait que la zone soit pendant la quasi-totalité de la durée du conflit, restée aux mains du gouvernement et qu'elle soit à proximité de l'axe menant à l'aéroport, deux éléments très importants en terme de gestion de la sécurité et de la logistique. Reste que ce quartier n'est pas "politiquement neutre", le Bairro Kapango est historiquement un quartier aisé lié au MPLA.
Une répartition plus homogène sur l'espace urbain permettrait d'atténuer une certaine ghettoïsation des ONG internationales et un certain nombre de préjugés que peut avoir la population sur ces mêmes ONG.

La situation géographique de l'ONG est également un élément important de sa communication et peut conditionner son action. Nous pouvons ici signaler l'exemple des bureaux de regroupement familial du CICR à Luanda situés dans un quartier discret et aisé que les populations déplacées (potentiellement les plus demandeuse des services du CICR) fréquentent très peu. Ceci constitue un frein important en terme d'accès physique et de diffusion de l'information. Le CICR se coupe ainsi de facto d'une grande partie de sa population cible et ne peut atteindre les objectifs de ses projets en raison de la fragmentation de cette métropole.

Le marché de l'emploi

Fin 2003, bien que bon nombre d'organisations internationales soient toujours présentes en Angola cela n'est pas synonyme d'une forte présence de personnel expatrié. [164] Le personnel des ONG internationales est très majoritairement angolais, le recrutement de personnel moyennement qualifié et qualifié est difficile car très rare. Il faut souligner ici l'absorption importante d'une grande partie des cadres locaux par les ONG aux moyens conséquents. L'application de standards et de grilles de salaires basés sur les réalités des pays du Nord a entraîné des bouleversements notables sur le marché du travail. Ceci a rendu difficile la tâche des petites ONG de s'aligner sur les salaires pratiqués, notamment ceux des techniciens agronomes et hydrauliciens. Mais, de manière plus préoccupante, cela pose le problème du recrutement par l'Etat car le personnel le plus compétent est systématiquement embauché par les ONG. La réduction progressive de la part occupée par les OSI sur le marché de l'emploi va sans doute se traduire par une baisse des salaires notamment pour les cadres. Les cadres nationaux des ONG peuvent intégrer l'administration et améliorer sensiblement la qualité de celle-ci où alors développer une activité commerciale ou de service. Le personnel moins qualifié risque d'être plus touché par le chômage, et ne retrouvera sans doute pas les niveaux de revenus versés par les ONG. La reconversion des moins qualifiés vers des activités agricoles ou de petit commerce semble probable.

Impacts économiques

Les acteurs humanitaires sont des agents économiques puissants et leur apport important de flux financiers (salaires, logistique des projets, habitat…) peut avoir un poids économique non négligeable sur une ville. A Huambo, on a récemment constaté une série d'effets pervers liés à l'arrivée d'ONG disposant de moyens financiers conséquents et ne prenant pas en compte les réalités contextuelles. Soulignons ici un exemple d'intervention relativement paradoxal : une ONG internationale a fait littéralement s'envoler le prix des semences de maïs, achetant en très grande quantité et sans aucune négociation des prix. Ceci eu comme conséquence une augmentation de pratiquement 100% des prix du marché. Cette brusque montée des prix a entraîné des difficultés importantes dans les programmes agricoles développés par les autres ONG. Les budgets et les objectifs étant liés directement aux prix du marché, les ONG ont dû soit réduire leurs objectifs ou soit se lancer dans des procédures administratives fastidieuses auprès de bailleurs de fonds pour l'obtention d'avenants. Par ailleurs, les paysans ne pouvaient absolument pas faire face à de tels prix. Ceci n'a fait que renforcer la dépendance et la vulnérabilité des populations rurales. Les ONG en jeu ont donc justifié leur intervention en mettant en avant l'existence d'une vulnérabilité qu'elles avaient elles-mêmes en partie créé. Cet exemple illustre au combien agir sur le terrain exige un souci de réflexion. Une meilleure connaissance du contexte et de véritables diagnostics participatifs [165]auraient permis notamment de limiter ce type d'effets néfastes sur la population.

---

[164] Huambo compte en décembre 2003, une vingtaine d'organisations de solidarité international qui emploient une cinquantaine d'expatriés. D'après nos estimations lors d'une enquête terrain le personnel national est actuellement de l'ordre de 2 à 3000 personnes.

[165] La méthode participative ne se limite pas à la seule rencontre du *soba* mais s'appuie sur une série d'étapes permettant de faire ressortir les réels besoin de l'ensemble des bénéficiaires. « Practionner's handbook on participation by crisis affected populations in humanitarian action » (ALNAP, 2003)

L'action humanitaire en situation de post conflit

Accompagnement du processus de retour

En ville, les distributions générales à Huambo n'ont été utilisées que pour répondre à de courts pics de crise durant le processus de démobilisation et d'aide au retour des populations déplacées vers Huambo. Les distributions en ville n'étaient pas utilisées comme une solution prioritaire car les mécanismes de détournement de l'aide étaient évidents mais difficilement évitables[166]. Si certaines ONG continuent à travailler sur un mode « urgence » on commence à voir se dessiner chez la plupart des acteurs du terrain une transition vers la réhabilitation et le développement. Cela se traduit par un changement des acteurs intervenant. Des ONG d'urgence réduisent voire arrêtent leurs actions et de nouveaux acteurs internationaux viennent dans une optique de développement. Par exemple, le CICR qui a été très présent dans le pays jusqu'en 2003 a décidé de mettre un terme à la plupart de ses activités, en particulier à tout ce qui concerne l'assistance alimentaire et la santé. Il ne maintient que ses projets de construction de puits et de systèmes d'irrigation jusqu'à la fin du premier semestre 2004. En outre, les activités liées à la prévention de mines et au regroupement familial seront, elles, à l'ordre du jour durant encore un bon nombre d'années.

Gestion du post conflit : pérenniser la paix

Dans cette période délicate de post conflit, l'action humanitaire joue un rôle important en tant qu'élément exécutant direct de résolutions prévues dans le processus de paix. Elle se doit également de palier aux insuffisances et disparités de celui-ci. L'acteur humanitaire par sa neutralité et sa proximité avec la population, est devenu un interlocuteur privilégié dans la gestion des conflits. Le processus de paix implique, entre autres une segmentation de l'aide humanitaire entre les différentes catégories de populations vulnérables (démobilisés, déplacés, réfugiés, handicapés…). Cette segmentation génère parfois des tensions au sein des communautés. Ainsi les acteurs humanitaires doivent gérer le mécontentement des anciens militaires qui, ayant déserté l'UNITA quelques temps avant la signature de la paix, ne sont pas considérés comme démobilisés et ne perçoivent pas, par conséquent, d'aide pour leur réinstallation. Les veuves des soldats de l'UNITA sont dans une situation similaire. Les ONG parfois conscientes des méfaits et de l'arbitraire nés de cette compartimentation de l'aide entreprennent des actions pour atténuer ces disparités. Ce réflexe reste toutefois trop rare et il est essentiellement l'œuvre d'ONG disposant de fonds propres. En effet, les principaux bailleurs de fonds peinent déjà à financer le processus de paix tel qu'il est prévu dans le Mémorandum de Luena.

L'ouverture de nombreuses zones à l'action humanitaire a permis l'accès à des zones vulnérables et à son extension sur quasiment l'ensemble de la province. Comme en 1994 ce mouvement se réalise conjointement au déminage d'axes routiers importants, à l'autorisation de l'administration, aux mouvements de retour massif initiés par les déplacés et par la détermination de zones vulnérables. Très vite les ONG internationales montent des projets dans les municipes d'où proviennent les déplacés. Les programmes sont axés sur les questions de sécurité alimentaire (distributions

[166] Lors des distributions en ville à Huambo les cartes du PAM avaient été falsifiées et une partie conséquente de l'aide s'est retrouvée sur les marchés.

alimentaires et de semences) mais également sur la mise en place d'éléments structurants tels que les postes de santé et les écoles. Ce dernier type d'action caractérise souvent la transition vers les phases de réhabilitation et développement.

Aujourd'hui, des ONG sans grande marge de manœuvre

Amorcer une reconstruction cohérente

Les acteurs humanitaires rentrent désormais de plus en plus dans une phase de consolidation de leurs actions qui ont souvent des composantes liées à la réhabilitation et la reconstruction du bâti. D'un côté, il y a un besoin concret de reconstruire les infrastructures dévastées par la guerre mais également une réelle demande voire une pression des autorités. Ainsi, nombres d'ONG sont cantonnées à des fonctions de maîtrise d'œuvre à la demande des autorités, alors que des spécialistes tels que des architectes ou urbanistes ne font quasiment jamais partie des ressources humaines utilisées par les ONG. La réflexion autour de la reconstruction du bâti est peu présente ou biaisée par ce qu'imposent les autorités, les ONG sont bien souvent confrontées à toute une série de problématiques très éloignées de leurs métiers et savoir-faire de base. Les bailleurs de fonds sont encore très attachés à la notion de visibilité, le secteur de la construction constitue en cela un élément spécifique. Les autorités n'hésitent pas à s'approprier les réalisations des ONG en les présentant comme étant une contribution de l'Etat à la reconstruction nationale.
Le rôle des ONG dans cette phase de reconstruction est surtout encadré par le Programme d'Appui à la Reconstruction (PAR) de 35 municipes angolais dont 6 pour la province de Huambo. Le programme, financé par l'Union Européenne s'articule en deux phases. Dans un premier temps des ONG sélectionnées pour participer au PAR établissent des diagnostics sur les besoins dans les municipes concernés. Les fiches projet serviront ensuite à faire un appel d'offre auprès d'entreprises privées chargées de la construction. Dans la deuxième phase l'ONG est chargée de la coordination et du suivi des différents chantiers. Ce programme est, malgré ses imperfections, ce que les bailleurs de fonds réalisent de plus concret en terme de reconstruction sur Huambo.

Les mines une contrainte toujours présente

L'Angola est le deuxième pays le plus miné au monde, les provinces de Huambo et Bié comptant parmi les provinces les plus affectées. Les bailleurs bilatéraux financent en priorité des opérations de déminage dans les zones où des ONG de leur pays d'origine interviennent. Ainsi le gouvernement français assure le déminage dans la zone de Mungo au Nord Est de la province de Huambo parce que des OSI françaises y interviennent. Le gouvernement angolais est totalement absent des opérations de déminage. En 2003, on a compté quarante interventions dans ce domaine. Il n'existe plus de zones minées jugées par le gouvernement comme stratégiques. Une estimation réalisée par l'ONG britannique The Halo Trust, principal acteur du déminage sur la province de Huambo, affirme qu'il resterait environ 150 champs de mines à nettoyer dans la province de Huambo, soit l'équivalent de trois années de travail, si les moyens financiers et techniques restent constants. Ces prévisions restent cependant à relativiser car les glissements de terrains durant la saison des pluies modifient la géographie de la présence des mines.

Les accidents de mines se produisent certes sur des axes ouverts à la circulation d'organisations humanitaires mais majoritairement hors des périmètres vérifiés par les ONG de déminage[167]. Par mesure de précaution dès qu'un incident se produit la circulation des organisations humanitaires cesse jusqu'à ce qu'une vérification par les ONG de déminage soit opérée. Ceci a pour conséquences que des zones vulnérables peuvent être privées d'aide humanitaire pendant plusieurs mois.
Il y a également encore beaucoup de stocks de mines dans les mains de la population qui peut les utiliser afin de contrôler certains axes commerciaux stratégiques. Des groupes peu scrupuleux peuvent donc aisément se reconstituer un stock afin de recréer un climat de pression sur certaines zones.

Sans être obligatoirement liée aux mines, l'action humanitaire reste encore très liée à la question de l'accès aux zones d'intervention. Les ponts détruits, les routes impraticables et les accidents de mines sont autant d'éléments qui paralysent toute action. Ainsi, les acteurs ne peuvent accéder aux projets qu'ils ont mis en œuvre laissant une grande partie de la population coupée de l'aide humanitaire[168]. De plus, cela empêche l'évaluation de nouvelles zones vulnérables. Face à ce statu quo de l'action en milieu rural, un retour vers des actions en ville apparaît comme une solution de repli potentielle.

Garantir la pérennité des projets, une difficulté majeure

Une des principales limites constatées concernant les actions menées par des ONG travaillant sur les provinces de Huambo et Bié est celle de la continuité des actions entreprises. Une réelle pérennité des actions réalisées et leur prise en charge par les administrations lors du départ des ONG rencontrent plusieurs obstacles face auxquels bien souvent les acteurs humanitaires sont désarmés. Cette contrainte risque d'être longue à se résorber, condamnant bon nombre de projets à péricliter après le départ de l'ONG initiatrice du projet. La non-continuité est due à la conjugaison de plusieurs facteurs qui caractérisent l'administration angolaise de nos jours : le manque de moyens financiers qui se traduit par l'absence d'équipement et le non-paiement des salaires. Il y a, par ailleurs, un manque évident de personnel qualifié pour le fonctionnement notamment pour les postes de cadres.

Deux ans à peine après la signature d'une paix mettant un terme à 27 ans de guerre civile, plus de 500000 morts et quatre millions de déplacés, l'Angola prend aux yeux de la communauté internationale des allures de crise oubliée. Les bailleurs de fond d'urgence se désengagent massivement. Le non financement ducontinuumurgence-réhabilitation-développement hypothèque les chances de pérennisation de la paix et met à mal la construction des bases nécessaires à un développement autonome et durable du pays.

[167] Les périmètres vérifiés sont les surfaces goudronnées et 1 mètre de bas côté. Les usagers des routes, et notamment les transporteurs empruntent des trajectoires alternatives hors des zones vérifiées afin d'éviter des portions de route de mauvaise qualité.
[168] En décembre 2003, la conjugaison des problèmes de route, ponts et mines coupe 500 000 bénéficiaires de toute aide alimentaire sur la Province de Huambo. Rapport OCHA Décembre 2003.

Conclusion

Les villes ont été au cœur du conflit Angolais. La prise de contrôle de Luanda par le MPLA et l'armée cubaine est le détonateur de la guerre civile. Dans les années 1980, le conflit est davantage axé sur un contrôle territorial du milieu rural et des zones stratégiques (ex : zones diamantifères). Dans les années 1990, les villes redeviennent le centre névralgique du conflit angolais. Au cours de toutes ces années les villes furent un enjeu de la guerre, elles sont aujourd'hui un enjeu de la paix.

Pendant les longues années de conflit les villes ont été les seuls lieux où pouvait se délivrer une aide humanitaire et assurer la survie de centaines de milliers de personnes. Dans les villes refuges de Luanda et Benguela ou dans les villes cibles de Huambo et Kuito, le milieu urbain a été le lieu essentiel à la survie des populations. Plus globalement, les villes secondaires d'Angola ont agi comme des agents incubateurs qui ont marqué durablement les modes de vie de milliers de déplacés d'origine rurale. La durée prolongée du conflit a nécessairement conduit un jour ou l'autre les Angolais vers des villes. La lutte quotidienne pour la survie en ville, les conditions souvent chaotiques dans lesquelles les déplacés devaient s'adapter au milieu urbain ont entraîné des bouleversements dans les comportements (individualisme, une monétarisation des échanges poussée à l'extrême, déstructuration du tissu social). L'élément marquant de cette situation de sortie de crise reste le retour massif et spontané des déplacés urbains. Cela apporte la preuve que la migration vers les villes est généralement passagère. De nombreux facteurs ont incité au retour vers les zones d'origine, notamment le pouvoir incitatif, voire coercitif des autorités, l'attachement culturel à la terre, le manque d'attraction des villes moyennes et le « pull factor » exercé par la distribution alimentaire dans les campagnes. Ce phénomène qui a surpris l'ensemble des acteurs humanitaires reste à relativiser : d'une part les mouvements migratoires circulaires sont aujourd'hui ancrés dans la réalité de la vie des Angolais, d'autre part la conjugaison des modes de vie urbains et ruraux est devenu un élément essentiel de la survie des populations. Les migrations circulaires vers les villes autrefois motivées par des raisons de sécurité sont maintenant mues par le besoin d'accéder à des services indispensables (marchés urbains, éducation, santé). Ainsi, le retour vers les zones rurales s'est accompagné de l'exportation du mode de vie urbain dans les campagnes. Les villes petites et secondaires polarisent aujourd'hui le territoire, elles représentent les chaînons indispensables au développement des zones rurales.

Les acteurs humanitaires ont joué un rôle essentiel durant le conflit, notamment grâce aux distributions alimentaires. Aujourd'hui, ils doivent s'adapter aux nouveaux modes d'échanges qui régissent dans l'ensemble du pays mais aussi à la prise en compte des fortes interactions qui unissent les campagnes et les villes. La potentialisation des liens entre les zones rurales et urbaines apparaît comme la clé de voûte du processus de reconstruction. Cependant, l'accès aux populations les plus vulnérables pose beaucoup de problèmes.

L'Angola est entré dans une période de sortie de crise. Cette phase de reconstruction est une étape cruciale dans la fondation d'une vie stable dans les centres urbains qui accueillent plus de la moitié de la population angolaise. La ville de Huambo reste très touchée par les affrontements et doit gérer cette étape avec attention car un déficit d'attention à l'égard des villes pourrait laisser des zones urbaines entières sous les contrôles de groupes armés et conduire à une réactivation des tensions entre les habitants.

Le travail en milieu rural (où les vulnérabilités sont plus facilement identifiables pour les acteurs et où les résultats sont plus visibles pour les bailleurs) continue d’être privilégié par les acteurs humanitaires. La complexité du milieu urbain est déroutante, les vulnérabilités y prennent une forme méconnues pour les acteurs humanitaires. Enjeux de la guerre, les villes sont aujourd'hui des enjeux pour la paix. Les villes doivent donc recevoir une attention toute particulière de l'administration certes mais également des acteurs humanitaires.

3

VILLES, GUERRE CIVILE ET SEDENTARISATION : L'EXEMPLE DU NORD MALI

L'ENVIRONNEMENT REGIONAL DE LA REBELLION

Le Nord Mali : une zone régie par ses conditions naturelles

Le 'Nord Mali' rassemble la 6ème, 7ème et 8ème régions issues des découpages administratifs de 1977[169] et 1989[170]. L' unique région septentrionale qui était constituée autour de la ville de Gao a été subdivisée en trois régions chacune dotées d'une 'capitale régionale distincte'. C'est un espace paradoxal qui allie l'immensité géographique de ses contours (65,2% du territoire malien), au poids démographique le plus faible du pays[171]. Cette particularité découle des conditions naturelles qui sévissent dans la région, et qui y régissent la vie naturelle et sociale. L'enclavement de la zone et la rudesse du climat sont à la base du fonctionnement général du territoire.

Un environnement naturel rude

La région est isolée aux trois niveaux local, national et continental.
Au sein de la région Nord, les déplacements sont particulièrement difficiles. La rareté des infrastructures routières, le relief de dunes et le facteur éolien rallongent les trajets entre les différents pôles de la sous-région, et influent sur les dynamiques territoriales. Enclavée, la zone revêt néanmoins des qualités sous-exploitées. Elle présente un potentiel économique non négligeable. Le Nord du Mali a ainsi participé activement au commerce transsaharien. Avant la création par les Européens des comptoirs coloniaux sur les côtes de l'Afrique de

[169] La région de Gao est scindée en deux en 1977 en deux régions. Cette scission donne naissance à une nouvelle région administrative – la sixième région- dont Tombouctou devient la ville principale. La région de Gao, ancienne sixième région, devient alors la septième région du Mali.
[170] Le cercle de Kidal se voit attribué le statut de région (la 8ème du Mali) en 1989, avec pour capitale la ville de Kidal.
[171] 0,8 habitants au km² seulement.

l'Ouest, la zone assumait pleinement son positionnement entre l'Afrique de l'Ouest et le Maghreb, et prospérait du fait des échanges entre ces deux sous régions. La déviation des routes commerciales suite à la colonisation a contribué au reflux du dynamisme économique et commerciale du Nord du Mali.

Le Nord Mali est une zone aride. L'eau constitue le facteur fondamental autour duquel se construisent les dynamiques économiques, territoriales et sociales. Le fleuve Niger et les précipitations structurent avant toute autre chose le territoire, les activités humaines, et les déplacements dans la région.
Le Niger délimite la zone sahélo-saharienne du Sud, et la zone saharienne au Nord. Son débit influe sur le degré d'activités agricoles qui se concentrent sur ses rives. Il varie en fonction de la crue qui s'étend de juillet à janvier, et de la décrue située entre janvier et juin. En période de crue, les lacs localisés sur les rives du fleuve permettent l'irrigation des cultures ; tandis qu'en période de décrue, ils constituent des zones de pâturage pour les bêtes. Au delà de la zone lacustre, la vallée du Gourma offre des ressources agricoles proportionnelles elles aussi aux précipitations qui alimentent la crue du Niger. En s'éloignant encore un peu plus de la vallée, c'est le désert et le relief de dunes qui priment.

L'accès à l'eau est nécessaire à la survie des hommes et des bêtes et conditionne l'économie de la région qui repose sur le nomadisme pastoral et le commerce transsaharien. Dans le sud de la région Nord, l'alternance de la saison sèche qui dure environ huit mois, et de la saison des pluies entre juin et septembre impose des cycles naturels précis dont l'enchaînement et la prévisibilité assurent les conditions minimales de survie. Dans l'extrême Nord du pays, la pluviométrie est quasi absente, et la succession des saisons se mesure davantage en termes de variation de température, qu'en termes de variation du relief et de la fertilité des sols. L'irrégularité de la pluviométrie dans cette partie de la région, et l'effet desséchant de l'harmattan obligent les populations à des migrations transrégionales importantes pour alimenter les bêtes en eau.

Mais l'opposition des milieux naturels – saison sèche/saison des pluies – ne se traduit pas seulement par une variation du milieu physique. Comme l'explique Mohamed Tiessa-Farma Maiga[172], le dualisme de l'écosystème renvoie directement au dualisme humain de la région par la cohabitation de deux styles de vie : l'un nomade et l'autre sédentaire.

L'adaptation des modes de vie au milieu : le tandem sédentaire/nomade
Au Nord du Mali, coexistent deux types de relations à l'espace – nomade et sédentaire - elles mêmes directement engendrées par les exigences du milieu naturel. Davantage que la tradition, ce sont surtout les stratégies de survie et d'adaptation des populations au milieu naturel qui expliquent leur persistance jusqu'à aujourd'hui.

Le mode de vie nomade répond aux différentiels de viabilité du territoire. L'incertitude du climat et des conditions naturelles du territoire entraînent la multiplication des pôles de production, des déplacements, et des échanges. La

[172] *Le Mali : De la sécheresse à la rébellion nomade*, Chronique et analyse d'un double phénomène du contre-développement en Afrique sahélienne, Collection Alternatives rurales, l'Harmattan, 1997

notion de la territorialité chez les nomades présente deux particularités importantes. Tout d'abord, elle se définit par rapport à ce qui rend le territoire viable. Les déplacements et itinéraires des nomades sont déterminés en fonction des disponibilités en eau et en pâturage du milieu naturel. Ensuite, la territorialité des nomades s'appuie sur un réseau de lieux et non sur des surfaces délimitées et patrimoniales. Si l'élevage se pratique par tradition et par prestige, le nomadisme défini comme '*un mode de vie caractérisé par un déplacement plus ou moins fréquent du groupe humain à la recherche de nouveaux pâturages*'[173] n'est donc pas un choix de vie indépendant du milieu dans lequel il s'enracine. Il répond avant tout à une logique de nécessité et d'adaptation à l'environnement naturel. Deux types de transhumances sont pratiquées. Les petites transhumances amènent les nomades à se déplacer autour d'un puits d'attache et des zones de pâturages proches. Les grandes transhumances quant à elles sont pratiquées par les nomades en vue des échanges commerciaux (animaux contre céréales) au sein des places de marché. C'est à cette occasion que la complémentarité des modes de vie nomade et sédentaire se révèle. Les marchés qui se tiennent dans les capitales régionales et dans les bourgs ruraux encadrent les échanges économiques et sociaux entre nomades et sédentaires.
Face à la société nomade qui se concentre en milieu rural autour de l'élevage, la ville constitue la défense que se donne les sédentaires. Les modes de vie des populations sédentaires se structurent autour des activités agricoles et commerciales. Elles prédominent donc en milieu urbain pour pouvoir accéder aux places de marché, ainsi qu'à la périphérie des villes et en bordure du fleuve Niger où des terres cultivables et irriguées accueillent les agriculteurs. Les liens économiques se tissent entre les deux modes de vie autour d'un schéma simple : les sédentaires apportent les denrées issues de leur agriculture et nécessaires aux nomades, qui leur donnent leur bétail en échange.

Par conséquent, la zone étudiée fonctionne en système autour de l'interdépendance de plusieurs facteurs qui sont le milieu naturel, le mode de vie, et l'activité économique.

Des spécificités qui contribuent à structurer les relations milieu rural/milieu urbain

Le milieu naturel entraîne des stratégies économiques différentes, qui sont pratiquées via l'appartenance à un mode de vie plus ou moins mobile. Ces dynamiques économiques et territoriales contribuent à structurer les relations entre le milieu rural et le milieu urbain au Nord du Mali. La prédominance du milieu rural au nord du Mali inscrit l'urbain dans une définition très différente de la ville occidentale.

Première caractéristique. « *Compte tenu du caractère très rural de toutes les villes maliennes, le seuil de 5000 habitants pour définir l'urbain paraît tout à fait légitime. Cela donne 69 unités urbaines qui ont été réparties par régions administratives et par classes de taille (…) le poids de la métropole compte 40% de la population urbaine totale (…). En réalité, on peut considérer que l'armature urbaine malienne comporte quatre niveaux : la métropole, les*

[173] *Dictionnaire de la géographie*, George P., p.93, P.U.F, Paris, 1974.

grandes villes (6 dont Gao), les villes intermédiaires (9 dont Tombouctou), et les petites villes (53 dont Léré et Gossi) [qui] sont des bourgs ruraux. Elles sont à la marge de l'armature urbaine mais elles ont vocation à accéder au statut urbain dans des délais assez rapprochés[174] ».

Deuxième élément de comparaison. La ville malienne n'est pas autonome par rapport à son environnement rural. Les villes maliennes restent très enclavées et se caractérisent par le fait qu'elles ne constituent pas un territoire indépendant de leur hinterland ; elles s'envisagent dans leur relation au milieu rural qui couvre un territoire beaucoup plus étendu et dynamique économiquement. Appliquant la distinction énoncée par J. Hardoy et D. Satterthwaite (1986), c'est la contribution des villes à la production régionale et la nécessaire analyse du fonctionnement des systèmes urbains qui contribue à caractériser la ville.
Ainsi, les capitales régionales de Gao et de Tombouctou revêtent une forme urbaine limitée. Elles ont en commun leur faible équipement en services urbains, l'absence d'unité de production industrielle et une économie urbaine dépendante de la production agricole de la zone rurale alentour, et des flux commerciaux qui les relient aux pays limitrophes. Néanmoins, ces capitales régionales remplissent une fonction importante pour la sous-région. Elles polarisent le territoire, encadrent l'économie rurale et offrent des services inexistants dans l'hinterland, comme l'enseignement secondaire et la santé hospitalière; ainsi que des possibilités d'encadrement commercial beaucoup plus élevées que dans les bourgs ruraux intermédiaires, en raison de l'acheminement plus aisé des produits et d'un marché de l'emploi plus large. Dans le cas de Gao, c'est la localisation à la jonction de trois routes nationales qui la relient à l'Algérie et au Niger, et l'accès à la voie fluviale Koulikoro-Gao qui donnent à la ville son rayonnement économique. Dans le cas de Tombouctou, le port assure des échanges commerciaux plus denses que dans les zones rurales environnantes. L'économie urbaine interne de ces pôles régionaux s'organise autour d'activités agricoles à la proche périphérie des villes, autour d'activités commerciales de ventes au détail et de l'emploi informel à la tâche (réparation, restauration porteurs), ou administratif (fonctionnaires issus de la décentralisation).

Enfin, le territoire de chacune des régions du Mali est très vaste et son maillage interne est assuré par un ensemble de bourgs ruraux, et surtout de sites de sédentarisation.
Les bourgs ruraux sont des petites villes organisées autour d'un marché et d'un degré d'infrastructure assez important : on y trouve généralement plusieurs puits et écoles, un centre de santé équipé, un château d'eau. Ce niveau d'équipement est pour une large part lié aux projets des ONGs de développement et à la mise en place de la décentralisation. A partir de 1993, elle consacra la dimension urbaine de ces petites villes en leur affectant le statut administratif de 'commune rurale'. C'est le cas de Léré et Gossi, toutes deux situées dans la région de Tombouctou. A l'échelon inférieur, se trouvent les sites de sédentarisation qui sont une des caractéristiques majeures du contexte urbain nord malien. Ils sont issus d'une nouvelle génération d'anciens campements nomades, et sont construits en dur ou semi-dur. Leur forme éclatée est constituée de maisons et de quelques équipements de base (un puit, un poste de santé parfois, et une école). Généralement, les sites de sédentarisation n'ont pas de marché propre, ce qui

[174] Troisième Projet Urbain du Mali, 1996.

oblige leurs habitants à rejoindre d'autres sites plus grands, ou des bourgs ruraux pour faire leurs achats. Préexistants à la crise touarègue ou créés *ex nihilo* par l'aide humanitaire lors des rapatriements, ils inaugurent de nouveaux modes de vie semi sédentaires. Ils sont rattachés selon le découpage administratif à une commune rurale ou urbaine.
Les trois échelles d'urbanisation structurent la zone rurale du Nord Mali. Les liens entre ces différents niveaux sont avant tout économiques et politiques: les déplacements d'un niveau à l'autre sont dus à la nécessité de se rendre sur les marchés ou aux relations entre les différents représentants des communes pour une gestion administrative globale de chacune des régions.

Une double crise naturelle et politique survient sur le territoire

La sécheresse et la désertification fragilisent l'écosystème

La vulnérabilité naturelle du territoire Nord malien s'accentue au milieu des années 60 avec l'apparition de deux phénomènes climatiques.
D'une part, les sécheresses sont récurrentes. Dans cette région particulièrement aride, le renouvellement du couvert végétal, et l'accès à l'eau sont directement liés à la pluviométrie qui décline d'année en année. Cette pression de l'eau revêt un enjeu financier d'investissement dans les infrastructures hydriques, et par là un enjeu politique pour l'Etat malien. A la baisse de la pluviométrie, il faut ajouter la répartition inégale des pluies. Elle contribue tout autant que la sécheresse au déséquilibre naturel de la zone et fragilise les constructions en terre en cas de précipitations violentes. D'autre part, la désertification endommage le couvert végétal et appauvrit les sols.
Sous l'effet combiné de ces deux tendances et de l'érosion éolienne, les nappes phréatiques se sont appauvries, les puits se sont asséchés, la progression du sable s'est aggravée à mesure que les arbres se sont déchaussés. Le milieu naturel s'en retrouve bouleversé. Le Nord Mali se caractérise par l'interdépendance de son équilibre naturel, économique et social. L'incertitude climatique qui régit le milieu naturel depuis plusieurs années a un impact direct sur la cohésion humaine de la région, et constitue un foyer latent de crise.

Une gestion politique à la source de la marginalisation du territoire

Parallèlement au déséquilibre climatique et naturel de la zone, le Nord Mali souffre d'ostracisme tant la prise en compte de ses spécificités a été négligée par la puissance coloniale puis par l'Etat malien.
Avant même la pression supplémentaire des sécheresses, L'Etat français et son mode de gestion politique avait profondément transformé le système nord malien. Le modèle social instauré par l'Etat français à partir de 1909 lors de la prise de contrôle des territoires maures et touaregs, déstructure le tissu social de la zone. La société touarègue précoloniale est de type féodale et guerrière, faite d'unités politiques placées sous l'autorité d'une chefferie héréditaire (*aménokal).* L'implication française marqua un affaiblissement de la pratique de l'esclavagisme sans supprimer pour autant le sentiment de supériorité des Touaregs blancs sur les Touaregs noirs. La domination du guerrier s'affaiblit progressivement car l'administration assure désormais cette protection. Cette période se caractérisa aussi par une très faible scolarisation des populations

nomades (pour des raisons religieuses) et une plus forte scolarisation des enfants des tributaires.
Sur le plan économique, la colonisation s'est accompagnée d'une forte pression fiscale sur les Touaregs sous la forme d'impôts de capitation et de taxes sur le bétail. Le développement de services vétérinaires a augmenté la taille des cheptels et donc amplifié les mouvements de nomadisation vers le Sud et la zone fluviale. Cette intensification des déplacements engendrent les premiers conflits fonciers entre nomades et sédentaires.
Cette modification territoriale a débuté sous la colonisation. Le tracé des frontières a eu de lourds échos tant sur le plan humain qu'écologique. Les nomades ont alors vu leurs territoires mutilés puis remaniés par le développement et les différentes formes d'exploitations du milieu naturel (agriculture, exploitation des sols, ...). L'administration a établi des conventions délimitant les limites des déplacements nomades qui ont réduit aussi la liberté de circulation des Touaregs et des Maures. Le processus de sédentarisation est largement entamé, heureusement pas partout et pas pour tous les nomades et on ne peut, de toute façon, plus revenir sur les jours d'antan. Les échanges entre nomades et sédentaires, et plus généralement les mécanismes de survie et d'adaptation de l'ensemble des ethnies du Nord en sont ressortis affaiblis.

L'indépendance va aggraver la situation et catalyser le mécontentement. Le régime autoritaire, formé au jacobinisme, d'économie socialiste planifiée, renforce ainsi les inégalités entre le Nord et le Sud du Mali. Eloignés géographiquement du lieu de prise de décision situé dans la capitale, isolés de part les particularités économiques, climatiques et sociales de la sous-région, les guerriers nomades revendiquent une place plus importante des populations d'origine arabo-berbères dans la gestion des affaires de l'Etat malien. Un premier soulèvement en 1962 qui voulait relancer le projet de création d'une Organisation Commune des Régions Sahariennes (OCRS) marque le début d'une période de conflits récurrents. Ces tensions engendrent un premier flux de population touarègue vers les pays frontaliers du Niger et de l'Algérie.

Les tensions montent, le conflit éclate

Dans les années 90, la conjonction de plusieurs facteurs de crise engendre l'éclatement du conflit dit 'touareg'. Les sécheresses dévastatrices de 1973 et de 1984 renforcent la pression sur la zone. Le bétail meurt[175], ce qui met en péril à la fois la survie économique et la survie sociale de la population nomade. Ceci a entraîné le surpâturage, développé un peu plus les conflits fonciers vers la zone fluviale et accéléré le processus de sédentarisation déjà institué sous la colonisation. Les jeunes réduits au chômage se sont exilés massivement et ont grossi le contingent de population touarègue constitué dans les pays frontaliers suite aux premiers affrontements de 1960.

Parallèlement, la marginalisation politique du Nord perdure tandis que le pays connaît une conjoncture économique et sociale difficile.

[175] La sécheresse de 1984 est estimée avoir entraîné la perte de 1350000 bovins, et 2450000 moutons, dont la plupart appartenait aux populations touarègues. (source : Rapport d' évaluation 6.97 , Norwegian Church Aid's Humanitarian and Peacemaking work in Mali, by International Peace Research Institute, Oslo).

Le schéma socialiste de production et l'activité agricole ne permettent pas de satisfaire correctement les besoins de la population. La dépendance économique et la libéralisation de la production agricole mondiale se conjuguent et contribuent à l'aggravation de la dette extérieure du pays[176]. Les mesures d'austérité économique imposées par le FMI et les politiques d'ajustement structurelles attisent le climat d'instabilité sociale déjà encouragée par les sécheresses. Par ailleurs, des émeutes au sud du pays s'opposent violemment au régime autoritaire de Moussa Touré en place depuis 1968. Elles aboutiront à un coup d'état militaire mené par l'actuel président du Mali, Amadou Toumani Touré, puis à l'élection en juin 1992 d'Alpha Konaré.

Instabilité politique au sud, pression internationale sur l'économie malienne, difficultés environnementales, et marginalisation politique : tous ces facteurs de tensions sont à l'origine de l'organisation depuis l'extérieur de la rébellion touarègue. Elle trouve un appui militaire auprès de la Libye, grâce à l'impulsion du colonel Kadhafi qui accorde la nationalité libyenne à tous les Touaregs qui en font la demande. C'est aussi en Libye que le MPLA (Mouvement Populaire de Libération de l'Azawad), premier acteur de la rébellion touarègue de 1990 est créé, et que les premières attaques sont planifiées. Jusqu'à la signature du Pacte National[177] le 11 avril 1992, des attaques sporadiques d'une grande violence sont menées dans l'ensemble des régions septentrionales du Mali, dans un mouvement d'Est en Ouest. Les villages et les centres urbains sont particulièrement touchés par les attaques car ils renferment les symboles les plus prégnants de l'Etat. La forme urbaine constitue une cible facile, accessible et efficace pour les acteurs de la violence. Ces derniers ont surtout cherché à toucher des cibles humaines, plus nombreuses et regroupées dans les villes et villages. Par ailleurs, la ville présentait l'avantage pour eux de renfermer des symboles de la présence de l'Etat qu'ils remettaient en cause, comme les gendarmeries, mairies, postes de polices par exemple.

Le Pacte National se donne pour objectif le retour de la paix et de la sécurité, et des investissements dans le développement économique du Nord du Pays. Néanmoins, contre toute attente, la conclusion de ce pacte marque la recrudescence des tensions dans le Nord, et l'accentuation de l'ethnicisation du conflit. Les accords de paix sont jugés trop laxistes par une minorité extrémiste sédentaire qui forme le Mouvement Populaire des Ganda Koy à Sévaré dans la région de Mopti. Leur entrée sur le terrain militaire à partir de 94 se déroule dans une extrême violence. Des opérations de tueries, et de massacres des populations touarègues dans leurs campements en brousse, et dans leurs maisons en ville sont perpétrées. D'une confrontation des nomades et de l'Etat, le conflit glisse vers une opposition entre les populations sédentaires et nomades. Les dires qui suivent, recueillis auprès d'un chef de fraction résument parfaitement la situation : *'D'une rébellion armée s'attaquant aux symboles de l'Etat, on*

[176] La dette du Mali est évaluée par la banque mondiale à 732 millions d'USD en 1980. Elle a doublé en 5 ans pour atteindre 1.5 billion d'USD en 1985, et 2.4 billions d'USD en 1990.

[177] Signé le 11 avril 1992, le Pacte National a pour objectif le retour de la paix, la réconciliation nationale, et la promotion socio-économique du nord du Mali. Il prévoit l'intégration totale des combattants des MFUA (Mouvements et fronts unifiés de l'Azawad) dans les différents corps de l'Etat, ma mise en place d'un fonds de développement et de réinsertion ainsi qu'un fonds d'assistance et d'indemnisation aux victimes. Il concède un statut particulier au Nord dans le cadre du redécoupage territorial de la décentralisation et le Commissariat au Nord est érigé pour veiller au respect du Pacte National.

s'achemine vers une guerre ethnique par MFUA, Ganda Koye et armée régulière interposés'[178].

Les répercussions des crises sur les dynamiques territoriales

Les dynamiques territoriales avant la crise politique

L'économie urbaine est à double entrée. Le niveau économique de base constitué des activités et transactions dont la population dépend pour sa vie quotidienne occupe la grande majorité des populations urbaines. Il s'agit essentiellement du petit commerce et du petit service. Les circuits d'échanges supérieurs sont fortement limités dans le Nord Mali avant la crise[179]. Globalement, les centres urbains nord maliens, comme Tombouctou et Gao, basent leur développement économique sur la satisfaction de la demande rurale en médiation commerciale et administrative, et bénéficient en retour d'un dynamisme économique engendré par la demande urbaine en produits alimentaires qui stimule la production et favorise les échanges. Les déplacements ville/campagne sont induits par cette fonction économique et médiatrice de la ville.

Les principaux déplacements en situation de stabilité

Entre le milieu rural et la ville on distingue trois types de déplacements suffisamment récurrents pour qu'ils constituent des dynamiques territoriales dans la région.
L'attractivité économique de la ville entraîne des migrations pendulaires entre l'hinterland et elle à l'abord des jours de marché. L'offre d'emplois journaliers, de services éducatifs et sanitaires suscitent également des déplacements. Enfin, la sécheresse et la destruction des cheptels ont incité les populations rurales sonrais et tamasheqs à se réfugier en ville. Constitutifs d'une population flottante, difficilement quantifiable, ils ont fini par s'installer en famille, à la frange des quartiers périphériques ou dans les interstices de la ville.
Les zones rurales quant à elles connaissent deux types de déplacements internes importants. Les transhumances d'animaux déterminées en fonction des points d'eaux persistent malgré les difficultés climatiques. Néanmoins, elles s'inscrivent de plus en plus dans un processus de semi-sédentarisation des nomades. Par ailleurs, de la même façon que les centres urbains attirent les populations rurales périphériques, les communes rurales voient converger des populations extérieures de plus petits villages en fonction de leurs besoins économiques, de santé, ou administratifs.

[178] Propos recueillis le 19 décembre 1994 à Bruxelles auprès de Marianne Maillot, déléguée de l'Association humanitaire Equilibre, lors de l'audition organisée par m. Bernard Kouchner, Président de la Commission-Développement du Parlement Européen. Citation lue dans 'Le Mali : de la sécheresse à la rébellion nomade', Mohamed Tiessa-Farma Maiga, l'Harmattan.
[179] Ces relations se limitaient à l'importation de produits manufacturés en provenance des pays frontaliers de l'Algérie, du Niger et de la Mauritanie.

Distribution ethnique de la ville et ralentissement des dynamiques territoriales.

En ville, les attaques menées par les rebelles touaregs contre les populations sédentaires ont engendré de violentes représailles des populations noires et de l'armée gouvernementale contre les populations blanches des villes. En milieu rural, l'armée régulière a répondu aux attaques des rebelles en ciblant les populations blanches dans leurs campements et sites. Attaquées en ville et en brousse, les populations blanches ont fui en masse. Les villes ont vu leur populations blanches fuir en brousse, avant de regagner les camps de réfugiés à l'extérieur du pays[180]. En brousse, l'exacerbation des violences a également réduit le nombre des populations blanches qui ont quitté le pays en direction des pays frontaliers. Les populations en fuite ont emprunté les itinéraires les plus courts. Peu de personnes ont pu préparer leurs départs, et c'est majoritairement dans la panique que les chemins de l'exil ont été emprunté. Les déplacements se sont ainsi calqués sur les grands axes de communication de la sous région : l'axe Tombouctou – Goundam – Léré - Mauritanie, l'axe Gao – Kidal - Algérie, l'axe Gao – Asongo – Ménaka - Niger, l'axe Gao – Gossi - Burkina, et l'axe Tombouctou – Douentza – Gossi - Burkina.
D'autre part, alors que les blancs fuyaient les villes, les populations noires qui vivaient en brousse en tant qu'esclaves des maîtres blancs ont regagner les villes pour se protéger. Avec le conflit, la relation à la ville a donc changé. Elle constituait jusqu'ici un refuge pour les populations nomades fragilisées par les sécheresses. Elle est devenue dans leur esprit un lieux dangereux, associé aux exactions de l'armée malienne et aux tensions interethniques. A l'inverse, la ville a constitué un lieu de repli sécuritaire pour les populations noires rurales et villageoises qui s'y sont réfugiées avec la reprise des attaques en brousse.

Les civils ont été les cibles privilégiées des attaques. Cependant, le cadre urbain et les équipements ont aussi été endommagés, soit qu'ils aient été des cibles particulières, soit qu'ils se soient dégradés du fait de l'abandon des populations. Stratégiquement, les opposants des populations nomades ont cherché à rompre le fonctionnement du système pastoral. Ils ont détruit les puits nécessaires à la cohésion de l'organisation nomade. Une grande partie des points d'eaux situés en milieu rural a ainsi été endommagée volontairement par les combattants. D'autres se sont naturellement ensablés du fait de l'abandon par les populations de la zone, et du manque d'entretien des infrastructures. Sous l'effet combiné de l'insécurité, de la fuite des nomades, et de la condamnation des points d'eaux, les déplacements liés aux transhumances se sont arrêtés durant le conflit. Par conséquent, la pratique de l'élevage et les ressources économiques attachées au bétail ont diminué, entraînant une réduction de la demande sur le marché urbain. En ville, dans un premier temps, ce sont les symboles de la présence de l'Etat qui ont servi de support aux revendications des rebelles. Dans un deuxième temps, la répression aveugle de ces actes a ciblé les population civiles, et entraîné des réactions meurtrières qui ont transformé la crise en conflit ethnique.

[180] Entre 1987 et 1996, la population de Tombouctou est passée de 32000 habitants à 24000 habitants du fait de l'insécurité. (Source : *Monographie de la ville de Tombouctou*, Handicap International, 2000).

L'insécurité a considérablement ralenti les échanges entre les villes et les campagnes. Chaque type de population se cantonnait au milieu le plus sûr pour lui : les populations sédentaires se réfugiaient en ville, les populations blanches se cachaient dans les campagnes. De nouvelles migrations de populations se sont développées pour pourvoir les zones rurales en produits de base : les populations noires nomades se rendaient en ville pour acheter la nourriture nécessaire à leurs maîtres blancs contraints de rester en brousse. Les risques d'attaques ont stoppé les déplacements des agriculteurs habitant en ville. Ces agriculteurs travaillent à la journée sur des terres situées en périphéries des villes dont ils ne sont généralement pas propriétaires. Cela a entraîné la réduction de l'offre de produits alimentaires sur les marchés urbains. Les axes reliant le Mali à l'Algérie, la Mauritanie, et le Niger ont été très peu pratiqué à des fins commerciales pendant le conflit en raison de leur dangerosité ; seules les populations en fuite cherchant à se réfugier à l'étranger ont pris le risque de les emprunter. La voie fluviale a été mise à contribution pour remplacer les voies commerciales terrestres qui étaient coupées, mais elle n'était praticable qu'en période de crue du Niger, c'est à dire 3 à 4 mois par an seulement. La perturbation des déplacements due à l'insécurité, s'est directement répercutée sur l'activité économique de la zone qui exige la libre circulation des agents économiques : l'offre s'est réduite sur les marchés en ville, les activités agricoles se sont ralenties, l'acheminement de produits manufacturés depuis les pays frontaliers s'est arrêtée et les échanges économiques se sont réorientés vers le Sud de la sous région.

LES STRATEGIES DE L'AIDE ET LEURS IMPACTS SUR LA ZONE

Les enjeux de l'humanitaire dans ce contexte : protéger, assister, viabiliser

Dans l'immédiat, protéger les acteurs

L'aide humanitaire était présente dans le nord du pays avant l'éclatement du conflit. Les sécheresses avaient entraîné l'implantation de plusieurs ONG dans la région. Ainsi, la sécheresse de 1984 amène avec elle l'installation dans la région de l'Aide de l'Eglise Norvégienne (AEN), Vétérinaires sans Frontières (VSF), Care Mali et World Vision. Elles mettent en place les premiers programmes d'urgence destinés à pallier les risques de famine et les manques alimentaires.

Pour ces acteurs qui travaillent dans des zones où l'insécurité s'accroît au début des années 90, un des premiers enjeux posés par le conflit est la protection du personnel. L'AEN est la seule à décider de ne pas se retirer de Gossi où se situe son siège et où 30% de son personnel restera présent pendant tout la durée du conflit. Cette politique lui vaudra d'importantes pertes humaines (sept de ses employés sont tués durant la rébellion), et matérielles (quatre véhicules sont volés par les rebelles). Devant la violence des attaques, les autres ONGs choisissent le repli. Plusieurs formes de retrait sont pratiquées. Le rapatriement du personnel expatrié s'impose pour toutes les ONG, même l'AEN. La clôture des programmes est une autre stratégie de protection : World Vision met un point d'arrêt aux activités menées sur Gao, et attendra 1996 pour réouvrir son projet. Enfin, certaines ONG optent pour le déplacement de leurs programmes

dans des zones plus sures ou leur gestion à distance. Ainsi, entre 1990 et 1995 VSF délocalise les programmes d'accompagnement à l'élevage de la région de Tombouctou jusque dans les camps mauritaniens où se sont réfugiés les hommes et leurs bêtes. Un peu plus au sud de la zone des conflits, la proportion plus importante de population sonrai limite le nombre des attaques généralement ciblées sur les populations touarègues. Des ONG décideront donc de se replier sur Niafunké en attendant l'accalmie au Nord, et piloteront leurs programmes à distance. La situation d'insécurité, et les stratégies de repli des ONG internationales menacées, favoriseront la consolidation des partenariats avec les ONG locales sur lesquelles elles s'appuient pour relayer l'information sur la situation sécuritaire et assurer autant que possible le suivi de leurs activités.

A court terme, assister les réfugiés

Les premiers réfugiés rejoignent la Mauritanie durant l'été 1991 suite aux massacres de touarègues et de maures par l'armée malienne à Léré le 20 mai. Les premiers convois sont acheminés conjointement par le HCR et le CSA[181] dès juillet et août. A compter de cette date, c'est l'enjeu de l'accueil et de la gestion des réfugiés dans les pays frontaliers qui s'impose à l'aide humanitaire dans le pays en crise. Entre 1990 et 1994, elle devra en effet prendre en charge environ 150 000 maliens - quasiment exclusivement touarègues et maures - répartis entre l'Algérie, le Niger, le Burkina Faso, et la Mauritanie.

A long terme, viabiliser le territoire pour relancer le développement

A partir de 1992, les initiatives répétées du gouvernement malien pour un retour à la paix suscitent la prise en considération par les acteurs de l'aide du rapatriement des maliens dans leur territoire d'origine. L'enjeu qui se pose alors à eux est l'élargissement de leurs secteurs d'intervention pour garantir autant que possible les conditions matérielles et politiques d'un retour pérenne à la paix et au développement. Les ONG étendent leurs domaines d'intervention à la médiation et à l'encadrement de la société civile pour favoriser le dialogue interethnique, et le rétablissement de la stabilité sociale. La viabilisation du territoire par la remise en état des infrastructures nécessaires à la survie (points d'eaux, habitations) est menée conjointement à l'aide d'urgence délivrée dans les camps, pour préparer les retours.

Dans le courant des années 90, deux processus influencent indirectement l'orientation de l'aide humanitaire. La décentralisation se confirme au niveau national comme un mode de résolution du conflit. Elle permet d'établir un compromis raisonnable entre les revendications d'autonomies de certains mouvements rebelles, et l' origine de la crise qui cherchait à ce que les populations du Nord aient davantage de place dans la gestion politique, sociale et économique de la zone. Le Pacte National prévoit ainsi d'attribuer un statut particulier au Nord, qui sera pourvu d'assemblées locales et interrégionales destinées à l'organisation de la vie communautaire, et à la promotion du programme de développement économique et social de la région. Cette délégation de pouvoir au niveau local, associée à la multiplication des communes rurales redessinent le contexte d'intervention nord malien dans un double sens : la politisation accrue de la gestion territoriale, et la volonté plus ou moins avouée de fixer les populations pour mieux les contrôler. Au niveau

[181] Le Commissariat à la Sécurité Alimentaire est un organisme mauritanien en charge de la distribution alimentaire dans les camps de Bassikounou, Fassala et Aghor en Mauritanie

international, les discours des grands bailleurs prônent la libéralisation, l'ajustement structurel, et la gestion partagée. Ainsi, derrière le soutien national et international à la politique de décentralisation se pose de façon larvée la question du contrôle de la population par le biais de la sédentarisation des populations nomades. Celle-ci constituera une donnée majeure et spécifique de l'action humanitaire et de développement au nord du Mali.

Les trois phases de l'aide

Entre 1991 et 2002, l'aide aux populations a revêtu plusieurs formes selon le degré de conflictualité affectant la zone, et l'évolution de la gestion politique du conflit. L'assistance délivrée par les acteurs de l'aide s'est déclinée dans le temps en trois périodes qui correspondent chacune à des stratégies distinctes d'intervention.

Entre 1991 et 1995, le conflit sévit. Les conditions de sécurité minimums nécessaires à l'intervention des ONG ne sont plus réunies. Elles se replient au Sud de la zone de conflit, délèguent leurs activités devenues résiduelles à des partenaires maliens, et suspendent leurs programmes en attendant l'accalmie. A l'intérieur de la zone des conflits, peu d'acteurs sont présents. L'AEN et le CICR sont des exceptions. La stratégie particulière au CICR domine l'aide aux populations sinistrées restées dans la zone. Fidèle à son principe de neutralité, l'organisme basé dans chaque capitale régionale et quelques villes moyennes assure l'évacuation des blessés, et l'aide aux populations en détresse qui ont fui tardivement dans les camps. Bientôt, l'exacerbation des violences fait augmenter le nombre des réfugiés et appelle l'intervention des spécialistes de l'aide d'urgence et de la problématique des réfugiés. La période qui s'étend jusqu'à 1995 sera donc surtout celle du HCR et de l'externalisation de l'intervention par la mise en place de camps à l'extérieur de la zone de conflit, dans les pays frontaliers.

La mise en œuvre à la mi-1995 de l'accord de paix prévu par le Pacte National et la motivation des autorités maliennes pour la réconciliation permettent un retour à la stabilité. La conférence de Tombouctou de Juillet 1995 aboutit à l'adoption par les partenaires du développement, de la société civile, des rebelles, des services techniques de l'Etat réunis, d'un programme de réhabilitation du Nord du Mali. Parallèlement, des négociations intercommunautaires sont menées régulièrement entre 1994 et 1996 aux niveaux local, régional et national. Les rebelles et le mouvement patriotique des Ganda Koye signent un accord de paix le 11 novembre 1994. Le président Alpha Omar Konaré mène une politique d'ensemble de restauration de la paix, en impliquant la société civile, les pays d'accueil et les partenaires au développement. Au niveau national la société civile prend la tête de la réconciliation. Chefs traditionnels, autorités religieuses et associations féminines rassemblent leurs efforts pour réunir les communautés opposées par le conflit, et rétablir les activités économiques mises en veille depuis 1990. Au niveau régional, l'Algérie et la Mauritanie sont désignés par le gouvernement malien comme les 'médiateurs' de la réconciliation. La cérémonie de la flamme de la paix du 29 mars 1996 consacre les retombées de ces deux ans de négociation et met un terme au conflit.

Ce contexte politique favorable des années 1995 et 1996 assigne un nouveau rôle aux acteurs de l'aide. La conférence de Tombouctou prévoit la création par le PNUD d'un fond d'assistance à la démobilisation et à la réintégration des ex-combattants. Le HCR se voit attribuer la prise en charge du rapatriement et de la réintégration des réfugiés. Il reçoit un double mandat d'assistance humanitaire et d'appui au développement dans les sites de retour, qu'il honorera entre Juillet 1995 date des premiers rapatriements volontaires et Juillet 1999 date de clôture de la délégation HCR au Mali. Entre 1995 et 1998, la réinstallation des populations dans les zones viabilisées par les acteurs du développement[182] qui ont commencé à réhabiliter le territoire et ses infrastructures, prend le pas sur l'aide d'urgence. Les rapatriements et la reconstruction de l'espace nord malien sont organisés conjointement pour assurer le continuum entre le retrait appréhendé du HCR et la poursuite de l'aide au développement. Après la stratégie externe d'intervention de l'aide durant la première phase, c'est la réinternalisation des stratégies d'action qui, à la faveur de la réconciliation politique et civile menée par les maliens, prend le relais durant la seconde phase.

L'année 1999 sanctionne la fin du programme de réinsertion du HCR en faveur de quelques 132000 maliens, et la poursuite par plusieurs organisations nationales et internationales[183] de projets axés sur le développement de la région. La coordination des acteurs de l'aide d'urgence et du développement pendant la phase 1995-1998 permet un passage sans heurts vers le désengagement des acteurs de l'urgence. Cependant, les stratégies d'intervention se modifient. Sur la forme, la gratuité des services humanitaires laisse place à la participation communautaire et au recouvrement des coûts. En effet, avec la paix, l'engagement des bailleurs internationaux pose comme condition la participation accrue des bénéficiaires à leurs opérations. Par ailleurs, d'un point de vue géographique, la multiplicité des acteurs du développement qui inondent la région Nord pose des problèmes de coordination des actions et d'inégalités régionales de l'aide : la région de Kidal apparaît lésée par rapport à celle de Tombouctou, rapidement soutenue par les bailleurs. Sur le fond, l'intervention des acteurs de l'aide s'inscrit dans une période de consolidation de la décentralisation au niveau national. Elle élargit les domaines d'activité des ONG et transforme leur approche. La mise en place des communes en 1999 ouvre une série de nouvelles activités dans lesquelles les ONG peuvent investir leurs efforts, comme la formation des élus, ou l'encadrement de la société civile. Elle oblige également les ONG à privilégier des stratégies d'accompagnement plus que d'intervention directe, afin de ne pas concurrencer les nouvelles responsabilités dévolues aux représentants locaux.
Ces trois phases de l'aide font intervenir des politiques d'intervention différentes, elles-mêmes déclinées sous la forme de programmes élaborés afin de

[182] Il s'agit surtout ici du Programme Mali Nord de la coopération allemande, la GTZ (Gesellschaft fur Technische Zusammenarbeit). Ce programme a été conçu dès le départ comme un programme d'aide d'urgence et de reconstruction à plus long terme. Opérationnel dès le début 1995, avant les premiers rapatriements du HCR, il a réhabilité les infrastructures de bases et consolider la sécurité alimentaire. Par la suite, il a participé au bon déroulement des retours et de la réinstallation. Après le départ du HCR, le PMN a continué son action en s'orientant vers des activités de développement à plus long terme.

[183] Parmi elles, se trouvaient Action contre la Faim, Gesellschaft fur Technische Zusammenarbeit (GTZ), l'Agence pour la coopération en matière de développement, Africare, Agro-Action, le Projet d'appui au développement local, Stichting Nederlandse Vrijwillijers (SNV), et Vision mondiale.

répondre aux besoins prioritaires des populations exprimés au cours de chacune d'elles.

La déclinaison des politiques d'aide en programmes

Les camps de réfugiés :
Pour gérer l'afflux des populations en fuite dans les pays voisins, le HCR ouvre plusieurs camps de réfugiés en Mauritanie, au Burkina Faso, en Algérie, au Niger et au Sénégal.
Le premier objectif poursuivi était de pallier l'urgence des besoins sur place. Dans un premier temps, il fallait résoudre les difficultés qui s'étaient installées avec l'arrivée des premiers réfugiés. Ces derniers avaient précédé l'aide si bien que la famine et la maladie avaient eu le temps de faire leur apparition avant la venue des premiers convois. Les dégâts étaient cependant limités car les premières victimes avaient pu fuir avec leurs bêtes, s'assurant ainsi un moyen de subsistance durant la période d'attente. Dans un deuxième temps, le personnel du HCR devait prendre en main l'organisation de la vie commune en construisant des camps. Nous allons ici retracer les buts poursuivis par cette aide d'urgence et les activités mises en place pour les atteindre. Comme nos enquêtes se sont essentiellement concentrées sur la région de Tombouctou, la plupart des informations que nous exposons se rapportent aux camps mauritaniens. Ils constituent un exemple de réussite, tant aux yeux des anciens réfugiés qui déclarent quasi-unanimement et avec une certaine nostalgie que l'aide offerte était suffisante et organisée, que dans les conclusions du rapport d'évaluation de l'assistance aux réfugiés du HCR[184].
Avant de rentrer dans le détail des stratégies adoptées dans les camps mauritaniens, il est néanmoins important de noter les fortes disparités de gestion des différents camps, dans les divers pays d'accueil. Selon le rapport d'évaluation précédemment cité, elles reposent en grande partie sur l'insuffisance des équipes y travaillant, ainsi que sur d'autres facteurs, comme la possibilité offerte ou non au HCR de conduire un recensement de la population des camps suffisamment tôt, la qualité de l'entente entre le HCR et le pays hôte, et la proximité d'un bureau du HCR par rapport à la répartition géographique des camps. Ces perturbations auraient notamment entraîné des délais et des manques dans la distribution alimentaire (Algérie, Niger), des problèmes sécuritaires (Algérie), des données erronées dans les recensements (Niger, Burkina Faso et Mauritanie), et un contrôle trop leste des stocks alimentaires (tous pays confondus). Beaucoup d'anciens réfugiés ont évoqué l'impact de ces disparités de gestion et de qualité de l'assistance dans les camps, sur leur capacité à reconstruire leurs vies après les rapatriements.

La gestion des camps mauritaniens a bénéficié de stratégies multidisciplinaires d'intervention. Plus précisément, l'aide s'est organisée autour de trois piliers : la satisfaction des besoins primaires, la formation, et la gestion participative du camp. L'aide alimentaire était gérée par le Commissariat à la Sécurité Alimentaire, organe issu des autorités mauritaniennes, qui recensait les besoins et distribuait les vivres par le système de cartes de ravitaillement. Les besoins de

[184] New issues in refugee research, Working paper No 22, *International refugee aid an social change in northern Mali*, Stepfan Sperl, School of oriental and african studies, University of London, United kingdom, July 2000.

santé ont été particulièrement appréciés par les anciens réfugiés, que nous avons interrogés. Ils ont bénéficié de campagnes de vaccination infantile et maternelle gratuites, et de services d'urgence efficaces avec possibilité d'évacuation par avion des cas graves sur la capitale mauritanienne. En règle générale, la couverture sanitaire offerte par les ONG présentes était bien meilleure que celle que les réfugiés avaient connu jusqu'ici, en brousse comme en ville. Les centres de santé étaient à proximité et mieux équipés : les médicaments ne manquaient pas, et étaient majoritairement des 'non-génériques'. Ces médicaments étaient à la fois inconnus des populations, présents en quantité, et de qualité apparemment supérieure à tous les médicaments qu'ils avaient déjà rencontrés. Cette qualité de l'aide a néanmoins eu quelques revers lors des retours au pays. Les retrouvailles avec une santé plus primaire, moins luxueuse, et de surcroît payante ont connu le refus des populations habituées à l'abondance et à la générosité des soins dans les camps. Pour les autres besoins humains, moins vitaux, mais tout aussi nécessaires pour assurer l'équilibre des réfugiés en exil (comme l'éducation, et la vie communautaire) la stratégie du HCR a été double : insister sur l'importance de la formation, et inscrire les programmes d'aide sur le moyen/long terme. Ainsi, le HCR a choisi de construire des structures éducatives durables pour tenir compte des risques de prolongation du conflit. Au total, « *3500 élèves, 44 enseignants (22 francophones, 22 arabes), 12 enseignants préexistants, et 32 enseignants formés sur le tas* »[185] ont participé à l'éducation des enfants dans les camps. Les réfugiés eux mêmes géraient l'offre éducative : ils étaient chargé de sensibiliser les populations à l'importance de la scolarisation, d'évaluer le nombre d'écoles nécessaires, et de recruter les enseignants. Toutes les personnes interrogées ont insisté dans les entretiens sur la qualité de l'enseignement dispensé, et la prise de conscience en résultant quant à l'importance de l'éducation pour améliorer les conditions de vie de tout un chacun. Mais c'est surtout les programmes de formation des adultes qui font la spécificité des camps mauritaniens. Leur pertinence et leur utilité ont souvent été soulignées par les anciens réfugiés, notamment les femmes qui ont trouvé auprès de MSF, MDM et World Vision, une opportunité d'acquérir de nouvelles compétences. Les ONG médicales ont proposé des formations aux premiers soins et World Vision a mis en place un programme de formation féminine. Près de 2500 femmes ont ainsi reçu une formation en couture, teinture, maraîchage, petit commerce et alphabétisation. L'offre de programme de formation s'est fondée sur la vision long terme des retours, et la volonté d'optimiser la réinstallation des populations réfugiées. L'apprentissage de ces techniques nouvelles était destiné à leur permettre d'en faire un usage commercial et rémunérateur à leur retour, autant qu'à occuper les journées parfois oisives de l'exil.

La vie sociale dans le camp a consacré l'approche participative des bénéficiaires. Les camps mauritaniens étaient placés sous la tutelle administrative politique et sécuritaire des autorités mauritaniennes, tandis que la tutelle humanitaire était assurée par le HCR. Ces deux organismes désignaient ensemble des représentants communautaires parmi les réfugiés. Ces candidats 'médiateurs' étaient sélectionnés suivant des critères déterminés de concert par le HCR et les autorités mauritaniennes (charisme, éducation, connaissance de la langue française, capacité d'analyse, tendance politique modérée). Cette gestion

[185] Témoignage d'un ancien réfugié.

tripartite des camps et des retours a permis que les décisions prises soient opérationnelles rapidement et acceptées de tous. Il n'est pas apparu que les chefs traditionnels auraient été privilégiés dans cette sélection. La nécessité de savoir parler le français a fait que ce sont davantage des notables, et des personnes reconnues pour leur capacité à communiquer, à donner l'exemple et à faire preuve d'autorité qui ont été confirmés à ces postes stratégiques.

Tandis que les camps algériens, souvent cités en horreur par les anciens réfugiés, se cantonnaient selon eux à la garantie de la survie physique des bénéficiaires, les camps mauritaniens ont développé une assistance globale s'appuyant sur une interprétation extensive du développement humain. Les acteurs de l'aide ne se sont pas limités à l'aide d'urgence dans les camps mauritaniens et ont agi de concert avec les autorités mauritaniennes pour mettre en place des programmes de développement en leur sein. Ainsi, les différentes facettes du développement 'humain' étaient prises en charge dans les camps mauritaniens, allant des besoins alimentaires, aux besoins de santé, d'éducation, de formation, et d'organisation de la société civile. Témoignages, dynamisme économique des différentes zones de retour, évaluation de l'aide : tout converge pour souligner l'écart qui sépare les camps conçus comme des lieux de survie (Algérie), et ceux conçus comme des tremplins de développement futurs (Mauritanie). On peut ainsi en conclure que la clef de réussite de l'aide dite 'd'urgence' délivrée dans les camps mauritaniens aura justement été d'y mener une aide au 'développement'. La suite des opérations montre que cette réussite à l'intérieur du camp favorise également le développement futur 'à l'extérieur du camp'.

La stratégie de réinstallation

A partir de 1995, il devient concevable de penser aux retours des populations dans leur pays. Dans le cadre de sa mission d'assistance humanitaire, le HCR s'attache à assurer le retour des réfugiés dans la sécurité. Pour ce qui est du volet d'appui à la réinsertion, le HCR évalue au préalable les besoins que les réfugiés rencontreront sur leur lieux de retour. Cette phase préparatoire à la réinstallation a permis de dégager plusieurs principes d'intervention. Dans son déroulement même, la mission d'évaluation a cherché à renforcer la participation communautaire et la représentativité des bénéficiaires. Elle a ainsi été conduite conjointement par le HCR, les ONG partenaires, les chefs de fraction, et les représentants des populations touarègues désignés dans les camps. Dans ses conclusions, l'évaluation préparatoire à la réinstallation[186] a mis en avant deux priorités stratégiques pour l'aide au retour. En premier lieu, la liberté de choix des nouveaux réfugiés de leur site de retour devait être autant que possible assurée, afin de pérenniser l'installation, et de responsabiliser les bénéficiaires. Par ailleurs, la stratégie sectorielle d'intervention a choisi de privilégier deux axes : l'eau et la paix.
Compte tenu de l'aridité de la zone et de la désintégration des infrastructures hydrauliques suite aux attaques, il était clair que la satisfaction des besoins hydrauliques constituait la condition sine qua non de viabilisation du territoire et

[186] Voir New issues in refugee research, Working paper No 22, *International refugee aid an social change in northern Mali*, Stepfan Sperl, School of oriental and african studies, University of London, United kingdom, July 2000.

de fixation pérenne des anciens réfugiés. Les projets dans le secteur de l'eau ont représenté la contribution la plus importante du HCR, tandis que la distribution de l'aide alimentaire et de '*non food items*' était assurée par le PAM, les ONG partenaires et les autorités locales. A l'inverse, il faut noter que la reconstitution des cheptels, fondamental à l'organisation de la vie nomade, n'a pas été annoncée comme une priorité de l'aide. Cette lacune marque une option politique en faveur de la sédentarisation de la part des organismes humanitaires. Mais il faut nuancer la responsabilité de l'aide dans le processus de sédentarisation des bénéficiaires. Il est impossible de ramener cette nouvelle relation à l'espace à la volonté d'un acteur indépendant. La sédentarisation est apparue au cours de l'étude comme un hydre à plusieurs têtes, à la fois voulue tacitement par les anciens réfugiés, encouragée par les acteurs politiques, et concrétisée par l'aide.

La consolidation de la paix est affirmée comme la seconde priorité de la réinstallation des réfugiés. La longue tradition de règlement négociés des conflits au Mali, et la forte mobilisation de la société civile pour aboutir à la résolution des tensions au Nord mettait la paix au centre des préoccupation de tous. Pour la concrétiser sur le long terme, le HCR et les ONG partenaires privilégient la participation communautaire, la non discrimination entre les ethnies, et la prise en compte des réfugiés comme des communautés d'accueil à tous les stades de l'intervention. La participation communautaire est développée durant la phase préparatoire à la réinstallation comme durant la phase opérationnelle de réinsertion. En phase préparatoire, elle est mise en valeur par les missions de sensibilisation qui sont conduites de part et d'autres des frontières pour informer les réfugiés du degré de sécurité atteint dans la zone, et de l'assistance qu'ils se verraient apporter. En phase opérationnelle de réinsertion, ces modalités d'intervention aboutissent à trois orientations : mettre en oeuvre des programmes participatifs intégraux visant à la fois les réfugiés et les communautés d'accueil, réhabiliter les sites en partenariat avec les bénéficiaires, et sédentariser les différentes ethnies sur des lieux de vie communs et viables afin de sécuriser la région[187].

Les modalités d'intervention du HCR dans la zone - tant opérationnelles (eau et paix), que méthodologiques (participation communautaire) - posent un précédent important pour la suite des opérations de développement. La question se pose alors de savoir dans quelle mesure la multiplicité des ONG de développement réussiront à valoriser les acquis du programme de réinsertion. .

Le relais des stratégies par les acteurs du développement

Avant 1995, l'aide au développement était très limitée dans la région. Mais avec la réintégration des réfugiés, les acteurs du développement se sont penchées sur la question de la poursuite de l'aide une fois le HCR parti. Cette réflexion a été menée en amont par la coopération allemande qui a fait démarrer son programme de développement 'Programme Mali Nord' dès 1995, afin de limiter la rupture entre l'aide d'urgence et l'aide au développement. Par ailleurs, la création du Cadre des Nations Unies pour l'aide au développement en 1998, ainsi que la décision d'ECHO d'intervenir au delà de 1997 pour prolonger les

[187] L'application de ces stratégies d'intervention du HCR ont abouti à l'encadrement des retours de près de 132000 réfugiés, à la viabilisation de 638 sites de retour, à la construction de 131 nouveaux puits, 57 trous de forages et 200 pompes à eau dans les différents sites.

actions de pré-développement ont permis d'assurer la prise en charge par les acteurs du développement de la continuation des actions fondatrices du HCR.

Le passage de l'action d'urgence à l'action de développement s'inscrit donc majoritairement dans une perspective de continuité de l'une par rapport à l'autre. En effet, dans un premier temps les acteurs du développement ont ciblé les mêmes secteurs d'intervention que les urgentistes, consolidant ainsi le lien urgence-développement. Le Programme Mali Nord de la GTZ représente une étude de cas pertinente pour démontrer le lien entre l'aide d'urgence et le développement. Le Programme Mali Nord a été conçu dès le départ pour répondre aux situations d'urgence, et pour soutenir la reconstruction sur le long terme. Mis en place dès 1995 sur la région de Tombouctou, et couvrant la zone allant de la rive nord du Niger à la frontière mauritanienne, il applique une stratégie de développement multisectoriel et intégré, alliant l'urgence et le développement et bénéficiant à toutes les communautés de la zone, réfugiés ou non. La pérennité de l'accompagnement des populations y est assuré par la planification sur une période longue des activités du programme. Le Programme Mali Nord perdure ainsi jusqu'en 2003. Entre 1995 et 1998, il soutient le HCR et le PAM, par des opérations de distribution alimentaire, d'abris, et l'encadrement des rencontres intercommunautaires. A partir de 1998, des actions globales de développement démarrent avec la réhabilitation des infrastructures de base, la sécurité alimentaire, et la construction de structures éducatives et sanitaires. L'organisation de leur mise en œuvre a consolidé la démarche participative du HCR. Le programme s'est basé sur la forte participation communautaire des bénéficiaires, la maximisation du personnel malien, et la délégation pour une large part aux bénéficiaires et à leurs représentants maliens de l'identification des besoins et de la réalisation des ouvrages. La continuité urgence-développement du partenariat HCR/Programme Mali Nord enregistrera des résultats concluants : on souligne une augmentation de la fréquentation scolaire, des activités agricoles durables le long du Niger où 2000 hectares ont été rendus cultivables, et une amélioration subséquente de la sécurité alimentaire.

Un autre point de ralliement de l'aide d'urgence et de l'aide au développement est la primeur de l'intervention en milieu rural. Très peu d'ONG interviennent directement dans les centres urbains de Tombouctou et Gao, même si leurs sièges s'y trouvent. Elles y élaborent leurs activités, mais travaillent dans un rayon autour de la ville, en milieu rural. La raison de ce choix est que le pays est essentiellement rural, et que les villes vivent essentiellement de la production agricole et de l'élevage pratiqué dans les zones reculées de la région. Une autre explication est la volonté de limiter l'exode rural en fixant les populations dans des sites de sédentarisation viables et équipés. Enfin, la plupart des ONG interrogées affirment agir en fonction des besoins prioritaires. Or, si les conditions de vie en ville sont précaires, elles relèvent beaucoup moins de l'urgence que celles que l'on peut rencontrer en milieu rural, où les besoins de base (eau, alimentation, santé, et éducation) ne sont pas encore entièrement satisfaits. Quelques initiatives récentes sont néanmoins à relever qui s'attachent à des besoins spécifiquement urbains. Il s'agit surtout du soutien des jeunes et de leurs projets associatifs, de l'encadrement des initiatives d'entretien des quartiers, et des opérations de micro-crédit pour soutenir le petit commerce et l'artisanat.

On soulignera néanmoins la présence de quelques éléments de rupture entre les stratégies de l'urgence et celles du développement. Ainsi, au fur et à mesure que la paix s'installait, que la décentralisation se poursuivait au niveau national, et que les investissements des bailleurs internationaux se trouvaient sécurisés, la participation communautaire prônée par l'aide d'urgence a glissé vers la gestion participative. L'intervention des ONG de développement s'est basée sur les principes de responsabilisation des populations bénéficiaires et de gestion autonome des infrastructures. Ce choix répond à la volonté des bailleurs de favoriser la participation des bénéficiaires à leur développement et à la politique nationale de décentralisation qui introduit la gestion communautaire. Les actions de développement se sont conformées à ce cadre. Directement d'abord, en requérant de la communauté l'engagement de sa participation financière ou physique à la réalisation des travaux. Indirectement ensuite, en favorisant des stratégies d'appui des organes de gestion communautaire comme par exemple les comité de gestion[188]. Enfin, le degré d'interventionnisme des acteurs de l'aide distingue l'urgence du développement. L'interventionnisme et l'assistance des acteurs de l'urgence laisse place au soutien des structures communautaires existantes. Les ONG de développement répondent en cela à la politique gouvernementale qui a mis en place des systèmes de gestion communautaire d'éducation et de santé, comme les associations de parents d'élèves, et les comités de gestion des centres de santé communautaire. L'action des ONG suivra les recommandations du gouvernement malien qui l'enjoint dans une de ses publications officielles de '*renforcer les capacités de planification, de programmation, de suivi et de gestion des organisations communautaires*'[189]. C'est pourquoi, l'action des ONG de développement s'attelle à l'accompagnement de la décentralisation, à l'appui des communes auxquelles sont dévolues de nouvelles responsabilités, et au renforcement de la société civile qui explose. Les ONG de développement ont réalisé que les implications au niveau local de la décentralisation, et les nouvelles opportunités qu'elles offrent aux citoyens n'étaient pas comprises et intégrées par les individus. L'objectif actuellement recherché est de transmettre aux groupements et associations la connaissance des mécanismes leur permettant de développer leurs activités, soit en s'adressant aux structures locales élues, ou directement aux bailleurs de fonds. Les ONG sensibilisent donc les groupements aux avantages des structures associatives, et encouragent beaucoup l'organisation collective des bénéficiaires. A ce titre, la prolifération de structures locales fantômes sans activités réelles, si ce n'est celle de capter les fonds atteste de l'amélioration des connaissances par la société civile locale des rouages de l'aide.

De manière générale, on distingue donc trois phases dans les stratégies des ONG de développement. La première phase de transition avec l'urgence privilégie une intervention directe auprès des bénéficiaires. Puis, les ONG ont soutenu les

[188] Ces structures ont été mises en place dans la phase de post-urgence par le CICR pour rectifier le tir de certains ouvrages réhabilités ou nouvellement créés et mal gérés. Avec le retour, l'identification des lieux où les puits devaient être placés n'avait pas pris en compte la responsabilité des bénéficiaires quant à la gestion des ouvrages. Les comités de gestion sont comparables à des associations d'usagers désignés par la communauté sous la supervision des ONG qui financent les infrastructures. Cet outil est aujourd'hui couramment utilisé par les ONG de développement pour pérenniser les installations.

[189] Programme Décennale de Développement de l'Education, Grandes orientations de la politique éducative – janvier 2000

structures représentatives de la communauté dans le cadre de la politique nationale de gestion communautaire des besoins de base. Enfin, elles ont poursuivi leurs efforts par le soutien aux autorités élues issues de la politique de décentralisation et à la société civile.

L'ensemble des stratégies de l'aide, qu'elles soient relatives aux acteurs de l'urgence ou aux acteurs du développement a constitué une nouveauté révolutionnaire pour le Nord Mali. En ce sens, elles ont participé à la transformation de la société nord malienne.

Les impacts directs des stratégies de l'aide sur la société nord malienne

Le passage dans les camps, ainsi que l'orientation ethnique du conflit, ont modifié les relations entre les populations du Nord du Mali. De nouvelles mentalités, spontanées ou imposées par la crise, ont émergé. Ceci est particulièrement observable chez les anciens réfugiés. D'origine arabe ou berbère pour la plupart, ils ont assisté à un changement rapide de leurs rapports avec les ethnies noires, entre eux, et avec les milieux, rural et urbain. Ce contexte relationnel évolue en lien avec la sédentarisation, qui est certainement le phénomène le plus marquant de cette période, même si ce processus était entamé bien avant le début du conflit.

Sédentarisation forcée, sédentarisation choisie

Traditionnellement, c'est l'éphémère et l'incertitude qui régissent la vie des hommes nomades. La sédentarisation des nomades dans les camps de réfugiés a permis à ces populations de se familiariser avec davantage de certitude et de prévision dans l'organisation du temps, et plus généralement d'intégrer le concept d'avenir qui sous-tend celui de développement. La sédentarisation dans les camps a entraîné une nouvelle appréhension du temps par les réfugiés, nouvelle approche qui participe de l'amélioration des conditions de vie. En effet, au travers du mode de vie sédentaire, c'est un ensemble de possibilités nouvelles qui s'offrent aux anciens réfugiés. Parmi elles, la possibilité de suivre une scolarité régulière a particulièrement frappé les anciens réfugiés. Mais au delà de l'école, l'expérience de la vie en communauté dans l'espace clos des camps a permis aux anciens réfugiés d'apprécier des modalités de relations sociales inconnues jusqu'alors. La possibilité de nouer des relations durables avec les gens, de les identifier et de les reconnaître a renforcé le tissu social, la notion de responsabilité individuelle au sein d'un groupe, et l'échange intercommunautaire. Le passage de la vie sociale réduite imposée par les transhumances, à la quasi-promiscuité des camps a permis des rencontres avec les autres, de nouveaux échanges, la mise en commun des connaissances et des initiatives, et la gestion communautaire de projets. En accélérant le processus de sédentarisation en marche dans la région depuis les sécheresses des années 70, la gestion de la crise par la structure des camps a permis aux réfugiés de comparer les styles de vie nomades et sédentaires, d'associer la sédentarisation à une certaine amélioration des conditions de vie, et de combiner à l'avenir les deux modes de vie via ce qu'on appelle communément la semi-sédentarisation.

Nouvelles mentalités, nouveaux projets de vie

Les camps ont également permis aux réfugiés d'acquérir de nouvelles compétences. Les femmes sont particulièrement concernées par cette évolution. Initiées au maraîchage, à l'artisanat et au commerce dans les camps, elles ont tenu à mettre en valeur ces nouvelles compétences à leur retour. Le passage dans les camps leur a fait prendre conscience de leur capacité à produire, à s'autonomiser et à enrichir le revenu familial. Cette diversification des sources de revenus a eu un double effet économique et sociale. Elle a élevé le niveau de vie des familles par rapport à l'avant conflit. Mais elle a aussi considérablement bouleversé le statut de la femme touarègue. La tradition touarègue lui conférait un statut passif d' « icône », qui ne devaient pas travailler. Les camps en ont fait des femmes actives, en mesure d'assumer un rôle important dans la promotion économique des ménages, et de consolider un pouvoir nouveau au sein de la sphère familiale. Ces transformations économiques ne concernent pas seulement les femmes. Les hommes aussi ont développé de nouvelles compétences dans les camps, notamment en apprenant les rudiments du commerce et en entretenant des relations commerciales avec les mauritaniens. A leur retour, ils ont cherché à poursuivre ces activités initiées dans les camps. Certains se sont totalement reconvertis au commerce sous l'effet de la perte de leur cheptel après l'exil. D'autres ont opté pour une double activité et mènent de front la pratique ancestrale de l'élevage lorsque les conditions climatiques le permettent, et la pratique du commerce pour assurer un revenu stable à la famille.
Cette volonté d'assurer un revenu facilement mobilisable, et stable à la famille est apparu d'autant plus important au retour que de nouveaux besoins sont nés suite au passage dans les camps. Ces nouveaux besoins se situent essentiellement au niveau de l'éducation et de la santé. L'impact du passage dans les camps sur la volonté de scolarisation des enfants par les parents est le plus visible de deux. Plusieurs raisons président à cette prise de conscience. Tout d'abord, l'existence dans les camps d'écoles fondamentales dont l'accès était gratuit a permis à de nombreux enfants d'être scolarisé pour la première fois. Ensuite, les gens ont vu que les emplois proposés par les ONG n'étaient destinées qu'aux réfugiés scolarisés, et l'association entre éducation et position de pouvoir s'est faite au sein des mentalités. Cela explique qu' au retour, les demandes de scolarisation aient été nombreuses et soient allées en augmentant jusqu'à aujourd'hui, tant et si bien que les infrastructures matérielles et humaines tendent à manquer pour satisfaire cette demande croissante. A coté de l'éducation, la santé fait aussi son apparition en tant que nouveau besoin des anciens réfugiés. Tout comme pour l'éducation, les populations dans les camps ont été sensibilisées à l'intérêt de se faire soigner. La gratuité des soins a pour une grande part été à l'origine de ce changement. Les populations ont été tentées de tester la médecine moderne grâce à cet accès facile aux soins. Et une fois témoins des résultats probants et concrets, ils ont voulu retenter l'expérience à leur retour. Ces nouveaux besoins et le changement des mentalités qu'ils accompagnent suscitent des initiatives personnelles pour trouver les ressources nécessaires à leur satisfaction.

La convergence des principes de participation communautaire et de gestion participative a quant à elle suscité de nouvelles formes de relation au pouvoir et

à la vie ‘publique’. La gestion tripartite des camps mauritaniens basée sur la désignation de représentants en fonction de critères personnels a tout à la fois proposé un nouveau mode de pouvoir concurrent de celui de la chefferie traditionnelle, et introduit une certaine notion de la démocratie. Par ailleurs, les modalités d’intervention des acteurs de l’aide qui ont encouragé la formation d’associations au sein de la communauté du camp ont valorisé l’action collective des individus. L’idée de société civile a progressivement fait son chemin dans les mentalités de la société nord malienne, comme une façon de maîtriser et d’optimiser son développement. On notera cependant, que si cette évolution est clairement visible dans la région nord, elle n’est pas complètement sincère, et il persiste des stratégies de pouvoir qui favorisent le ‘chef’ plutôt que le ‘représentant’. Cela constitue un des effets pervers des stratégies des acteurs de l’aide. En favorisant par leur soutien financier les volontés des populations qui arrivaient à s’organiser sous la forme associative, les acteurs du développement ont encouragé indirectement l’explosion d’associations ‘coquilles vides’, uniquement destinés à capter les fonds de l’aide. Il est ainsi courant que l’association soit une structure pyramidale avec une seule personne en tête qui prend les décisions, rédige les rapports avec les ONG, s’occupe de l’administration et fait le lien avec le public. Les décisions s’avèrent souvent prises dans l’intérêt d’un seul. La gratuité de l’aide et son abondance est à l’origine d’un second effet pervers, celui du développement d’une mentalité d’assistanat. Dans les camps, les gens ont appris l’appât du gain facile, ce qui est une nouveauté dans la mentalité nomade. Un accès plus facile à l’eau et à la nourriture, aux vêtements dans les camps a créé de nouveaux besoins et de nouvelles exigences de confort. Ils ont aussi pris l’habitude de la gratuité des soins, ce qui a pour effet la faible fréquentation des nouvelles structures de santé désormais payantes.

La conjonction de ces nouvelles mentalités s’est traduite par des modifications externes à la perception individuelle de sa propre vie et de la vie collective. Au delà des impacts humains directs des stratégies de l’aide, l’espace nord malien et la configuration des dynamiques territoriales portent en eux les traces de changements indirects induits par le conflit.

IMPACT DES STRATEGIES D’INTERVENTION SUR LES DYNAMIQUES TERRITORIALES AU NORD MALI DE 1995 A AUJOURD’HUI

Dans les camps de réfugiés s’amorce un changement des mentalités, dont nous pouvons observer les effets depuis le début des opérations de rapatriement. Les directions prises par les anciens réfugiés lors des retours, illustrent ces transformations de mode de vie et les choix de fixation concrétisent le processus de sédentarisation en cours. A travers cette succession de phénomènes, liés aussi bien à l’impact de pratiques humanitaires qu’à des mutations sociales contextuelles, apparaissent de nouvelles relations au territoire. Les entités urbaines au Nord du Mali, telles que nous les avons définies, conduisent à de nouvelles problématiques induites par de récentes dynamiques territoriales.
Ce chapitre prend en compte quasi exclusivement la question des camps de réfugiés mauritaniens. La mission effectuée au Nord du Mali ayant dégagé de plus amples connaissances sur ces espaces et leur gestion, du fait que la majorité

des réfugiés maliens y étaient concentrés, et que les pratiques humanitaires ont été repérables. Les enquêtes ont été menées majoritairement dans la sixième région du Mali, et les personnes interrogées à Léré, à Tombouctou et dans des sites de sédentarisation de la région, témoignaient de leur expérience de l'exil dans ces camps[190].

Fin du conflit et préparation des retours

Les accords de paix signés le 11 novembre 1994 entre les rebelles touaregs et les Mouvement patriotique Ganda Koye, mettent un terme à la rébellion touarègue. Aussitôt, les humanitaires, soutenus et accompagnés de la volonté des populations, préparent les retours des réfugiés qui se dérouleront de 1995 à 1998.

Les stratégies de retour dépendront à la fois des choix des réfugiés et des décisions des organismes humanitaires. L'avis des populations était pris en compte dès la création des camps. Le personnel humanitaire avait veillé à ce que les réfugiés soient représentés par des chefs traditionnels ou des chefs de famille, chacun étant désigné pour être le porte-parole des habitants d'un quartier du camp. Cette autorité, confiée à des personnalités touarègues, a permis de conserver un équilibre entre les décisions des acteurs humanitaires, l'organisation des camps et les besoins et les souhaits exprimés par les populations. L'intervention de ces chefs de quartier lors de la mise en place des retours a été essentielle. Tout en participant aux missions d'état des lieux des villages et sites dans le Nord du Mali avec le CICR, ils ont eu un rôle de conseil auprès des OI qui finançaient avant tout la réhabilitation et la construction d'infrastructures hydriques, parfois routières. Puis, une fois que les zones à viabiliser et à réhabiliter furent ciblées, ils ont contribué à transmettre les souhaits de lieu de retour des réfugiés. Enfin, ils ont parfois accompagné les convois jusqu'à leur destination. Entre temps, leur rôle fut de sensibiliser les populations installées dans les camps sur le retour à la paix et les inciter à rentrer au Mali.

Les connaissances de la zone de ces chefs de quartier touaregs étaient recherchées par les ONG et les OI. Ils apportaient au personnel occidental des informations sur la région Nord Mali et sur les réels besoins des habitants afin d'orienter et de répartir les financements alloués à la réhabilitation et à la construction post-conflit. En parallèle, ils travaillaient avec les armées mauritanienne et malienne qui assuraient la sécurité des convois sur les routes du retour. Grâce aux compromis effectués entre les populations, les OI et l'armée, les réfugiés furent progressivement rapatriés sans heurts dans le Nord du Mali.

Rapatriements

Avant la véritable mise en place des rapatriements, les premiers mouvements de populations se sont effectués dans le désordre, sans soutien ni encadrement sécuritaire. Les retours spontanés ont souvent été le fait de familles possédant encore une partie de leur cheptel, étant ainsi capables de subvenir à leurs besoins. Toutefois, les déplacements ont été rapidement canalisés et l'aide a pu atteindre la plus grande partie des populations.

Les stratégies des humanitaires, dans un premier temps, ont été dictées par la nécessité de contrôler ces déplacements, alors que le contexte politique, bien que la paix soit en théorie revenue, était encore sensible. Dans un second temps, pour

[190] Nom des camps de réfugiés mauritaniens : Bassikounou, Fassala et Aghor.

fournir l'aide de base aux populations, il leur fallait canaliser ces déplacements. C'est pourquoi l'implication de tous les acteurs concernés par le retour à la paix devait être équilibrée et complémentaire. Les Etats, les représentants des populations ainsi que les humanitaires ont ainsi du trouver des compromis facilitant les rapatriements. La répartition des tâches entre tous a fonctionné tant et si bien que les anciens réfugiés témoignent aujourd'hui de la facilité avec laquelle ils ont été reconduits au Mali.

Lieux de retour et nouvelle répartition de la population au Nord du Mali

Comme nous l'avons sous-entendu plus haut, les lieux de retour ont été en partie désignés par les populations elles-même. Toutefois, cette affirmation est à relativiser à l'examen des dissimilitudes entre les impératifs des différents acteurs impliqués.

Les populations étaient face à plusieurs alternatives de lieu de retour. Il s'agissait pour elles de choisir entre un retour en brousse, un retour dans un site de sédentarisation réhabilité, viabilisé ou créé, un retour dans un village ou un retour en ville. Les décisions prises par les populations ont été guidées par plusieurs raisons : les motivations économiques, les besoins sécuritaires et les logiques culturelles.

Par ailleurs, ces choix étaient eux-même contraints par les exigences des humanitaires qui répondaient à des stratégies de confort logistique et d'accessibilité des sites afin de faciliter leurs interventions.

La combinaison de ces stratégies et de ces logiques a encouragé une nouvelle répartition de la population dans le Nord du Mali.

Motivations économiques

Les logiques économiques dominent largement les motivations des choix de retour. Différents profils en composent les dynamiques. Tout d'abord, une partie des réfugiés était d'origine commerçante. Les populations maures se sont ainsi spontanément dirigées vers les villages ou les villes dans lesquels ils possédaient une boutique. Souvent, leur commerce avait été abandonné dans la hâte et seul un réinvestissement conséquent leur aurait permis de reprendre leur activité dans de brefs délais. Certains se sont attachés à relancer leur commerce tandis que d'autres ont choisi de revendre leurs biens pour ouvrir une nouvelle boutique en dehors des villes, préférant s'installer dans des bourgs ou dans des sites de sédentarisation. Tombouctou a ainsi été délaissée par une grande partie des commerçants pour la petite ville de Léré et des sites de sédentarisation proches des voies de communications. Si les commerçants ont agit de la sorte, c'est tout d'abord pour se rapprocher des frontières de la Mauritanie. Pendant le conflit, les populations maures ont été particulièrement actives dans la création de réseaux commerciaux avec les Mauritaniens, eux-mêmes de tradition commerçante.

Parallèlement, ayant du abandonner leurs activités, les éleveurs touaregs ont établis des relations marchandes avec les Mauritaniens. De fait, lors des retours, certains se sont dirigés vers les carrefours commerçants du Nord du Mali afin de poursuivre leurs nouvelles activités de négoce. La facilité avec laquelle ils ont pu ouvrir ces réseaux a poussé de nombreux réfugiés à devenir des hommes d'affaire, parfois des trafiquants. D'autant plus que la pratique de l'élevage depuis les sécheresses, permettait difficilement de subvenir aux besoins des familles nomades. Le rapprochement des commerçants a permis d'établir des

relations de confiances entre tous, et ces échanges commerciaux perdurent et s'intensifient depuis le milieu des années 90.

Les lieux de retour des populations sont également choisis en fonction des nouvelles compétences acquises dans les camps. Durant la rébellion, afin d'occuper les populations passives et dépendantes de l'aide internationale, les ONG ont initié les réfugiés à des activités sédentaires, telles que la pratique de l'artisanat, du maraîchage, etc. Des formations aux métiers de la santé ont été dispensées pour former des infirmiers et des sages-femmes. L'acquisition de ces nouvelles compétences a surtout profité aux jeunes femmes, dans la mesure où traditionnellement, les femmes touarègues étaient cantonnées à un rôle mineur. Dans les camps, cette réalité est transformée et l'ennui a gagné ces populations, désireuses d'avoir un rôle actif[191] au sein de la famille. Ces femmes, ayant bénéficié de ces enseignements, ont cherché à s'installer dans des zones susceptibles de voir se regrouper les populations. Cette volonté était déterminée par le besoin d'être à proximité d'autres femmes exerçants les mêmes activités, afin de faciliter la commercialisation de leurs produits ou d'exercer leurs nouveaux savoirs en matière de santé auprès des populations.

Ces nouvelles orientations économiques sont sensiblement liées à l'impossibilité de reprendre les activités traditionnelles d'élevage et ceci pour plusieurs raisons. D'abord parce que les sécheresses récurrentes puis la rébellion ont détruit les pâturages et les accès à l'eau, réduisant les zones de transhumance et augmentant les trajets entre les puits fonctionnels, rendant cette activité risquée. Par ailleurs, les stratégies des ONG en termes de reconstitution des cheptels ont été quasi inexistantes. Pour autant, ceux qui avaient pu sauver une partie de leur troupeau avaient été pris en charge par VSF dans les camps et ont choisi de se faire rapatrier à proximité des zones de pâturage.
Ensuite parce que les populations, depuis le milieu des années 70 avaient progressivement adopté la pratique de l'agriculture à défaut de pouvoir poursuivre l'élevage. La rébellion ayant d'ailleurs accéléré la reconversion des éleveurs nomades aux métiers agricoles, conduisant ainsi les populations à se diriger vers les rives du Niger et les zones cultivables.
Enfin, parce que les sites de reconstruction des puits et des forages n'ont pas été décidés en fonction des activités d'élevage mais en fonction de l'accessibilité des sites par les ONG. Si bien que la plupart des puits ont été réhabilités et créés sans clairement respecter les besoins propres aux zones de transhumance. Par ailleurs, les programmes d'aide mobiles ont été évoqués, malgré cela aucun n'a été mis en place pour des raisons de commodités. Les nomades se sont ainsi écartés de leurs lieux de vie habituels.

Globalement, le passage dans les camps a appauvri les réfugiés et l'aide gratuite les a rendu partiellement dépendants. En conséquence, les zones investies par les ONG ont été ciblées par les populations. La présence des organismes d'aide présente en effet plusieurs avantages. Elles sont tout d'abord synonymes d'accès à l'aide gratuite, mais également garantes du dynamisme de l'emploi d'un territoire donné. Les ONG sont des employeurs qui n'échappent pas aux populations. Elles recrutent systématiquement des employés de services, des chauffeurs, des gardiens, des cuisiniers, puis progressivement des traducteurs,

[191] C'est à dire qu'elles puissent apporter un salaire supplémentaire à la famille.

des enquêteurs, des responsables de programmes, etc. Les ONG attirent à elles les anciens réfugiés démunis. Présentes notamment dans les villes et les villages, pour des raisons de confort logistique et d'accessibilité, elles ont engendré un mouvement de retour vers les pôles urbains du Nord du Mali. En ce qui concerne la sixième région, Léré et les alentours de Tombouctou ont été investis par une partie de la population inactive, anciennement réfugiée.

Motivations sécuritaires
Les témoignages recueillis dans la région de Tombouctou auprès d'anciens réfugiés touaregs révèlent que les raisons sécuritaires ont dirigé certains retours. Même si la paix était recherchée par toutes les parties en conflit, le contexte dans lequel s'effectuaient les rapatriements n'était pas encore certain et stable. De fait, les populations ont avancé deux critères de choix liés à cette situation d'insécurité latente. Le premier était la présence des ONG qui rassurait puisqu'elles sont neutres et représentent la volonté de paix. Le second était la proximité des frontières qui permettent d'envisager de se replier en cas de reprise des combats. Léré, étant située à une soixantaine de kilomètres de la Mauritanie a ainsi été souvent désignée comme lieu d'installation.

Motivations culturelles
Par ailleurs, les motifs culturels ont également eu une influence significative sur les choix de sites de réimplantation. L'ethnicisation du conflit a conduit les populations du Nord du Mali, dont les systèmes fonctionnent pourtant sur un mode complémentaire, à éloigner et distinguer leurs cadres de vie. Ainsi, les réfugiés touaregs qui habitaient en ville avant la rébellion ont-ils choisi de s'installer dans des sites de sédentarisation ou dans des villages majoritairement peuplés d'anciens nomades. Les regroupements ethniques ont été perceptibles dans les deux sens. Les villes attiraient à elles les populations noires, associées au pouvoir gouvernemental et parfois les familles récemment affranchies des lignées touarègues, tandis que les sites de sédentarisation captaient les populations blanches.
Au-delà de ces questions ethniques, les habitudes sédentaires approchées dans les camps, ont engendré chez les nomades une réelle transformation des mentalités. Comme il en sera question plus bas, le comportement sédentaire forcé de ces réfugiés a, en définitive, motivé certains d'entre eux à s'installer dans des endroits où ce mode de vie est prédominant.

Tout ceci conjugué s'est illustré par un mouvement massif d'anciens réfugiés vers le sud de la région de Tombouctou. Les lieux de retours, que ce soient des sites de sédentarisation, des bourgs ruraux ou des villes, réunissent des critères communs tels que, l'accès à l'eau, l'accès à l'aide internationale, la possibilité de pratiquer des activités agricoles et de pratiquer le commerce, etc. Ces sites choisis correspondent également aux bassins d'emploi de la région, situés à proximité des axes routiers et des villes. Ce qui transparaît subséquemment est la concentration des populations près des zones accessibles par les voies routières existantes, longeant *grosso modo* les rives du Niger, et accessibles par la voie fluviale.

Toutefois, ces motivations de choix de fixation n'en restent pas moins soumises au phénomène qui les génèrent toutes : la sédentarisation. Cette tendance, qu'elle

soit affichée comme volontaire ou considérée comme inévitable par les touaregs, est manifestement en cours depuis les années 70. Impact indirect mais certain des pratiques humanitaires, la sédentarisation poursuit son processus et même l'accélère depuis la fin de la rébellion. L'étude des lieux de retour démontre incontestablement, que les touaregs, habituellement nomades, tendent à se fixer. Les divers facteurs qui engendrent ce phénomène se mesurent tant à travers l'impact des pratiques humanitaires sur l'évolution des mentalités des nomades qu'à travers la dimension spatiale de ce phénomène qu'illustrent aujourd'hui les sites de sédentarisation.

L'accélération de la sédentarisation

Dans le Nord du Mali, la sédentarisation des populations nomades a réellement débuté dans les années 70, en conséquence de la grande sécheresse de 1973. Depuis, ce phénomène climatique récurrent ne cesse de réduire les zones de pâturage et la destruction des cheptels a ôté aux nomades la raison première de leurs déplacements. Les prémices des sites de sédentarisation s'observent dès lors que quelques familles se rassemblent autour d'un point d'eau fiable, donnant ainsi naissance aux premiers regroupements fixes de population.

Par ailleurs, le rétrécissement des zones de pâturage saisonnières a encouragé la densification des zones agricoles. Les hommes amenaient leurs animaux sur des terres situées à proximité des terres agricoles. Souvent ces terrains se chevauchent, provoquant la dégradation des terres utilisables pour ces deux types d'activités.

Ainsi, les nomades se sont progressivement dirigés vers les rives du Niger, se reconvertissant dans un premier temps, aux activités agricoles. La rébellion, dénonçant le manque de soutien et d'aide du gouvernement malien aux régions du Nord, a fortement contribué à l'accroissement de ce phénomène. Pourtant, cette fois-ci, les raisons qui lui préexistent ne sont pas du même ordre, et les orientations qu'elle prend sont autrement plus visibles et irréversibles. Comme le dit Mohamed T.-F. Maïga dans son ouvrage, « la sédentarisation prend cette fois les dimensions d'une véritable mutation socio-économique », s'inscrivant dans une logique de sécurité, et constituant « une réponse des nomades eux-mêmes à leurs problèmes[192] ».

Au début des années 90, la fuite dans les pays voisins et l'installation dans les camps marquent l'appauvrissement d'une population n'ayant d'autres choix pour survivre que de recevoir et d'accepter l'aide internationale. Au cours de ces quelques années d'exil, l'enseignement d'activités sédentaires, l'accès à des pratiques de vie moderne, et l'apprentissage d'un quotidien délimité matériellement, vaudront à ces populations un incontestable bouleversement social.

Les stratégies de rapatriements et de distribution de l'aide des ONG ont un réel impact sur la mise en place de ce processus. D'abord parce que les ONG reconduisaient les populations vers des sites viabilisés et donc majoritairement situés dans le sud de la région, ensuite parce qu'elles distribuaient l'aide sur des points fixes à proximité des voies de communication. Quels que soient leurs objectifs de réintégration économiques, les réfugiés se tournaient d'abord vers un mode de vie sédentaire, en s'installant dans cette zone de la région, afin

[192] Mohamed T.-F. Maïga. *Le Mali: de la sécheresse à la rébellion nomade*. Paris, l'Harmattan, 1997, p. 176.

d'être visibles et bénéficier de l'aide. Les stratégies des humanitaires, même si elles ne sont pas volontairement affichées, entraînaient, du moins dans un premier temps, les nomades à se fixer. Par la suite, ces populations seront de moins en moins tentées par un retour au mode de vie nomade.

Mutation des mentalités

En contact avec de nouvelles populations, de nouvelles activités, un nouveau cadre de vie, les réfugiés se sont progressivement ouverts au mode de vie sédentaire.

Peu susceptibles de rencontrer des populations ayant un autre mode de vie que celui de nomade dans le désert, les réfugiés ont, dans les camps, inévitablement côtoyé différents autres modes de vie. A commencer par le contact avec les Touaregs et Maures maliens déjà sédentarisés, car enseignants, commerçants ou agriculteurs. La proximité dans un espace restreint de populations ayant l'habitude de se rencontrer sporadiquement dans des espaces infinis a, dans un premier temps, transformé les relations des uns avec les autres. Les relations hiérarchiques, infra-ethniques et infra-familiales, ont aussi été bouleversées par une nouvelle distribution des pouvoirs. Les chefs de fraction, traditionnellement responsables d'entités familiales et ethniques sont parfois remplacés par des chefs de quartier, représentants un nouveau pouvoir, responsables d'entités géographiques contenant une population socialement plus hétérogène. L'apprentissage de la vie en communauté commence dès lors.

En parallèle, vivre à proximité des Mauritaniens peut être considéré comme un apprentissage du mode de vie fixe. D'abord parce que le processus de sédentarisation est en cours depuis le milieu du 20^{e} siècle en Mauritanie, ensuite parce que la relation entre un certain confort et ce mode de vie a pu être établie, enfin parce que les réfugiés se sont progressivement engagés dans des relations commerciales avec les autochtones.

La présence du personnel humanitaire a également été une ouverture au monde occidental. Les jeunes réfugiés ont trouvé dans le personnel expatrié un nouveau modèle de vie. Des témoignages ont soulevé cette question cruciale, dont les raisons d'être sont rarement mises en avant. Néanmoins, le jeunesse, après le conflit, a recherché l'accès à la culture occidentale, en désirant s'installer dans des zones où l'ouverture à ce monde est concevable. Les plus anciens constataient également la formulation par les plus jeunes de nouveaux projets d'avenir, inspirés du mode de vie occidental, ou tout simplement de celui de la capitale Bamako, tels qu'ils peuvent leur parvenir.

Certaines stratégies employées dans les camps ont aussi eu des répercussions qui s'observent dans le souhait des populations de poursuivre de nouvelles pratiques initiées alors. Dans un premier temps, la prise en charge de la scolarisation des enfants par certaines ONG, encouragera les familles à envoyer leurs enfants à l'école dès les retours. La prise de conscience qu'implique ces choix s'est effectuée en partie au contact de personnes lettrée. Les Touaregs qui pouvaient revendiquer ces compétences se sont souvent vus confier la responsabilité de tâches, tandis que les autres, n'avaient pas d'autre choix que de rester dépendant et passif. Dans un second temps, la pratique de la médecine occidentale par les ONG a permis de rassurer les populations sur ses bienfaits. En règle générale, les Touaregs avaient recours à la médecine traditionnelle. L'accès gratuite à ces soins a facilité les démarches de sensibilisation, et ils ont souvent accepté cette médecine longtemps refoulée. De fait, lors des retours, les familles ont voulu

faire perdurer ces acquis ; que les enfants poursuivent l'école et que l'on puisse avoir accès à cette médecine qui a des résultats tangibles. En conséquence, le phénomène par lequel certains ont choisi de se fixer dans des sites où l'éducation et la santé étaient accessibles, montre que les mentalités ont fortement muté, sont devenues plus audacieuses et plus curieuses, mais surtout plus soucieuses face à un avenir au demeurant incertain.

Apprentissage du quotidien dans un espace délimité

Les mutations de ces mentalités sont mises en exergue dans un cadre de vie restreint, dont les limites sont palpables. Autre phénomène majeur dans l'accélération de la sédentarisation, l'espace vital des Touaregs est passé de l'immensité du désert à un petit lopin de terre et ceci, sans transition. Contraints de vivre dans ces conditions pour une période indéterminée, les réfugiés ont ressenti l'arrivée dans les camps comme une entrée en prison. En définitive, et en partie grâce aux diverses occupations offertes aux populations, l'espace a été vécu comme un apprentissage, certes brutal, de la vie en milieu urbain. Ce contact avec une conception sédentaire de l'espace a favorisé la prise de conscience des rapports entre les activités sédentaires, c'est à dire toutes celles qui ne concernent pas l'élevage, le confort matériel et social, l'accès à l'éducation et aux soins, et le cadre dans lequel tous ces critères sont assemblés. Le choix de se sédentariser volontairement provient donc de la conjonction de ces divers facteurs. Dans ce sens, la sédentarisation n'est pas un concept mais une action. C'est « le processus par lequel une famille ou un groupe nomade fixe son lieu de résidence et tend à diversifier et stabiliser ses activités de production dans son espace résidentiel. […]. En d'autres termes, la sédentarisation dépasse la conception étroite de fixation d'un groupe, pour être : un changement social réel d'un mode de vie à un autre[193] ».

Sédentarisation de l'habitat et naissance de nouvelles formes urbaines

Illustration d'un changement social majeur, la sédentarisation se matérialise dans l'espace, d'abord à travers l'évolution de l'habitat, les nouveaux rapports aux espaces ruraux et urbains, et s'observe ensuite dans création et l'afflux vers les sites de sédentarisation.

L'évolution de l'habitat est la première forme visible de la fixation des nomades. Les tentes mobiles utilisées traditionnellement sont parfois conservées comme logement principal. Ceux qui se sont installés dans des zones urbanisées élèvent des murs autour de ces tentes afin de délimiter leur parcelle. Pour autant, les tentes en coton ou en cuir sont abandonnées au profit d'un habitat de type sédentaire, des cases en natte et plus rarement des maisons construites en banco[194]. A Léré comme à Tombouctou, les interstices de la ville, parcelles inhabitées ou en ruine, sont investis par ces populations. En milieu rural, l'habitat évolue de façon moins précaire. Les tentes des nomades sont progressivement remplacées par de petites maisons en dur, souvent composées d'une seule pièce et devant lesquelles une tente en natte est élevée.

Cette sédentarisation de l'habitat s'inscrit dans un contexte plus large d'urbanisation des zones nomades. Les nomades sédentarisés en milieu urbain

[193] Mohamed T.-F. Maïga. *Le Mali: de la sécheresse à la rébellion nomade*. Paris, l'Harmattan, 1997, p. 177.

[194] Le Banco est une sorte de pisé utilisé en Afrique.

sont considérés comme une population marginale, appelée 'population flottante', dont les activités économiques ne sont pas précises. Leur habitat comme nous venons de le voir, est visible dans les interstices de la ville et bouge en fonction des opérations de lotissements des municipalités.
En milieu rural, les nomades sédentarisés se fondent dans la masse. Les nomades s'adaptent au système de production local et produisent sur place l'essentiel des produits nécessaires à la satisfaction de leurs besoins. Les regroupements de population en milieu rural sont appelés des sites de sédentarisation. Chaque site de sédentarisation « est le contenant qui donne au fait de se sédentariser sa forme de configuration des lieux et des systèmes de production[195] ». Dans un premier temps, des campements mobiles se fixent. L'usage veut qu'un campement soit composé de plusieurs tentes alignées traditionnellement du nord au sud, les ouvertures à l'ouest et à l'est permettant de placer et surveiller les animaux. Le caractère éclaté de la disposition des maisons dans ces sites correspond donc à la nécessité de placer les troupeaux à proximité de leur propriétaire. Cette trame d'urbanisation reste visible dès lors que les sites sont choisis pour perdurer. De fait, la morphologie des sites de sédentarisation conserve cette particularité et s'étend sur des espaces peu denses.

Même si le nomadisme demeure le mode de vie de la plus grande majorité de la population Maure et Tamasheq, la question de la sédentarisation s'impose comme une dynamique du changement des relations territoriales dans le Nord du Mali.

Nouvelles dynamiques territoriales au Nord du Mali
La sédentarisation n'est pas synonyme d'insertion en milieu urbain, le milieu rural étant plus touché par ce phénomène. Par ailleurs, le phénomène de sédentarisation des populations engendre un nouveau rapport aux espaces. La nouvelle armature sédentaire entraîne, à l'échelle de la région, de nouvelles relations entre les différentes entités fixes, les sites, les bourgs ruraux et les villes. La création des sites de sédentarisation est au cœur de ces problématiques territoriales.

Les sites de sédentarisation sont réputés viables si les lieux d'implantation « sont de nature à permettre à des groupes de produire dans le même espace géographique l'essentiel de leurs biens et produits de consommation[196] ». Les conditions requises pour atteindre cet objectif concernent à la fois la disponibilité en terres de culture et en pâturages, la présence de points d'eau, la proximité des centres urbains et administratifs, la présence d'axes de communication, le passage des pistes de transhumance à cet endroit. Ces conditions peuvent ainsi se décliner et se résumer en trois tendances : l'existence de facteurs de production, la présence de structures et d'appuis institutionnels et la réalité d'un espace d'échange et de communication.

Les déplacements entre sites, bourgs ruraux et villes ne sont pas une conséquence de ces pratiques. En effet, ces routes étaient empruntées régulièrement depuis bien avant la rébellion. Pour autant, la création de sites de

[195] Mohamed T.-F. Maïga. *Le Mali: de la sécheresse à la rébellion nomade*. Paris, l'Harmattan, 1997, p. 177.
[196] o*p. cit.* p. 178

sédentarisation favorise les circuits plus courts et plus réguliers, et les nouveaux espaces commerciaux intensifient ces déplacements depuis la fin de la rébellion.

Déplacements et activités économiques

Les villes du Nord du Mali ont la particularité d'être dépourvues d'unités de production. Par conséquent, les déplacements entre milieu rural et milieu urbain sont traditionnellement fréquents. Hormis les activités commerciales, administratives et touristiques, qui se situent en ville, à Léré et à Tombouctou, l'économie de la région dépend des activités agricoles et d'élevage. La première raison pour laquelle les dynamiques territoriales ont évolué est l'installation des commerçants dans les sites de sédentarisation. Ils effectuent des déplacements quotidiens ou de plusieurs jours en fonction de leurs objectifs, transporter la marchandise venue de Mauritanie principalement ou la revendre dans des boutiques en ville ou sur des marchés.

Certains déplacements de population dépendent des jours de marché. Qu'ils soient situés dans les sites ou dans les villes, les marchés génèrent des migrations importantes. Les zones où se situent les marchés tendent aujourd'hui à devenir des places commerciales parfois reconnues au-delà des frontières maliennes. C'est le cas de Léré, dont le marché de bétail qui se tient une fois par semaine a la réputation d'être le plus important de la sixième région du Mali, attirant ainsi des commerçants des autres régions maliennes, de Mauritanie, d'Algérie et du Niger.

Les touaregs ayant opté pour ces nouvelles activités sédentaires ont une place importante dans l'évolution de ces migrations pendulaires. Souvent, ils ont un pied à terre en ville, mais ne l'utilisent que pour passer la journée et y faire des affaires. Le soir, tous rentrent dans les sites, réaction prise par mesure de sécurité au départ, puis devenue une habitude.

Parfois, nous avons assisté à la combinaison au sein d'une même famille des deux modes de vie. Certains touaregs conservent leurs activités d'élevage tout en créant un commerce. Parfois, ce sont les femmes qui s'investissent dans des activités de maraîchage et d'artisanat qui favorisent la stabilisation des famille dans un même endroit. De ce fait, le nouvel élément de contexte qui favorise cette mixité des modes de vie est la fixation du camp à proximité d'un puit, permettant à la fois de réaliser des activités sédentaires et de servir de camp de base pour les nomades.

Déplacements liés aux services

Les nouvelles mentalités dont résultent de nouveaux besoins favorisent des déplacements. Dans un premier temps, la volonté de scolariser les enfants a été accompagnée de la construction d'écoles élémentaires hors des villes. Certains sites sont équipés, mais la plupart ne le sont pas. De fait, chaque semaine, les élèves se rendent dans l'école la plus proche, et sont pris en charge par des associations de parents d'élèves pour le logement et les repas. Les relations entre les sites se développent pour ces raisons. Les enfants qui ont commencé à être scolarisés après la rébellion ont maintenant l'âge d'aller au collège, parfois au Lycée. Ceci génère d'autres déplacements entre, cette fois-ci, les sites et les villes. Par ailleurs, mais de façon plus irrégulière, les déplacement s'intensifient vers les sites où se trouvent les centres de santé. N'ayant plus de crainte pour se faire soigner par les médecins des ONG, les populations recherchent cette aide et n'hésitent pas à se déplacer. Par conséquent, les zones qui auront été désignées

pour construire des centres de santé et des écoles financés par les ONG, vont être les cibles de ces déplacements. Souvent, ces équipements sont construits à proximité des axes routiers et aux carrefours des pistes. Ceci permet de desservir davantage de zones rurales, malgré l'enclavement de la région.
Dans un second temps, les nouvelles implications administratives des élus dans le Nord du Mali, dues à la mise en place de la décentralisation, favorisent les déplacements avec les villes. La ville reste en effet le lieu où l'on règle ses affaires administratives. De fait, les chefs de fraction, les chefs de sites et les maires des villages se déplacent régulièrement à Tombouctou, capitale régionale, pour les conseils et les réunions.
Enfin, la mise en place d'infrastructures de communication par les ONG pour leur propres besoins, combinée à la naissance de la conscience collective d'avoir accès au monde, a accru la demande des populations pour l'accès aux télécommunications. Les jeunes se sont progressivement appliqués à utiliser l'outil Internet dont un club a été mis en place à Tombouctou en 1999. En parallèle le réseau de téléphone, datant des années 60, a été rétabli et fonctionne dans les principales villes du Nord. Toutefois le niveau d'équipement en télécommunications reste très faible au Nord du Mali, et dans la sixième région, seule la ville de Tombouctou peut offrir ces services. Par ailleurs, la petite ville de Léré s'est dotée de deux lignes téléphoniques en 2001. Les populations justifient souvent leurs déplacements vers les villes pour accéder à cette ouverture au pays et au monde. Ils ont pris conscience dans les camps de l'intérêt de communiquer avec d'autres cultures et d'échanger avec les autres populations du Mali. Dans ce contexte, posséder la télévision est parfois un objectif prioritaire pour ces populations qui cherchent l'information de l'ailleurs.

Situation des sites sur des zones d'échanges
Tous ces motifs combinés encouragent l'intensification des déplacements dans le Nord du Mali. Cette situation est relativement marquante dans les dynamiques territoriales qu'elle entraîne. Notamment au regard des zones où convergent ces circuits migratoires, qu'ils soient quotidiens, hebdomadaires, mensuels ou encore réguliers ou aléatoires.
Les axes de communications traditionnels sont toujours empruntés. Les axes Mauritanie-Léré-Tombouctou-Gao-Kidal-Algérie ou Tombouctou-Gao-Ménaka-Niger, ainsi que les pistes joignant le Niger et les zones habitées situées sur une frange parallèle, au Nord du fleuve, sont les routes le long desquelles les populations s'installent. Les points de jonction entre ces routes deviennent des zones de passage et d'échange qui par conséquent s'urbanisent au gré de la progression des besoins des voyageurs et de l'augmentation des populations qui se fixent à ces endroits. L'augmentation du nombre de commerçants dans la région due aux mutations sociaux-économiques, la construction d'écoles et de centres de santé dont l'objectif est de répondre à une demande populaire de plus en plus forte, la mise en place de la décentralisation et donc de l'accroissement du nombre d'élus locaux et de leurs responsabilités, ont favorisé la naissance, la pérennisation et le développement de sites de sédentarisation et de petits bourgs commerçants.
Ces carrefours sont idéaux pour la construction d'infrastructures et permet de les rendre accessibles à tous. Par ailleurs, le phénomène de désenclavement de la région s'amorce grâce à ces choix, même si une grande partie de la population est toujours inaccessible. Ces nouveaux déplacements contribuent donc à

développer des infrastructures le long de ces routes, ponctuant le sud de la région du Nord du Mali d'équipements. Pour autant, les grandes agglomérations se développent également mais n'ont plus le monopole de centre d'échange, puisque des communes telles que Léré relaient les activités vers les frontières.

Conclusion

Au regard des différents impacts des pratiques humanitaires sur le Nord du Mali, force est de constater que l'effet principal est l'amorce du désenclavement de la zone. Ceci s'observe à plusieurs niveaux. D'abord avec l'ouverture au mode de vie sédentaire et par conséquent l'apparition de nouvelles mentalités qui tendent à investir, construire dans la durée, permettant par exemple l'entretien et la pérennisation des équipements collectifs construits après le conflit. Ensuite, ce désenclavement s'opère au niveau politique sous l'effet combiné de la mise en place de la décentralisation et du processus de déconcentration du pouvoir. Enfin, l'ouverture aux régions frontalières a permis le rapprochement des populations vers les zones les plus accessibles, proches des voies routières et fluviales. Par conséquent, l'intensification des échanges additionnée aux nouveaux besoins des populations ont des impacts sur les villes du Nord du Mali en termes d'équipement et non de logement. Les infrastructures de Tombouctou ne sont pas suffisantes pour combler les diverses demandes des populations qui, par ailleurs, habitent souvent hors de la ville. En parallèle, les nombreux déplacements impliquent de reconstruire les pistes et de les entretenir. Le réseau routier n'est évidemment pas en suffisant bon état pour faciliter ces déplacements.

La difficulté à trouver un équilibre entre mutation culturelle et changements économique, perçus comme étant les supports de la décentralisation, se mesurent aujourd'hui à l'incapacité financière des collectivités locales à qui la charge de tels investissements revient. Le processus de sédentarisation associé à celui du désenclavement du Nord du Mali présagent également une urbanisation de la région dont il s'agira de contrôler les évolutions. Dans ce contexte, les outils institutionnels dont disposent les nouvelles collectivités doivent être manifestement améliorés et mis en exergue, face à des solutions actuelles menées visiblement sans logique de réseau et sans vision à long terme, n'ayant d'autre moyens que ceux de panser les dégâts d'un conflit déjà loin dans l'esprit des populations.

4

LES AFGHANS REFUGIES A PESHAWAR : DYNAMIQUES D'INTEGRATION, MUTATIONS URBAINES ET LOGIQUES FRONTALIERES

L'évolution urbaine, démographique et sociale de Peshawar au cours des vingt dernières années a été largement influencée par l'exil afghan, phénomène d'immigration le plus important du monde contemporain, notable par son ampleur démographique et sa longévité. Dès 1979, l'invasion de l'Afghanistan par l'Union soviétique et l'arrivée au pouvoir d'un régime communiste contraignent des centaines de milliers d'Afghans à quitter le pays. Près de six millions de personnes se réfugient ainsi en Iran et au Pakistan pendant la décennie 1980. Au Pakistan, les exilés afghans s'installent principalement dans les provinces frontalières, au Baloutchistan et dans la Province Frontière du Nord-Ouest (NWFP)[197] dont Peshawar est la capitale.

Cette logique territoriale de migration recoupe une situation frontalière très particulière, à la fois très précaire et instrumentalisée par différents acteurs étatiques et non étatiques. Elle croise ainsi des réalités d'ordre stratégique et géo-ethnique qui en font un cas d'étude complexe, nécessitant plusieurs grilles de lecture. En 1979, la frontière afghano-pakistanaise devient une ligne de front internationale dans le contexte de la Guerre Froide, pour le redevenir en 2001 dans le cadre de la lutte anti-terroriste menée par les Américains. Le Pakistan, doté du statut de « pays de la ligne de front » et hanté par la domination de son ennemi endémique indien, rêve d'une profondeur stratégique en Afghanistan. Cette frontière, née de la colonisation britannique en 1893, coupe arbitrairement une aire de peuplement ethnico-linguistique majoritairement pachtoune et longe une zone tribale semi-autonome et montagneuse qui rend son contrôle très difficile. Les provinces frontalières, et particulièrement la NWFP et Peshawar, vont servir de bases arrières aux différentes stratégies transfrontalières, y compris celles développées par les humanitaires et les réfugiés.

Dans cette configuration complexe et souvent opaque,. Peshawar constitue un territoire clé des échanges frontaliers, en raison de sa fonction de capitale provinciale et en vertu de son positionnement stratégique à l'embouchure de la fameuse passe de Khyber, principal couloir de communication entre les deux pays. Parallèlement, les ONG et les Organisations Internationales dont les

[197] Cette province est couramment dénommée 'NWFP' soit 'North-West Frontier Province' en anglais.

activités sont essentiellement dirigées vers l'Afghanistan concentrent leurs bureaux à Peshawar, utilisant à leur tour la ville frontière comme une base arrière logistique centrale. Utilisée à des fins stratégiques et humanitaires, la ville se transforme considérablement. L'immigration afghane encadrée ou non participe de façon prépondérante de ce phénomène de mutation urbaine. En corrélation étroite avec les réseaux d'encadrement politiques et humanitaires jusqu'en 1992, elle se prolonge depuis de façon plus autonome.

Dès le début des années 1980, les réfugiés afghans s'installent dans des camps[198] gérés par le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (UNHCR) sous contrôle des autorités pakistanaises, situés à proximité de la frontière afghane et aux alentours de Peshawar. Mus par leur esprit entreprenant et leur volonté de créer les moyens de leur auto subsistance, les exilés afghans se déplacent progressivement des villages de réfugiés vers les zones d'activité urbaine au sein desquelles ils tendent à reproduire les modalités d'organisation économique et sociale importées d'Afghanistan. La ville de Peshawar devient au fil des années un nœud de fixation des populations réfugiées désireuses de s'insérer dans le tissu socioéconomique local et de développer des mécanismes de survie indépendamment des réseaux déclinants de l'aide humanitaire.

La structuration urbaine et sociale de Peshawar évolue au rythme des afflux des réfugiés et de leur intégration dans la ville. La logique d'extension de Peshawar est fondée sur l'intégration socio-spatiale des camps de réfugiés – devenus de véritables quartiers construits en dur et munis d'infrastructures urbaines (écoles, dispensaires, puits, réseaux électriques…) – et sur la construction au cœur de la ville de nouveaux quartiers majoritairement peuplés de ménages afghans. Il est à ce titre intéressant de souligner que les différentes modalités d'insertion des Afghans dans le tissu urbain de Peshawar correspondent à des vagues d'exil successives vers le Pakistan. Les premiers afflux de réfugiés, majoritairement pachtounes et originaires des zones rurales du sud et de l'ouest de l'Afghanistan, s'installent prioritairement dans les villages de réfugiés, créés par les autorités locales ou érigés de manière informelle. Les flux se diversifient à partir du milieu des années 1980 avec l'arrivée de minorités ethniques originaires des provinces du Nord qui préfèrent l'atmosphère cosmopolite de Peshawar à l'ambiance des camps fortement imprégnée de l'héritage pachtoune. Puis, les années 1992–1996 se caractérisent par l'émigration d'Afghans originaires des classes urbaines aisées fuyant les mesures fondamentalistes des Talibans. Ces dernières couches de population s'installent directement en zone urbaine, sans transiter par les camps, et développent de véritables zones d'activité urbaine en bordure de la ville[199]. Enfin, la sécheresse de l'année 2000, les dernières secousses du régime taliban et l'intervention de l'armée américaine provoquent l'exil désordonné et massif de populations afghanes qui s'installent en toute illégalité dans la précarité des quartiers populaires de Peshawar ou rejoignent les

[198] Les camps de réfugiés sont officiellement appelés 'ARV' soit 'Afghan Refugee Village'.

[199] C'est notamment le cas du quartier résidentiel d'Hayatabad récemment édifié à l'ouest de Peshawar, majoritairement peuplé d'Afghans exerçant une profession libérale ou fortement impliqués dans les réseaux d'échanges commerciaux à l'échelon régional.

« nouveaux » camps édifiés sous autorité pakistanaise aux confins de la zone tribale[200].

Si l'empreinte de la présence afghane sur le tissu urbain de Peshawar n'est plus à démontrer, son impact sur l'économie locale et nationale est controversé et inégalement perçu. Leur exil s'inscrivant dans la durée, les Afghans outrepassent la figure du réfugié politique et sont désormais assimilés à des migrants économiques fuyant un pays en ruines atteint de sécheresse. L'exilé afghan est devenu le bouc-émissaire de tous les maux de la société pakistanaise, potentiellement responsable de la situation de chômage et de sous-emploi récurrente dans les provinces frontalières traditionnellement éloignées du processus de développement national[201]. Cependant, l'essor de certaines secteurs de l'économie locale et transfrontalière – tels ceux du bâtiment et des transports –, la présence massive et durable d'agences humanitaires à Peshawar et la mise en œuvre de projets d'aménagement du territoire dans une région historiquement marginalisée portent à croire que l'ancrage des réfugiés afghans dans la province de Peshawar n'a pas eu que des effets nocifs sur l'environnement local. Néanmoins, l'ampleur même de la présence afghane demeurant difficile à évaluer, les effets conjugués des afflux successifs de réfugiés sur l'économie et la société locales ne peuvent qu'être issus de suppositions et de conclusions expérimentales. Cependant, la dégradation des rapports entre les réfugiés et les populations pakistanaises, phénomène universel, comporte un sens politique important dans ce contexte frontalier précaire. Si le terme de confrontation correspond mieux à la réalité que celui de conflit, l'immigration afghane a eu pour effet de cristalliser la frontière identitaire entre les populations pachtounes afghanes et pakistanaises (les Pathans[202]).

Cet article a essentiellement pour objet de retracer l'évolution récente de Peshawar au regard de la présence afghane et d'envisager l'impact de ce phénomène migratoire sur la structuration urbaine et économique de la ville, à l'aulne des logiques frontalières passées et actuelles. Notre réflexion est fondée sur les dynamiques d'intégration développées par les populations afghanes corrélativement à l'évolution des politiques mises en œuvre à leur égard et sur les mutations urbaines résultant de ce processus d'insertion économique et sociale. Il s'agit en outre d'appréhender la présence afghane à Peshawar dans

---

[200] UNHCR, « Le point sur la situation humanitaire en Afghanistan », No. 31, 8 novembre 2001 : *« 11 nouveaux sites sont prêts à accueillir des réfugiés. Trois d'entre eux se trouvent au Baloutchistan et les huit autres dans la Province frontière du Nord-Ouest. […] Les dizaines de milliers d'Afghans se trouvant dans le camp controversé de New Jelozai, près de Peshawar, […] peuvent à présent également être accueillis dans les nouveaux sites, près de la frontière ».*

[201] Jean-José PUIG, « Le cas des réfugiés afghans au Pakistan », Études *polémologiques*, No. 45, 1988, p. 32 : *« La présence des réfugiés dans les centres urbains pose, elle aussi, bien des problèmes : des problèmes sociaux et économiques ramenés à des problèmes d'immigration. Or le réfugié n'est pas un immigré. Les problèmes de sécurité ensuite font du réfugié le bouc-émissaire idéal. Les moindres attentats qui secouent les agglomération des régions frontalières (N.W.F.P. essentiellement), conduisent les populations locales à dénoncer le laxisme des autorités, et à rendre les Afghans responsables de tous leurs maux ».*

[202] Le terme « pathan » désigne les populations du groupe ethno-linguistique pachtoune qui peuplent de manière séculaire les contreforts orientaux de la barrière montagneuse de l'Hindou Koush, barrière naturelle entre les États afghans et pakistanais. D'origine hindi., il a été diffusé par les Britanniques, soucieux de distinguer les populations pachtounes colonisées de celles de l'ouest afghan.

une dynamique d'inversion des flux migratoires et d'incertitude politique. L'histoire contemporaine de Peshawar est fortement imprégnée de la présence afghane et on peut s'interroger sur le devenir de cette métropole dans le contexte actuel de pacification de l'Afghanistan et d'incitation au retour des réfugiés. Après avoir restitué la position de Peshawar au sein des logiques économiques et politiques régionales, nous étudierons l'évolution des politiques d'accueil mises en œuvre par les autorités locales et internationales à destination des Afghans, puis nous détaillerons les mécanismes d'intégration économique et spatiale des populations réfugiées au cœur de la métropole pakistanaise. Enfin, nous achèverons notre propos par une vision prospective des populations afghanes à Peshawar, partagées entre un hypothétique retour et un exil prolongé.

Peshawar : une ville frontière située au cœur des logiques régionales

La ville de Peshawar a été fondée il y a vingt cinq mille ans. Elle est située dans une vaste plaine encerclée de montagnes et se caractérise par sa position stratégique à l'entrée de la Passe de Khyber, aux contreforts de l'Hindou Koush. Voie d'accès entre le sous-continent indien et l'actuel Afghanistan et l'Asie Centrale, sa localisation au croisement de plusieurs routes commerciales explique qu'elle soit devenue un nœud d'échanges et le terminus traditionnel des caravanes en provenance d'Afghanistan. Marchands afghans, membres de diverses tribus et trafiquants d'armes se côtoient sur le marché de cet important carrefour. Capitale administrative de la Province Frontière du Nord-Ouest (NWFP) sous l'Empire britannique, Peshawar devient en contexte pakistanais un centre urbain majeur situé aux confins du territoire national dans une région rurale peu développée mais stratégiquement centrale au regard de sa position frontalière avec l'Afghanistan.

Enclave multiconfessionnelle et cosmopolite jusqu'à la Partition avec l'Inde, Peshawar subit à partir de 1947 une vague de dépeuplement liée au départ de ses importantes communautés hindoues et sikhes. Le mouvement de population provoqué par la Partition se traduit par une homogénéisation des profils ethniques et religieux de la ville. L'Islam est traditionnellement largement majoritaire dans la NWFP – la limite orientale de l'aire musulmane centrale – qui concentre aujourd'hui encore 91,8% de musulmans. En outre, le départ des minorités sikhes et hindoues confère à l'ethnie pathane un caractère majoritaire au sein du District de Peshawar. Le groupe pathan représenterait plus de 80% de la population du district, contre seulement 37% au niveau provincial. La langue Pachto serait parlée par plus de 90% des habitants de Peshawar, la NWFP concentrant l'essentiel des 16% de locuteurs de Pachto de nationalité pakistanaise que compte le pays.
La ville de Peshawar constitue un foyer urbain majeur et une zone de forte densité humaine au regard du caractère rural et sous-développé de la NWFP. Le taux d'urbanisation de la NWFP est parmi les plus faibles du pays : 15% contre 24% pour la moyenne nationale. Dans cette configuration provinciale, accentuée par la nature désertique de la province voisine du Baloutchistan, la ville de Peshawar, pourtant peu industrialisée et délaissée des capitaux nationaux, fait figure de pôle urbain. Elle n'occupe que 1,69% du territoire provincial mais concentre 11,38% de la population de la province. Historiquement, la vallée de

Peshawar et le territoire de Khyber constituent des territoires traditionnels de développement à l'échelle provinciale, région montagneuse peu propice au peuplement et au rayonnement culturel. Ces zones urbanisées ont ainsi bénéficié dans le passé des investissements des entreprises impériales, intéressées par les vertus stratégiques de cette vallée considérée comme un important centre de civilisation dès le 1er siècle. L'empreinte de la colonisation britannique est à ce titre décisive, faisant de Peshawar le centre logistique militaire et politique de sa politique afghane dans le contexte du Grand Jeu qui l'opposait aux Russes et qui débouchera sur le tracé de la Ligne Durand, l'actuelle et très polémique frontière afghano-pakistanaise.

La population du 'Tehsil'[203] de Peshawar était estimée à 2,2 millions d'habitants en 2002, chiffre qui positionne la capitale provinciale parmi les centres de peuplement les plus importants du pays. Cette approximation ne tient nullement compte de la composante afghane de Peshawar. La démographie afghane et son implantation au cœur de la métropole peshawarite n'apparaissent dans aucun document officiel pakistanais, ce qui laisse augurer l'ambiguïté de la politique d'accueil des autorités pakistanaises. Les Afghans constituent pourtant une part non-négligeable de la population de la ville et de ses environs. Selon les estimations du HCR, les Afghans réfugiés au Pakistan dépassaient les trois millions en 2001, dont plus de 70% localisés dans la NWFP. Peshawar, centre névralgique de la résistance afghane dans les années 1980 et pôle d'activité économique, constitue une zone de concentration spécifique des populations réfugiées en raison de son potentiel urbain et de son identité pathane proche de l'ethnie pachtoune afghane. La population afghane établie à Peshawar était ainsi estimée à 700.000 personnes en 2001.

L'attractivité économique et sociale de Peshawar est à considérer à la lumière des réalités territoriales de la NWFP. La Province Frontière du Nord-Ouest est découpée en vingt districts administrés par les gouvernements central et provincial en vertu du système fédéral hérité de l'Empire britannique des Indes. Elle rassemble 17 millions d'habitants, dont 5,7 millions dans la zone tribale (FATA[204]) constitué de deux districts administrés et cinq agences tribales[205]. L'Autorité Fédérale pakistanaise est quasi-nulle sur le territoire des agences tribales qui sont traditionnellement administrées par des assemblées communautaires ('Jirgah') appliquant les préceptes du droit coutumier du 'Pachtounwali' (code d'honneur des tribus pachtounes). L'armée et la police pakistanaises ne sont pas habilitées à intervenir sur ces territoires autonomes, ce qui encourage la formation de milices tribales et alimente les réseaux de contrebande entre le sous-continent indien et l'Asie Mineure. La zone tribale qui longe la NWFP constitue une zone – tampon dite « de non – droit », héritage du tracé de la frontière internationale entre l'Afghanistan et le Pakistan. Les réseaux de contrebande y sont largement développés. Ils empruntent les nombreuses passes de montagne et alimentent les marchés pakistanais et afghans de biens de consommation importés principalement d'Asie du Sud-Est et des pays du Golfe par le port de Karachi (matériel informatique et hi-fi, biens d'équipement,

[203] Le *'Tehsil'* est l'organe municipal qui regroupe les populations de la périphérie rurale et du centre urbain des villes pakistanaises de plus d'un million d'habitants.
[204] La zone tribale est communément dénommée 'FATA' soit 'Federal Autonomous Territorial Area'.
[205] Ces chiffres datent du dernier recensement national de 1998.

cosmétiques…), détournant les accords de commerce afghano-pakistanais de 1965[206]. Un certain nombre de cadres pakistanais ont pu bénéficier des profits considérables que développe cette économie parallèle. Néanmoins, depuis 1995, l'Etat pakistanais tente de mettre fin, sans succès, à ces activités qui entraînent une perte d'1 milliard de dollars par an au fisc. En outre, les zones tribales sont réputées pour leurs trafics d'armes et de drogue. Or, Peshawar est une plaque tournante de ces différents trafics, devenus des vecteurs majeurs des économies de guerre depuis 1979 sous l'impulsion des États-Unis et du Pakistan. La participation massive des réfugiés à ces activités lucratives a été également identifiée ainsi que l'utilisation des camps en tant que lieux de stockage et de transit sanctuarisés. Ces trafics transfrontaliers se sont progressivement autonomisés de la sphère décisionnelle et intermédiaire pakistanaise et défient aujourd'hui la politique de « normalisation » frontalière affichée par le gouvernement du général Musharraf dans le contexte de la traque anti-terroriste menée dans les zones tribales.

Dans ce contexte transfrontalier, il est difficile de parler de « frontière » balisée entre le Pakistan et l'Afghanistan permettant une canalisation et un contrôle actif des flux de réfugiés. Il faut davantage envisager le phénomène d'immigration afghane au regard de cette zone d'activité frontalière ouverte aux flux humains, monétaires et commerciaux. La frontière entre les deux États n'est que faiblement surveillée par les autorités pakistanaises, ce qui explique partiellement l'ampleur et la mobilité des afflux de réfugiés afghans vers le Pakistan. Pendant les deux dernières décennies, il est à supposer que de nombreux Afghans aient franchi la frontière hors du contrôle pakistanais et qu'ils aient ensuite largement usé de cette aisance de mouvement entre les deux territoires. Attirés par le dynamisme économique de Peshawar, les Afghans en exil se sont majoritairement dirigés vers la capitale provinciale. Néanmoins, ils n'ont cessé de parcourir le territoire de la NWFP en effectuant d'incessants allers – retours entre les camps ou villes pakistanaises et leur terre natale, dans le cadre d'activités commerciales et/ou de transport et pour satisfaire à leurs obligations familiales auprès de leurs proches demeurés au pays[207].

Il est également intéressant de souligner l'importance de la signification géopolitique de Peshawar au sein des relations afghano-pakistanaises depuis la Partition de 1947. La capitale provinciale pakistanaise était la capitale d'été du royaume afghan d'Ahmed Shah Abdali, le père fondateur de l'embryon d'Etat moderne afghan. Suite à la création du Pakistan et jusqu'en 1979, les gouvernements successifs afghans revendiquent la restitution des territoires arbitrairement annexés, selon eux, par les Britanniques lors du Traité de

[206] L'Afghan Transit Trade Agreement (ATTA) prévoit une exonération des droits de douane pour les produits importés par l'Afghanistan. Les réseaux de contrebande, dominés par les tribaux pachtounes frontalières, détournent ces accords en réimportant les marchandises sur les marchés clandestins du Pakistan.

[207] Cette situation concerne essentiellement les Afghans issus de l'ethnie pachtoune originaire des provinces frontalières du sud et de l'ouest de l'Afghanistan. Cette mobilité ne sera guère envisageable pour les Afghans issus des provinces du Nord du pays trop éloignées des bassins d'accueil des réfugiés au Pakistan.

Gandamak de 1879[208]. Dans l'enceinte du Pakistan en NWFP, un mouvement ethnique pathan, initialement irrédentiste répond en écho à ce projet dit du « Grand Pachtounistan »[209]. Ce projet géopolitique ambivalent a débouché néanmoins sur des tensions frontalières entre les deux pays de 1947 à 1979. Au sein de ces logiques frontalières complexes, Peshawar constitue un territoire clé de contrôle politique.

A partir de 1979, la ville devient le centre décisionnel des 'Sept Partis' à dominante pachtoune et islamiste radicale de la résistance afghane aux Soviétiques des Moudjahidines que le Pakistan oriente et contrôle, sous l'égide des Américains et des Saoudiens et avec leurs soutiens logistiques et financiers. Les motivations réelles de l'accueil pakistanais sont en fait plus stratégiques-bien que majoritairement contre productives- que idéologiques. La stratégie était sensée assurer une « profondeur stratégique » en Afghanistan afin d'amoindrir l'enclavement territorial du pays face à la supériorité militaire indienne en favorisant un régime allié, voire fantoche, en Afghanistan à l'issue de la guerre. De plus, le Pakistan relayait les fonds américains et saoudiens à direction des partis de la résistance afghane et contrôlait largement « l'économie de l'humanitaire »[210] qui s'organisait sur son territoire.. Significativement, la période d'accueil des réfugiés afghans (majoritairement pachtounes) en NWFP correspond à une politique d'intégration de l'ethnie pathane au sein de l'appareil d'Etat pakistanais. Enfin, rappelons brièvement que l'actuel réseau Al Qaida du leader pan islamiste Oussama Ben Laden a été fondé à Peshawar en 1983 par le militant palestinien Abdullah Azam et que la ville devint conséquemment l'un des centres mondiaux des organisations internationales pan islamiste, dont la dimension humanitaire est considérable. Ces cadres d'analyse élargis, s'ils débordent en partie du cadre de cette réflexion, éclairent les enjeux à dimensions variables liés à l'évolution des politiques d'accueil sur le territoire de Peshawar. Il est à ce titre remarquable que l'investissement humanitaire en direction des Afghans se soit à ce point concentré sur le territoire des provinces frontalières pakistanaises et celui de Peshawar pendant plus de quinze ans, se calquant sur les lignes politiques et militaires de la région[211].

Le rôle cristallisant de Peshawar dans l'exil prolongé des Afghans s'explique néanmoins avant tout par sa proximité géographique de l'Afghanistan, sa composition ethnique dominée par le groupe pathan proche des pachtounes afghans, son dynamisme économique et commercial, l'opportunité de développer des activités transfrontalières et la capacité pour les réfugiés afghans

[208] Cette revendication englobait le territoire de la NWFP et, paradoxalement, celui du Balouchistan, prolongeant significativement l'ambition sécularisme d'un accès aux mers chaudes de la part d'une entité centre-asiatique enclavée.

[209] Abdul Ghaffar Khan fonde en 1930 le mouvement anti-impérialiste et réformateur des « Soldats de la Foi » afin de défendre les intérêts de l'ethnie pathane dans le contexte de décolonisation qui s'amorce dans le sous-continent indien. Opposé au rattachement de la NWFP au Pakistan, le mouvement évolue ensuite en parti ethnique légaliste, l'Awami National Party (ANP), tout en gardant d'étroites connexions afghanes sous la direction d'Asfandi Wali Khan.

[210] L'aide américaine, militaire et financière a été évalué à 7,2 milliards de dollars pour la décennie 80; le FMI développe un crédit de 1,6 milliards de dollars en 1981. (Cité par Gilles DORRONSORO : « La Grande Illusion. Bilan de la politique afghane du Pakistan », *Les Études du CERI*, n°84, mars 2002, p.13)

[211] Voir sur ce sujet, l'article très sensible sur le développement de l'humanitaire en Afghanistan de Michael BARRY, « L'humanitaire n'est jamais neutre », Rebonds, *Libération*, 6 novembre 2001.

de préserver un ancrage sur leur terre natale dans l'optique d'un éventuel retour. En outre, l'implantation massive des réfugiés afghans à Peshawar répond à la politique d'accueil initiale des autorités pakistanaises mue officiellement et théoriquement par des solidarités panislamiques[212].

La politique d'accueil des réfugiés afghans à Peshawar : de l'affirmation de solidarités panislamiques à l'application de mesures de rétorsion

Suite à l'arrivée au pouvoir d'un régime communiste en avril 1978 et à l'invasion de l'Afghanistan par l'armée soviétique en décembre 1979, l'Afghanistan est en proie à de nombreux combats opposant les tenants de grandes réformes socialistes à une société rurale conservatrice. Les révoltes des populations rurales contre le gouvernement central de Kaboul sont violemment réprimées, provoquant des déplacements forcés de grande ampleur et l'exode de milliers d'Afghans en Iran et au Pakistan, constituant la communauté réfugiée la plus importante au monde[213]. A la fin des années 1980, on estime à plus de six millions, soit un tiers de la population afghane, le nombre de personnes réfugiées au Pakistan et en Iran. En 1990, on dénombre 3.272.000 réfugiés afghans au Pakistan, dont plus de 70% dans la Province de la Frontière nord-ouest[214] (NWFP). Le district de Peshawar concentre alors 80% de cette population réfugiée. Les réfugiés afghans représentent jusqu'à un sixième de la population de la Province.

Les premiers arrivants sont enregistrés auprès du Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (UNHCR) et installés dans des camps sous le contrôle des autorités pakistanaises. Plusieurs villages de réfugiés sont érigés à proximité ou dans l'enceinte de la capitale provinciale[215]. Ils figurent parmi les plus anciens et les plus densément peuplés des quelques 300 camps établis au Pakistan dans les années 1980. D'autres villages de réfugiés sont établis en zone tribale, répondant aux visées stratégiques de l'Etat pakistanais qui cherche à imposer son autorité politique à des pouvoirs féodaux jaloux de leur autonomie administrative et judiciaire[216]. La création de villages de réfugiés dans la

[212]Le général très puritain Zia ul Haq, au pouvoir depuis le coup d'état de 1977, exhortait alors les Pakistanais à accueillir leurs « 'frères afghans » les bras grands ouverts, au nom de la solidarité musulmane.

[213] Pierre CENTLIVRES, Micheline CENTLIVRES-DEMONT, « The Afghan refugees in Pakistan : A nation in exile », *Current Sociology*, Vol. 36, No. 2, Summer 1988, p. 71 : *« The case of the Afghan refugees is unique in the twentieth century : they make up the greatest population of the same origin ever transplanted outside of their own borders – an exodus from the south towards the south, of the poor towards other poor »*.

[214] Denis HANCART, *Les réfugiés afghans au Pakistan*, Mémoire de DESS, Université d'Aix – Marseille, 2001.

[215] Voir carte: UNHCR, *Pakistan – Refugee camps in the North-West Frontier Province*, 23 April 2002. Les camps de Kachagari et Jelozai sont situés à proximité immédiate de la ville de Peshawar. D'autres camps, tels ceux de Shamshatoo et Nasir Bagh, sont situés à 30 ou 40 kilomètre de la capitale pathane mais dépendent principalement de Peshawar pour leur approvisionnement et leur survie économique.

[216] Jean-José PUIG, « Réfugiés afghans au Pakistan », *Etudes polémologiques*, No. 45, 1988, p. 34 : *« De manière générale, on peut dire que l'utilisation politique des réfugiés dans les zones tribales a mieux réussi à Islamabad qu'à Kabul. Cela tient au fait que, paradoxalement, les réfugiés afghans sont le mieux encadrés politiquement, et ce, par les partis politiques de la résistance, dont le sort dépend en grande partie d'Islamabad. Les populations locales, même hostiles au pouvoir central, ne recherchent que des intérêts à court terme, et l'opposition pakistanaise, pourtant en terrain favorable, ne mène qu'une politique de clientèle trop proche du féodalisme. Même si ces régions s'avèrent turbulentes,*

province de Peshawar résulte d'une volonté politique affirmée des autorités pakistanaises, justifiée ostentatoirement par le devoir de solidarité panislamique[217] et désireuses d'asseoir leur emprise sur les zones tribales, enjeux de débouchés transfrontaliers. Les camps sont établis sur des terrains publics ou des terres privées mises à disposition de l'Etat pakistanais en échange d'une contribution financière ou de la mise en œuvre de programmes de développement local[218]. Ainsi, par-delà le devoir d'hospitalité associé à l'Islam et au 'Pachtounwali', les autorités pakistanaises considèrent l'accueil des Afghans comme un moyen de contrôler politiquement et développer économiquement des régions marginalisées au niveau national. Enfin, l'établissement d'une politique de collaboration entre le Pakistan et les Nations unies constitue le vecteur idéal pour reconquérir crédibilité et respect sur la scène internationale.

---

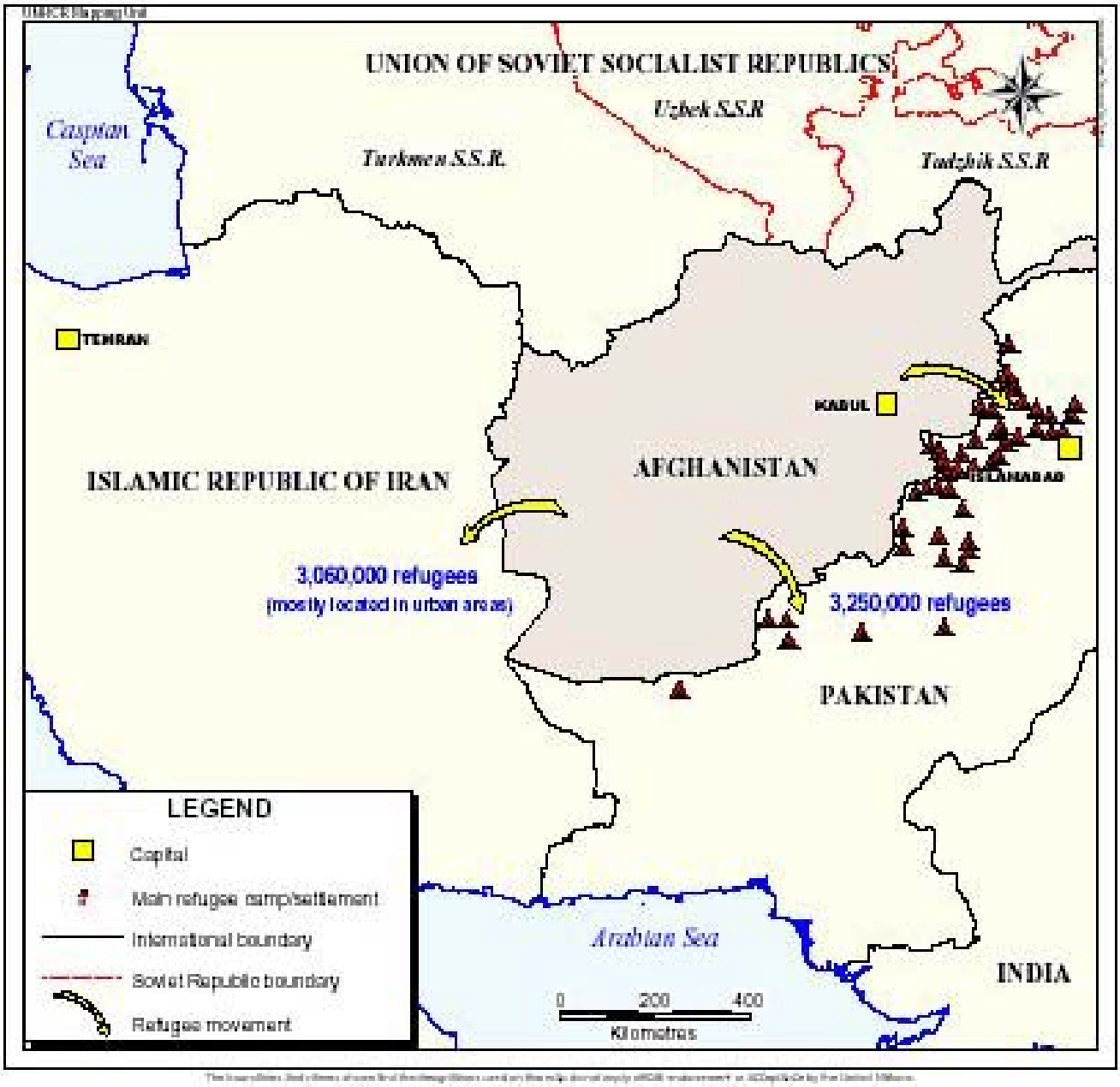
elles sont peu à peu contrôlées par l'administration d'Islamabad, et le développement économique dû aux réfugiés et à la guerre en Afghanistan est un atout pour le régime pakistanais ».

[217] Le devoir de solidarité panislamique est officiellement affirmé par le Président pakistanais Mohammad ZIA UL-HAQ dans un entretien accordé au HCR le 7 novembre 1984 : *« Le Pakistan a été créé au nom de l'Islam, il n'y avait rien ici. Le Pakistan a été gravé dans le sous-continent indien comme terre d'accueil des musulmans, ainsi nous estimons que le Pakistan devrait être la patrie des musulmans du monde entier. Si trois millions de réfugiés doivent venir d'Afghanistan, nous estimons que c'est notre devoir religieux, moral et national de nous occuper au moins de ces trois millions, voire des quinze millions d'Afghans s'ils veulent venir au Pakistan ».*

[218] Pierre CENTLIVRES, Micheline CENTLIVRES-DEMONT, « The Afghan refugees in Pakistan : A nation in exile », *Current Sociology*, Vol. 36, No. 2, Summer 1988, p. 75 : *« Rather than charge rent, the Government of Pakistan prefers compensating the rightful owners through development programmes ».*

MAIN AFGHAN REFUGEE FLOWS, 1979-90

Source: UNHCR, Global insight digital mappin



Les premiers afflux de réfugiés sont majoritairement constitués d'Afghans originaires des provinces sud et sud-est du pays à dominante pachtoune, victimes de la politique d'expulsion sélective orchestrée par l'Union soviétique visant à anéantir le noyau ethno-démographique fondateur en Afghanistan pour le remplacer par une série de pôles ethniques de moindre importance plus aisément contrôlables par les autorités en place[219]. Ainsi, jusqu'en 1984, 80% des Afghans réfugiés au Pakistan sont d'origine pachtoune, ce qui explique la prédominance de l'ethnie pachtoune dans les camps. L'aide internationale distribuée à l'intérieur des villages de réfugiés est gérée par un consortium d'agences humanitaires travaillant en étroite collaboration avec les autorités pakistanaises. L'assistance aux réfugiés afghans est alimentée par le contexte de Guerre Froide qui participe du processus de « victimisation » des exilés afghans face à l'oppresseur communiste. Elle devient rapidement *« une gigantesque entreprise internationale[220] »* de type étatique orchestrée par le HCR et dont la visibilité occulte les efforts déployés par quelques organisations non-gouvernementales (ONG) auprès des populations demeurées en Afghanistan, qui sont généralement en situation de grande précarité. Les réfugiés afghans bénéficient ainsi d'un vaste programme de scolarisation, d'une couverture médicale supérieure à la moyenne afghane, de puits et d'infrastructures sanitaires à proximité de leur foyer.

Les chefs communautaires et les partis de la résistance afghane constituent deux contre-pouvoirs à l'intérieur des camps, qui influent largement sur les mécanismes de distribution de l'aide internationale et sur la configuration socio-spatiale des villages de réfugiés. L'exil des Afghans se prolongeant dans la durée, les tentes cèdent la place à des construction en dur, après autorisation de l'administration pakistanaise, et les camps se structurent suivant des logiques sociales et communautaires. La hiérarchie à l'intérieur des villages de réfugiés est liée à l'ancienneté des familles dans le camp et aux solidarités inter-ethniques préexistantes à l'exil. Les premiers arrivés sont les mieux lotis : ils occupent les meilleurs emplacements, situés à proximité des infrastructures de base, et recréent à l'intérieur des camps des quartiers regroupant des familles originaires d'une même région ou d'un même village. Au fil des années, les emplacements vacants devenant rares, l'administration pakistanaise est contrainte d'imposer une localisation aux nouveaux arrivants. Les habitats édifiés par les réfugiés dans les camps sont des *« maisons en rez-de-chaussée en terre crue et considérées comme habitat précaire par ceux-là mêmes qui les construisent[221] »*. La qualité et la longévité des constructions ne sont guère prises en compte par les réfugiés qui ont une vision à court-terme et considèrent l'exil au Pakistan comme une étape transitoire vers la libération de l'Afghanistan et le retour au pays. La construction des maisons en dur répond à des exigences de confort minimal et surtout à la volonté des ménages réfugiés de préserver l'intimité familiale dans un environnement étranger et densément peuplé.

---

[219] Michel FOUCHER, « Le départ : conséquence d'une politique ou stratégie délibérée ? », in BIA, *Colloque international sur le problème des réfugiés afghans*, No. Spécial de *La lettre du BIA*, mars 1984, p. 16.

[220] Michel FOUCHER, article cité, p. 38.

[221] Eric LAUBE, *Du logement locatif à Peshawar – Approche du locatif privé en zone d'habitat précaire à Peshawar, Pakistan*, Mémoire de DESS, Institut d'Urbanisme de Grenoble, 1988, p. 76.

Les réfugiés reproduisent à l'intérieur des camps les formes d'habitat qui leur étaient familières en Afghanistan. Les habitations édifiées par les réfugiés sont des *'kachas'* en briques de terre dont le toit est formé de poutres de bois et de paillasses recouvertes de terre. Les maisons sont construites selon une même architecture, la porte d'entrée donnant accès à une cour intérieure, véritable lieu de sociabilité destiné à la réalisation des tâches domestiques par les femmes du foyer, autour de laquelle sont disposées plusieurs pièces occupées par des ménages distincts. Les familles partageant un même foyer sont socialement et économiquement liées, l'unité d'habitation étant de ce fait une *« entité plus sociale qu'économique*[222] *»*. La préservation de l'intimité familiale est au cœur de la façon de penser et construire l'habitat. Les maisons sont entourées de murs élevés et pourvues de façades aveugles, dans le strict respect du *'purdah'* (réclusion des femmes), dans un souci de préservation de l'identité culturelle et du noyau ethnique par les communautés réfugiées. Il est à ce titre intéressant d'observer la proximité culturelle entre réfugiés afghans (majoritairement d'origine pachtoune) et communautés pakistanaises, dont la conception de l'habitat est sensiblement la même et relève de la sensibilité pachtoune plutôt que de l'héritage national.

La politique d'accueil des autorités pakistanaises est en partie mue par la volonté de s'assurer le soutien de la communauté internationale et des puissances occidentales opposées au régime soviétique. La dimension internationale de la politique pakistanaise se traduit notamment par le soutien apporté aux partis de la résistance afghane dont l'influence au sein des camps ne cesse de croître. Les camps pakistanais deviennent rapidement les bases arrières de la résistance afghane, véritables *« sanctuaires humanitaires*[223] *»* où les combattants bénéficient d'une protection internationale et d'une base de repli militaire[224]. Les partis afghans prennent rapidement de l'importance à l'intérieur des camps, influant sur les distributions d'aide alimentaire et asseyant leur autorité en créant des écoles coraniques (*'madrasas'*) idéologiquement plus proches des discours militants que de l'enseignement dispensé sous contrôle des Nations unies. Le rôle de l'Etat pakistanais dans la montée en puissance de la résistance afghane et des mouvements fondamentalistes n'est plus à démontrer et ne constitue pas l'objet de notre propos. Il est cependant intéressant de souligner le caractère volontariste de la politique d'accueil des autorités pakistanaises pendant les premières années d'exil. L'engagement de l'Etat pakistanais en faveur des exilés afghans ira décroissant avec le déplacement des populations réfugiées hors des camps et le retrait progressif des bailleurs occidentaux suite au départ des troupes soviétiques d'Afghanistan en 1989 et la chute du bloc de l'est en 1991.

---

[222] Hanne CHRISTENSEN, *Réfugiés afghans au Pakistan : d'une situation d'urgence à l'autosuffisance – Rapport sur l'aide alimentaire et les aspects socio-économiques connexes*, Institut des Nations unies pour le développement social (UNRISD), Genève, 1984, p. 32.

[223] Jean-Christophe RUFIN, « Une nouvelle figure tactique dans le Tiers-monde : les sanctuaires humanitaires », *Etudes polémologiques*, No. 43, 3/87, 1987, pp. 123-133.

[224] François JEAN, « La fin des réfugiés ? », MSF, *Populations en danger*, Editions La Découverte, 1996, pp. 31-40 : *« Au fil des ans, certains camps sont devenus des 'sanctuaires humanitaires' et un facteur de perpétuation des conflits. Les guérillas y trouvent une légitimité politique à travers leur emprise sur les populations réfugiées, une base économique par le biais de l'aide déversée dans les camps et un réservoir de combattants »*.

La composition ethnique des populations réfugiées évolue dès les années 1984 – 1985 avec l'arrivée massive d'Afghans originaires des provinces du nord victimes de discriminations ethniques. Ce sont principalement des Tadjiks et des Hazaras, de langue persane, ainsi que des Turkmènes et des Ouzbeks, turcophones. Les réfugiés non-pachtounes préfèrent l'atmosphère composite et cosmopolite des grandes villes pakistanaises à l'ambiance des camps fortement imprégnée de la culture pachtoune transfrontalière[225]. Ils cherchent à s'établir en zone urbaine, notamment à Peshawar, où ils vivent de façon autonome hors de portée des programmes d'assistance gérés par le HCR. Les réfugiés urbains exploitent toutes les opportunités économiques qui s'offrent à eux, exerçant un travail salarié, leur métier d'artisan ou des activités commerciales, notamment le commerce des tapis et le transport des réfugiés afghans[226]. Les Afghans possédant des compétences artisanales ou techniques sont grandement avantagés par rapport aux réfugiés d'origine rurale privés de possession foncière au Pakistan et dont les moyens d'auto subsistance s'en trouvent affectés. On assiste à une inversion des rôles entre la société afghane antérieure à l'invasion soviétique et la communauté afghane réfugiée au Pakistan. Dans la hiérarchie tribale dominée par l'ethnie pachtoune telle qu'elle existait en Afghanistan, la propriété de la terre et les activités agricoles étaient associées au prestige et prévalaient sur les autres catégories professionnelles incluant les activités artisanales et commerciales associés aux minorités ethniques et linguistiques. A l'inverse, dans la société réfugiée de Peshawar, les groupes minoritaires auparavant en situation de dépendance ont de meilleures possibilités d'exercer une activité génératrice de revenus et de s'affranchir de la tutelle de la communauté internationale relayée par l'administration pakistanaise[227]. Ainsi, dès le milieu des années 1980, de nombreux artisans et commerçants afghans s'installent à Peshawar avec leur famille afin de proposer leurs services sur le marché local et subvenir à leurs besoins matériels sans assistance extérieure[228].

De 1992 à 1996, les exilés afghans qui fuient l'avancée des Talibans sont principalement originaires des grandes villes afghanes ou issus de minorités ethniques et religieuses menacées de discriminations abusives de la part du mouvement sunnite à dominante pachtoune. La prise de Kaboul en janvier 1996 provoque un afflux massif de réfugiés d'origine urbaine qui fuient le régime fondamentaliste et anti-occidental instauré par les Talibans. Ce sont des réfugiés idéologiques qui refusent le traitement réservé aux femmes par le nouveau régime et les restrictions en matière d'accès à la culture et aux médias. Il s'agit de familles de classe moyenne ou aisée, dont les membres ont reçu une éducation secondaire ou supérieure et exercent une activité professionnelle qualifiée (employés administratifs, professeurs, médecins)[229]. Pour ces familles

---

[225] Pierre CENTLIVRES, « Exil, relations interethniques et identité dans la crise afghane », *Revue du monde musulman et de la Méditerranée*, No. 59-60, 1991/1-2, p. 77.
[226] Inger W. BŒSEN, « De l'autonomie à la dépendance – Aspects du « syndrome de dépendance » parmi les réfugiés afghans », in BIA, ouvrage cité, p. 20.
[227] Article cité, p. 20.
[228] UNHCR, « Réfugiés urbains », in *Les réfugiés dans le monde – Les personnes déplacées : l'urgence humanitaire*, La Découverte, Paris, 1997, p. 59 : *« Il semblerait que les réfugiés urbains viennent souvent de groupes qui ont une longue tradition de migration liée au commerce et qui possèdent donc les capacité requises pour faire face aux difficultés que peut présenter la vie dans une ville étrangère »*.
[229] USCR, « Afghan refugees shunned and scorned », 2001, www.refugees.org.

aisées habituées à un mode de vie urbain et cosmopolite, le séjour à l'intérieur de camps surpeuplés aux conditions de vie précaires est inenvisageable[230]. Sans même transiter par les villages de réfugiés, elles s'installent dans les grandes villes pakistanaises où elles trouvent facilement à valoriser leurs compétences professionnelles et se font enregistrer auprès du HCR, parfois dans l'espoir de bénéficier d'un programme de réinstallation dans un pays occidental[231]. Il est à ce titre intéressant d'observer l'importance quantitative et qualitative des entreprises, cliniques et écoles privées implantées à Peshawar et gérées exclusivement par des Afghans. Cette catégorie de réfugiés urbains éduqués et matériellement aisés constitue une minorité au regard des masses d'Afghans déshérités des suites de l'exil.

Ainsi, dès le milieu des années 1980, les réfugiés afghans ne sont plus cantonnés dans les camps érigés officiellement par les autorités pakistanaises et les Nations unies. Nombreux sont les Afghans installés dans les villes pakistanaises qui survivent hors des réseaux de l'aide internationale. Ils sont rarement enregistrés auprès du HCR et ne bénéficient d'aucun soutien de la part des autorités locales. L'agence onusienne est réticente à apporter une assistance aux réfugiés déshérités installés hors des camps car elle craint de provoquer un appel d'air en direction des zones urbaines, à l'encontre de la politique gouvernementale de confinement des populations réfugiées dans les camps[232]. L'absence de contact avec les agences d'aide internationale et la dissémination des familles réfugiées dans une ville de plus d'un millier d'habitants rendent difficile, voire impossible, une estimation du nombre de ces Afghans qui cherchent à se fondre dans la société pakistanaise et craignent l'attitude répressive des autorités pakistanaises[233].
La diversification ethnique et socio-professionnelle des populations réfugiées et l'inscription de l'exil afghan dans la durée se traduisent par un durcissement de la politique d'accueil de l'Etat pakistanais, soumis à une pression médiatique hostile au caractère durable de l'exil afghan et à l'implantation des réfugiés en

---

[230] UNHCR, *UNHCR's policy and practice regarding urban refugees – A discussion paper*, 1 October 1995, www.unhcr.ch : According to UNHCR, *« individuals with an urban background cannot be expected to survive in rural settlements and should therefore be provided with whatever assistance is needed to permit them to make a living in town »*.

[231] UNHCR, article cité : *« Urban refugees known to UNHCR generally live alongside a much larger population of illegal migrants who found in major urban areas around the world. Those individuals who choose to register with UNHCR and/or with host governments invariably have a specific reason for doing so. While in some cases this is certainly the need for protection, it is also, quite commonly, a desire to obtain assistance or access to resettlement in a third country »*.

[232] UNHCR, *UNHCR's policy and practice regarding urban refugees – A discussion paper*, 1 October 1995, www.unhcr.ch : *« For refugees who are part of a prima facie caseload, it is recommended that, as a general principal, no assistance should be provided in urban areas in the country of first asylum. […] Individual refugees wishing, nevertheless, to reside in urban area (provided this is in accordance with host government policy on the matter) should be clearly informed that no assistance will be available (with the positive exception of life-saving medical care) other than for refugees residing in a camp or rural settlement in which there is an active assistance programme »*.

[233] UNHCR, « Réfugiés urbains », in *Les réfugiés dans le monde – Les personnes déplacées : l'urgence humanitaire*, La Découverte, Paris, 1997,, p. 59 : *« Il est également difficile de recueillir des statistiques précises sur cette population, car relativement peu reçoivent une assistance du HCR ou d'autres organisations humanitaires, ou sont inscrits auprès d'eux. En outre, dans les nombreux pays où les réfugiés sont officiellement confinés dans des zones d'installation rurales et où ils ne sont pas les bienvenus dans les grandes villes, les exilés urbains sont fortement incités à se faire aussi discrets que possible »*.

zone urbaine, à proximité des bassins d'emploi. Aux yeux de l'opinion publique pakistanaise, la présence des réfugiés afghans dans les centres urbains est à l'origine de la situation de chômage et de sous-emploi. Elle est en outre associée aux problèmes d'immigration et de sécurité. *« Or le réfugié n'est pas un immigré*[234] *»*. Dépourvus du statut de réfugié « prima facie » accordé systématiquement aux réfugiés enregistrés dans le camp, les Afghans établis à Peshawar sont soumis au *'Foreigners Act'* de 1946 qui déclare en situation d'illégalité tout étranger non munis d'un passeport et d'un visa pakistanais. L'hostilité à l'égard des Afghans se déplace progressivement dans les camps dont les occupants sont taxés d'être logés et nourris gratuitement : *« Aux yeux des Pakistanais, les réfugiés semblent souvent plus à l'aise qu'eux-mêmes. Non seulement les Afghans ne paient pas de loyer dans les camps, mais en outre ils reçoivent des allocations de secours et ils peuvent travailler pour augmenter leurs revenus*[235] *»*. La suppression de l'aide alimentaire dans les camps pakistanais en 1995 marque une nouvelle étape dans le processus de désengagement de la communauté internationale en Afghanistan. Réfugiés installés dans les camps ou en zone urbaine connaissent dès lors des conditions de vie semblables et subissent une pression égale de la part de l'opinion publique pakistanaise qui accuse les Afghans de tous les maux de la société pakistanaise : prolifération d'armes sur le territoire pakistanais, trafic de stupéfiants, difficultés économiques…

Le durcissement de la politique afghane de l'Etat pakistanais est confirmé en 2001 avec la fermeture des frontières avec l'Afghanistan, la fin de l'octroi systématique du statut de réfugié aux nouveaux arrivants recensés par le HCR et l'interdiction pour les Afghans non-déclarés d'accéder au marché de l'emploi sous menace d'emprisonnement et d'expulsion[236]. Le raidissement des autorités pakistanaises à l'égard des Afghans est sous-tendu par plusieurs raisons. Le discours officiel affirme que l'arrivée au pouvoir des Talibans en 1996 marque la fin des hostilités en Afghanistan et qu'il n'y a plus lieu d'accueillir des exilés afghans puisque leur pays n'est plus en guerre. Par ailleurs, le Pakistan déplore la réticence des puissances occidentales à assumer leur co-responsabilité politique et financière face à l'ampleur démographique et temporelle de l'exil afghan. Enfin, l'opinion publique pakistanaise dénonce vivement la présence des Afghans sur le marché de l'emploi et il est à supposer que la définition d'un ennemi extérieur commun permette d'apaiser les tensions politiques internes.

---

[234] Jean-José PUIG, « Le cas des réfugiés afghans au Pakistan », *Etudes polémologiques*, No. 45, 1988, p. 32.

[235] Seyed ABDOLREZA KHALILI, *Le Pakistan et l'invasion de l'Afghanistan*, mémoire de DEA, Université Paris 2, 1987, p. 68.

[236] UNHCR, "Pakistan in short", UNHCR 2001 Global Appeal, p. 155 : *« A new government policy subjects all Afghan nationals to the provisions of the Foreigners Act of 1946 which requires valid passports and visas for entry into the country. This Act lacks any specific provisions on asylum, and now includes a recently introduced amendment which prohibits 'illegal immigrants' from seeking employment and stipulates heavy prison sentences and fines for illegal entry. As a result newly arrived refugees are vulnerable and could be pushed back or deported. […] Although a substantial number of Afghans are already well integrated into the Pakistani employment market, the Government would like to see that all Afghans return to Afghanistan whenever possible. […] A number of protection concerns have arisen among some Afghan refugees in Pakistan, particularly in urban areas. These concerns have included serious threats (including killings) and intimidation of members of the Afghan opposition, allegedly by followers of the Taliban movement, as well as harassment of refugees without valid documents, coupled with extortion ».*

L'afflux massif de réfugiés fuyant les bombardements américains à l'automne 2001 conforte le Pakistan dans son refus de continuer à accueillir les populations afghanes menacées physiquement ou déshéritées économiquement. Suite à de longues négociations avec les autorités pakistanaises réticentes à développer une politique d'accueil pour les nouveaux arrivants, le HCR ouvre de nouveaux camps en zone tribale, volontairement éloignés des infrastructures urbaines et du marché de l'emploi afin de limiter la pression exercée par les ménages réfugiés sur les services de base pakistanais[237]. Dans le même temps, les autorités pakistanaises cherchent à évacuer et détruire les vieux camps situés dans les environs de Peshawar afin de réduire significativement la population afghane de la ville et récupérer les terrains occupés par les réfugiés pour développer des projets d'urbanisme[238].

L'exil afghan au Pakistan se caractérise par un revirement de la politique d'accueil des autorités locales. Ce changement d'attitude de l'Etat pakistanais est étroitement lié au désengagement des puissances occidentales dont les intérêts géostratégiques évoluent avec la fin de la guerre froide. Le poids démographique, économique et politique et la longévité de l'exil afghan expliquent que l'affirmation de solidarités religieuses transnationales cède progressivement le pas à une conception sécuritaire de la question afghane. Au fil des années, le réfugié afghan devient le bouc-émissaire[239] de tous les maux

---

[237] « 100 new camps to be set up for DPs », *Dawn*, 25 September 2001 : *« The sources said the federal interior ministry had decided to restrict the new refugees to FATA and no camp would be set up in settled areas. This decision had been taken in view of internal security »*. Voir aussi « Les clandestins de Peshawar deviennent des 'invisibles' privés de tout », *Le Monde*, 13 décembre 2001 : *« Les 'invisibles', pour le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), qui, à la date du 3 novembre, en avait déjà compté au moins 130 000, ce sont les immigrants clandestins, les Afghans qui franchissent, depuis le 11 septembre, à pied, à cheval, à dos de mulet ou en camion les dangereux cols d'une frontière poreuse qui leur est officiellement close. Ni présents ni absents, au 'pays des Purs', fondus dans une masse humaine accablée de misère, ceux-là n'existent tout simplement pas. Le Pakistan estime avoir fait plus que sa part en matière d'accueil des réfugiés – près de deux millions et demi, déjà – et ne veut pas entendre parler de ces nouveau venus. […] Puisque les autorités du pays leur interdisent toute aide internationale – encore une fois, officiellement, ces gens ne sont pas là –, le commissariat onusien a fait une proposition simple, vendredi 2 novembre à Islamabad, qui peut s'énoncer en substance : 'Laissez-nous remplir les camps que vous avez autorisés dans les zones tribales pour les réfugiés 'légaux' qui n'arrivent pas – puisque vous ne les laissez pas passer – avec tous ces 'invisibles' qui se sont débrouillés par leurs propres moyens pour arriver quand même jusqu'ici'. Avantage pour le Pakistan :les 'présents-absents' qui accepteront d'être transférés dans le camp de Kotkaï, près de la frontière avec l'Afghanistan, ne pèseront plus sur les infrastructures à bout de souffle de Peshawar ou Quetta. Avantage pour les intéressés : ils seront soignés, hébergés et pris en charge par la communauté internationale »*.

[238] David TURTON, Peter MARSDEN, *Taking refugees for a ride ? The politics of refugee return to Afghanistan*, AREU, 2002, p. 32 : *« Meanwhile, refugees living in camps around Peshawar – e.g. Nasir Bagh, Jalozai and Kacha Garhi – had been under pressure to move for some time, largely because the land they occupied was wanted by the government for urban development. The residents of Nasir Bagh, one of the oldest refugee camps in Pakistan, were served with eviction orders in April 2001, giving them until 30 July to leave. By September 2002 all the residents of Jalozai camp had received verbal notice to leave by March 2003 and around 400 families had already repatriated. Meanwhile eviction orders for Kacha Garhi residents had been signed, with the same deadline, and a section of the camp had been bulldozed to make way for a road development »*.

[239] Jean-José PUIG, article cité, p. 32 : *« La présence des réfugiés dans les centres urbains pose, elle aussi, bien des problèmes : des problèmes sociaux et économiques ramenés à des problèmes d'immigration. Or le réfugié n'est pas un immigré. Les problèmes de sécurité ensuite font du réfugié le bouc-émissaire idéal. Les moindres attentats qui secouent les agglomération des régions frontalières*

pakistanais. La figure du réfugié politique disparaît au profit de celle de l'immigré présentant une menace économique et politique pour la nation pakistanaise. Ce revirement de l'opinion publique pakistanaise accompagne le processus d'intégration des Afghans à la ville de Peshawar. L'implantation physique et l'insertion économique des exilés afghans s'accentuent au fil des années et font de Peshawar la deuxième ville afghane après Kaboul[240]

Les processus d'intégration des Afghans à Peshawar : implantation physique et insertion économique des réfugiés

L'inscription de l'exil afghan dans la durée se traduit par un ancrage renforcé des Afghans à Peshawar. La diversification des flux de réfugiés dès le milieu des années 1980 puis l'arrivée de classes urbaines aisées expliquent la présence accrue d'Afghans dans les quartiers de la capitale régionale, hors des camps, et leur insertion dans les réseaux économiques locaux et transfrontaliers. Parallèlement à l'implantation de réfugiés en zone urbaine, les villages de réfugiés deviennent de véritables quartiers composés d'habitations en dur et sont progressivement absorbés par la croissance de l'agglomération peshawarite. Il est à ce titre intéressant de considérer l'inscription de l'exil afghan au cœur de la logique d'extension de la ville de Peshawar *(voir cartes de Florence TOIX, 1 et 2)*. Il ressort de l'étude de cartes de la ville que l'immigration afghane ne fait que prolonger la dynamique d'extension territoriale de Peshawar vers l'ouest, induite par la construction de quartiers coloniaux par les Britanniques aux abords occidentaux de la vieille ville.

La *'Grand Trunk Road'*, artère principale qui traverse horizontalement Peshawar, semble avoir conditionné la croissance de la ville vers l'ouest. Reliant la ville à Kaboul vers l'ouest, en passant par la Passe de Khyber située en territoire tribal, et à Lahore vers l'est, via Islamabad, capitale administrative du Pakistan, cette route apparaît comme l'axe névralgique de la dynamique urbaine de Peshawar. La vieille ville fortifiée, *'Kissa Kawani'*, est située à l'entrée est de Peshawar, en contrebas de la GT Road. Le quartier du *'Cantonment'* datant de l'époque britannique jouxte l'aile occidentale de la ville fortifiée, son édification impulsant une logique d'extension territoriale de la ville vers l'ouest. Ce quartier devient le centre administratif et militaire de l'entreprise coloniale, identité territoriale qui perdure sous domination politique pakistanaise. L'édification du campus universitaire, du *'Khyber Teaching Hospital'* et du *'Khyber Medical College'* en bordure de la Khyber Road à l'extrême ouest de la ville confirment la dynamique territoriale contemporaine de Peshawar.

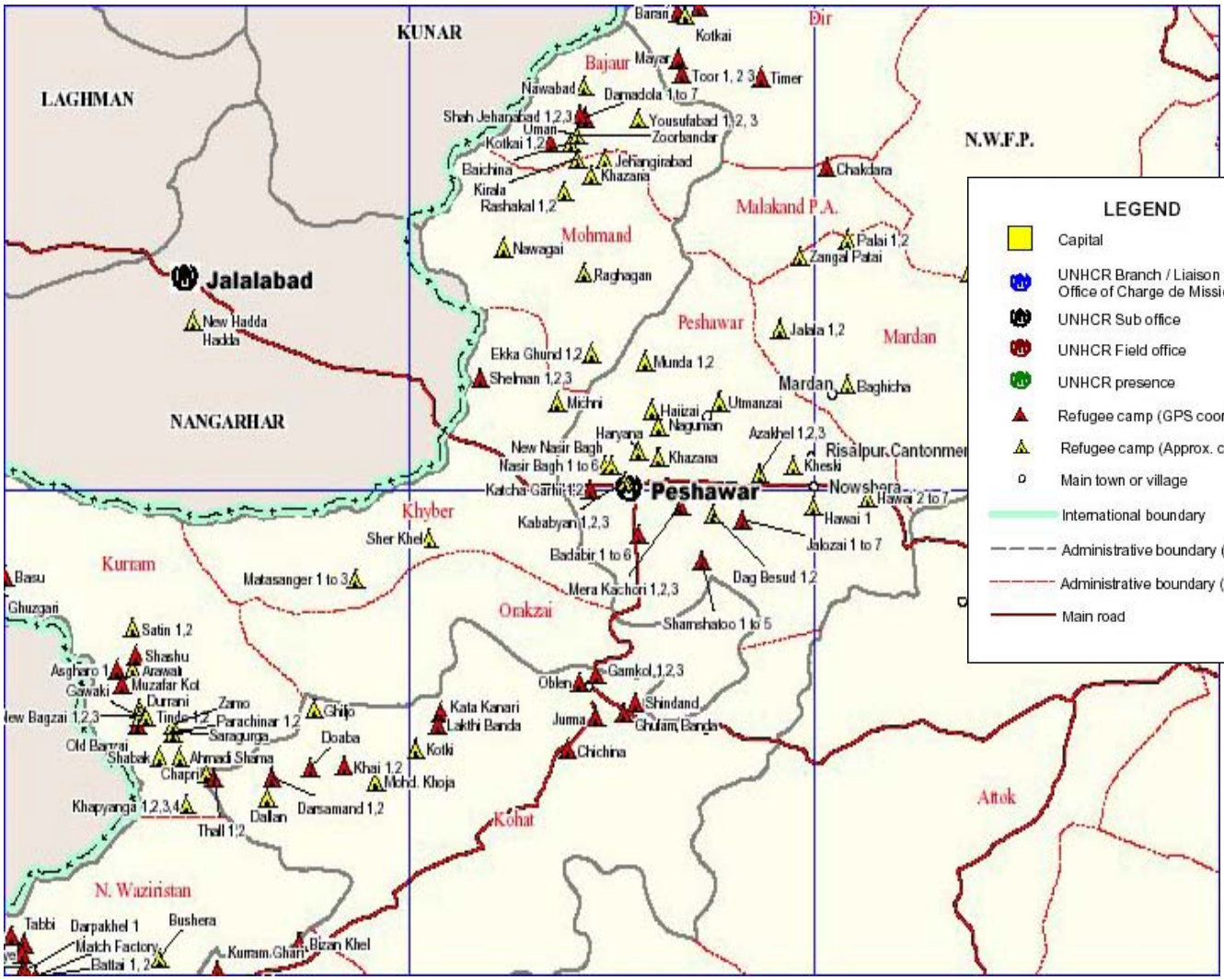
(N.W.F.P. essentiellement), conduisent les populations locales à dénoncer le laxisme des autorités, et à rendre les Afghans responsables de tous leurs maux ».

[240] Eric LAUBE, *Du logement locatif à Peshawar – Approche du locatif privé en zone d'habitat précaire à Peshawar, Pakistan*, Mémoire de DESS, Institut d'Urbanisme de Grenoble, 1988, p. 65 : *« Peshawar se trouve ainsi être la deuxième ville afghane après Kaboul, avec 5 à 600.000 réfugiés, la représentation de tous les grands partis de résistance, le Haut Commissariat aux Réfugiés, la plus forte concentration d'organismes d'aide aux Afghans »*.

Dans les années 1950-1960, la construction du quartier résidentiel de *'University Town'* et l'extension du campus universitaire entament le développement urbain de la zone intermédiaire située entre le Cantonment et ces nouvelles infrastructures. Peshawar se développe de manière concentrique autour de la GT Road, axe routier où se cristallise l'essentiel des commerces et des administrations de la ville. Au début des années 1970, un vaste projet de construction résidentielle trouve son emplacement à la sortie occidentale de la ville, à l'extrême ouest des abords sud de la GT Road. Il s'agit du quartier résidentiel d'Hayatabad, dont la population est composée de 70% d'Afghans jusqu'en 2002. Depuis le début de la reconstruction en Afghanistan, de nombreuses familles afghanes de ce quartier résidentiel ont quitté les maisons qu'ils louaient à des prix très élevés, au grand dam des propriétaires pakistanais. La bourgeoisie pakistanaise s'y installe progressivement ou investit en construisant dans les phases encore libres, à l'extrême sud du quartier.

Au début des années 1980, les villages de réfugiés créés par les autorités pakistanaises sont situés en bordure de la ville, sur des terrains relativement excentrés du centre historique de la ville. Or, deux décennies plus tard, l'extension de la ville se traduisant par un déplacement du centre de gravité de la zone urbaine, les camps les plus proches, devenus des lotissements structurés et organisés, se trouvent à l'intérieur des limites du noyau urbain de Peshawar. C'est notamment le cas du camp de Kacha Ghari, situé en bordure nord de la GT Road face au quartier d'Hayatabad. C'est également le cas des camps de Nasir Bagh et Regi Lalama situés en bordure nord-ouest de la ville. On observe en fait une absorption des camps par la dynamique d'extension urbaine de Peshawar, parallèlement au déplacement des réfugiés afghans vers l'intérieur de la ville et les bassins d'emploi.

PAKISTAN – REFUGEE CAMPS IN THE NORTH WEST FRONTIER PROVINCE, 23
April 2002
Source: UNHCR, NCGIA through GRID, WFP, Global insight digital mapping.



Les Afghans se retrouvent progressivement au cœur de la logique économique et territoriale de la capitale pathane. Le processus d'intégration des réfugiés à l'économie locale est fondé sur la nature entreprenante des Afghans[241] et sur la nécessité pour les ménages réfugiés d'assurer leur subsistance, en complément puis remplacement de l'aide internationale. Cette dynamique d'intégration est alimentée par les modalités d'interaction avec les populations pakistanaises qui font preuve de générosité et d'hospitalité dès les débuts de l'exode afghan. Les

[241] Inger W. BŒSEN, « De l'autonomie à la dépendance – Aspects du 'syndrome de dépendance' parmi les réfugiés afghans », in BIA, *Colloque international sur le problème des réfugiés afghans*, No. Spécial de *La lettre du BIA*, mars 1984, p. 22.

peuples pachtounes et pathans partagent un héritage culturel, linguistique et religieux commun, ce qui facilite les échanges et favorise l'instauration de phénomènes d'entraide, dans le strict respect du *'Pachtounwali[242]'*. Cette solidarité est en outre mue par le sentiment panislamique, les réfugiés afghans étant considérés comme les opposants religieux à un régime communiste et dont l'exil est une étape obligée vers la reconquête d'un Afghanistan menacé d'athéisme par un régime communiste opposé à l'Islam[243]. Cette interprétation religieuse de l'exil est largement instrumentalisée par les partis de la résistance afghane qui qualifient les réfugiés de *'moudjahidin'* (combattants) pour lesquels le *'djihad'* (guerre sainte) est une obligation d'ordre politique, moral et religieux. La proximité religieuse des nations afghane et pakistanaise est soulignée par les autorités pakistanaises qui réaffirment l'essence musulmane du Pakistan et le devoir d'hospitalité des Pakistanais envers des Afghans menacés dans leur identité culturelle et religieuse. Cette solidarité transfrontalière se manifeste par des gestes de charité et de générosité de la part des populations locales environnantes, tels que l'hébergement de ménages afghans[244], l'aumône aux familles réfugiées déshéritées et le don de denrées alimentaires issues de la production domestique. Les Pakistanais les plus aisés viennent en aide aux réfugiés en leur prêtant ou louant des parcelles de terre cultivable ou des logements, favorisant ainsi l'accès des Afghans aux activités génératrices de revenus[245].

Néanmoins, il apparaît rapidement qu'une large partie de la population locale non-réfugiée se trouve dans un état de pauvreté aussi prononcé sinon d'avantage que celui des réfugiés[246], à la différence que les Pakistanais ne bénéficient pas des programmes d'aide internationale réservés aux exilés afghans. Des modalités d'interaction économique et sociale (troc) s'établissent entre réfugiés et populations locales, qui servent les intérêts des deux communautés et tentent d'amoindrir les effets de la pauvreté[247]. Les réfugiés dont les rations alimentaires

---

[242] « Peshawar, creuset des tragédies afghanes », *Le Temps*, Genève, 2 mars 2000 : Aux dires de Imran Zeb Khan, responsable du 'Commissionnerate for Afghan Refugees' (CAR) à Peshawar, *« La plupart des réfugiés sont pachtounes. Les Pakistanais de la province du Nord-Ouest ou du Baloutchistan sont également pachtounes. Nous partageons la même langue et la même culture. Notre code de conduite nous oblige aussi à accueillir toute personne qui nous demande asile même s'il est notre pire ennemi. En vingt ans, pas un seul acte criminel anti-afghan n'a été commis à Peshawar »*. Voir aussi Pierre CENTLIVRES, Micheline CENTLIVRES-DEMONT, article cité, p. 74 : *« According to the Pashtun code of honour, the 'pashtunwali', a person or group can ask for hospitality and assistance from a neighbouring group during a temporary conflict – it is thus that the reception accorded by the Pathans of the NWFP can be interpreted »*.

[243] Dans la tradition islamique, les réfugiés afghans ayant fui un régime hostile à la religion musulmane sont qualifiés de *'mohajir'* en référence à la fuite du Prophète Mahomet à Médine où il prépara la reconquête de La Mecque.

[244] Tom ROGERS, « Afghan refugees and the stability of Pakistan », *Survival*, Vol. XXIX, No. 5, International Institute for Strategic Studies (IISS), September/October 1987, p. 418 : *« The United Nations High Commission for Refugees (UNHCR) has noted that 'to the credit of the people of Pakistan, in the initial stages [of the Afghan crisis] the refugees were fed and sheltered by the local residents in extraordinary acts of charity and hospitality'»*.

[245] Hanne CHRISTENSEN, ouvrage cité, p. 57.

[246] BIA, « De l'aide d'urgence à l'aide au développement », in ouvrage cité, p. 40.

[247] Robert CHAMBERS, « Hidden losers? The impact of rural refugees and refugee programs on poorer hosts », *International Migration Review*, Vol. XX, No. 2, Summer 1986, p. 250: *« Relief food is often bartered with the local population. Hanne Christensen has noted that food exchange has a social impact, linking the refugee population and the local people in a relationship of mutual benefit and preventing antagonism between highly subsidized non-food-producing poor groups and less, or non-*

sont largement suffisantes revendent une partie du blé de l'aide internationale aux populations pakistanaises environnantes, voire ils distribuent gratuitement le surplus aux familles les plus nécessiteuses[248]. L'argent tiré de la vente du blé permet aux ménages afghans de s'approvisionner auprès des producteurs locaux en denrées alimentaires insuffisamment distribuées dans les camps (fruits, légumes, viandes) et d'acquérir des biens de consommation courante sur les marchés locaux (postes de radio, vélos, vaisselle).

L'immixtion des Afghans dans le tissu économique pakistanais ne se limite pas à l'achat ou la vente de biens de consommation sur le marché local. Privés de l'accès à la propriété foncière[249], les Afghans sont néanmoins libres de se déplacer à l'intérieur du pays et ne souffrent d'aucune entrave concernant l'accès au marché du travail local[250]. Les Afghans issus des minorités ethniques exerçant traditionnellement une activité commerciale ou artisanale ne tardent pas à s'insérer dans l'économie locale. Ils s'établissent à Peshawar en zone urbaine, ouvrent des ateliers et des échoppes et proposent leurs services aux ménages pakistanais. La situation est plus complexe pour la grande majorité des Afghans réfugiés à Peshawar, d'origine pachtoune et rurale[251]. Leur insertion sur le marché du travail local est malaisée du fait de l'absence de qualification technique et de leur réticence à exercer quelque activité non-agricole dégradante au regard de leur identité pachtoune[252]. Elle s'effectue par le biais d'activités

---

subsidized food-producing poor groups residing in the same localities. In part of Pakistan, also, she has reported charitable activities by refugees who gave small shares of food relief free of charge to destitute Pakistanis who visited the refugee compounds. The local poor can thus gain from spillover efforts of more than adequate supplies ».

[248] Hanne CHRISTENSEN, ouvrage cité, p. 32 : Le blé distribué par les agences d'aide internationale est revendu aux populations locales ou échangé selon des modalités de troc spécifiques. En 1984, un sac de blé était revendu 120 roupies tandis que 2 kg de blé équivalaient à 1 kg de tomates ou de pommes de terre ou 500 g de raisin.

[249] Cette interdiction pour les réfugiés d'accéder à la propriété foncière s'explique par la crainte de l'Etat pakistanais de voir se prolonger indéfiniment un exil supposé temporaire. Voir BIA, « De l'aide d'urgence à l'aide au développement », in ouvrage cité, p. 36 : *« Les autorités pakistanaises redoutent une sédentarisation partielle avec mise en valeur de terres nouvelles. Elles considèrent la population réfugiée comme une population en transit »*. L'accès des Afghans à la terre demeure marginal et relève de réseaux privés. Voir Eric LAUBE, *Du logement locatif à Peshawar: approche du locatif privé en zone d'habitat précaire à Peshawar – Pakistan*, Mémoire de DESS, Grenoble, IUG, 1988, p. 65 : *« Le foncier et l'agriculture leur restent fermés, néanmoins de nombreux propriétaires pachtounes pakistanais leur prêtent le sol jusqu'à leur retour en Afghanistan et récupéreront les bâtiments ou le sol mis en valeur le cas échéant. […] L'accès au marché foncier n'existe donc que d'une façon très marginale pour les réfugiés »*.

[250] Pierre CENTLIVRES, Micheline CENTLIVRES-DEMONT, article cité, p. 76 : *« Pakistan has opened its labour markets to Afghan refugees and, with certain restrictions, its commercial market as well. Many Afghan refugees find work outside the villages as unskilled labourers, especially in brickmaking, building construction near large cities such as Peshawar and Quetta and road maintenance. Others are active as itinerant dealers (in fruit, vegetables, carpets and antiques) or in transport, and – to a limited extent – in seasonal agricultural work »*.

[251] BIA, « Aspect du 'syndrome de dépendance' parmi les réfugiés afghans », in ouvrage cité, p. 20 : *« Cette partie importante des réfugiés afghans, se trouve peut-être maintenant dans la situation la plus dure par rapport aux autres réfugiés pour trouver un emploi rémunérateur afin de réduire sa dépendance »*.

[252] BIA, « Aspect du 'syndrome de dépendance' parmi les réfugiés afghans », in ouvrage cité, p. 20 : *« Dans la hiérarchie tribale, la propriété de la terre et les activités liées à l'agriculture sont placées au premier rang et associées à l'identité tribale et au prestige »*. Voir aussi BIA, « De l'aide d'urgence à l'aide au développement », in ouvrage cité, p. 41 : *« Les Afghans, essentiellement paysans, ne sont pas*

agricoles salariées sur les exploitations pakistanaises et par la reconversion des agriculteurs afghans dans le cadre de programmes de formation financés par les agences d'aide internationale[253], afin de *« soulager le poids qui pèse sur le Pakistan et la communauté internationale [et faire en sorte] que les Afghans qui vivent au Pakistan ne soient plus des parasites*[254] ». L'aide au développement entend doter les réfugiés de compétences en matière de construction, afin qu'ils améliorent eux-mêmes leur habitat, ou les impliquer dans des travaux d'adduction d'eau et d'irrigation, afin qu'ils bénéficient d'une meilleure hygiène et utilisent de façon optimale les ressources en eau menacées d'épuisement[255]. Il s'agit de promouvoir les capacités d'autosubsistance des réfugiés, afin de limiter leur poids sur l'économie et la société locales, et d'anticiper leur réinsertion ultérieure et leur participation au processus de reconstruction d'un pays ravagé par les années de guerre[256]. Le passage d'un secours d'urgence à une aide au développement s'inscrit ainsi dans une perspective de rapatriement des réfugiés et n'entend nullement promouvoir l'intégration définitive des Afghans à l'économie et à la société pakistanaises.

On observe de manière significative que l'insertion des réfugiés afghans sur le marché de l'emploi relève de logiques d'entraide familiale et ethnique. L'intégration économique de quelques Afghans provoque un effet d'appel sur les réfugiés de la même lignée ou originaires du même village, qui font jouer les solidarités familiales et ethniques pour se faire embaucher sur les chantiers de construction et dans les entreprises de la ville[257]. L'arrivée sur le marché de l'emploi de la main d'œuvre afghane a des répercussions diverses selon les secteurs d'activité et selon l'appartenance socio-professionnelle des populations pakistanaises. La communauté d'accueil est loin de constituer une entité homogène réagissant de façon unanime et harmonieuse à l'installation massive de réfugiés dans son voisinage[258]. La présence de plusieurs centaines de milliers

---

attirés par certaines activités non-agricoles, qui leur sont proposées dans le cadre de certains grands projets ».

253 BIA, « De l'aide d'urgence à l'aide au développement », in ouvrage cité, p. 40 : *« Pour les réfugiés hommes qui étaient fermiers en Afghanistan, et donc illettrés, il faut prévoir des actions de formation qui puissent les rendre autonomes à l'intérieur des camps, et leur permettre de subvenir à leurs besoins ».*

254 BIA, article cité, p. 39-40.

255 BIA, article cité, p. 40 : *« Il faut donc que les Afghans travaillent pour eux-mêmes : dans la construction par exemple car ils ont besoin d'être mieux logés, ou dans des travaux d'adduction d'eau afin de bénéficier d'une meilleure hygiène. […] Le HCR a signé un accord avec la Banque mondiale en vue de développer des projets de grande envergure visant à promouvoir des activités rémunératrices qui permettront à un certain nombre de réfugiés d'être employés dans des entreprises de reboisement, de construction de routes, d'irrigation et d'aménagement des pâturages ».*

256 BIA, article cité, p. 36 : *« Prévoir la réinsertion ultérieure des réfugiés. Agir maintenant dans une économie de guerre, en pensant à la reconstruction du pays en temps de paix par les Afghans eux-mêmes ».*

257 Pierre CENTLIVRES, article cité, p. 78 : *« Les relations avec la société hôte, et tout d'abord avec l'administration pakistanaise des camps, avec les organes de police, se font par des relais spécifiques : notables, religieux ou jeunes lettrés, connaissant la langue du milieu d'accueil. C'est par ces relais dans les grandes villes que les réfugiés entrent en contact avec le marché du travail et des employeurs, aussi bien que par des réseaux personnels étroitement liés au 'qawm' et au voisinage. On peut voir ainsi, dans les mines de charbon des environs de Quetta, dans les briqueteries de Peshawar ou les fabriques d'allumettes de Karachi, des équipes de travailleurs provenant du même village ou de la même subdivision ethnique ».*

258 Article cité, p. 249: *« Hosts have tended to be a residual, thought of as a single entity summarized as 'host communities', 'the local people' or 'the surrounding population'. Refugee problems are so acute*

d'exilés afghans à proximité de Peshawar semble avoir un effet distinct sur les ménages pakistanais selon qu'ils sont propriétaires fonciers ou travaillent comme employés journaliers dans des exploitations agricoles et des manufactures. Dans le premier cas de figure, les petits propriétaires fonciers bénéficient de l'afflux massif d'une main d'œuvre abondante non-qualifiée et bon marché : les ouvriers afghans effectuent pour un salaire moindre des tâches rudimentaires, ce qui permet aux producteurs locaux d'étendre leur production agricole et/ou de se consacrer à d'autres activités plus productives et lucratives[259]. Inversement, les Pakistanais travaillant eux-mêmes comme ouvriers journaliers subissent durement les effets d'une concurrence accrue sur le marché du travail et d'une pression à la baisse des salaires. Leurs revenus diminuent mais, contrairement aux Afghans bénéficiaires des programmes d'aide internationale, les familles pakistanaises en situation de grande précarité ne reçoivent aucun soutien extérieur[260].

A l'échelle nationale, l'arrivée sur la marché de l'emploi d'une main d'œuvre abondante et bon marché permet de compenser les pertes en travailleurs issues de l'émigration au Proche-Orient et d'impulser le développement de certains secteurs d'activité. Les secteurs agricoles et de la construction sont les plus affectés par le départ de près de trois millions de Pakistanais vers les Etats du Golfe persique. La présence de plusieurs milliers d'Afghans à Peshawar a un double impact positif sur le secteur du bâtiment. Elle constitue un réservoir de main d'œuvre bon marché disposée à travailler sur les chantiers de construction pakistanais pour un salaire peu élevé. En outre, elle alimente la demande en matériaux de construction et locaux commerciaux, à des fins résidentielles et lucratives. Le secteur des transports bénéficie également de la présence des Afghans à Peshawar. Les réfugiés contrôlent partiellement les transports à l'intérieur de la ville (notamment le secteur des *'rickshaws'*[261]) et développent le réseau de transports entre Peshawar et les régions afghanes frontalières, afin de satisfaire les besoins des combattants et des chefs de famille[262]. Les réfugiés constituent une population mobile dont les déplacements sont facilités par la quasi-absence de contrôle policier sur les zones tribales. Le service du *'Jihad'*

---

that time and resources have not permitted a special detailed study of the impact of refugees and refugee programs on different host groups, least of all on those who are poorer, more vulnerable, less articulate and less seen ».

[259] Robert CHAMBERS, article cité, p. 251 : *« In Pakistan, Christensen found in two areas that a good proportion of the refugees surveyed provided local farmers with labor, undertaking unskilled manual work such as collecting firewood for fuel, or sowing, weeding, harvesting and livestock raising. This enabled farmers to expand their agriculture or disengage their own labor for more profitable activities ».*

[260] Article cité, p. 251-252 : *« Refugees can hurt hosts who rely on labouring for all or part of their livelihoods, by reducing their opportunities for work and by driving down wages. […] Thus in Pakistan in 1983, in one town in the Chagai District, an increasing tendency was reported for refugees to be denied or even turned away from available employment, while local people complained about being priced out of the labor market by refugees. As Christensen observes, food aid to refugees in such situations can have the unintentional effect of supporting poor subsidized people competing against poor unsubsidised people ».*

[261] Jean-José PUIG, article cité, p. 35.

[262] Pierre CENTLIVRES, Micheline CENTLIVRES-DEMONT, article cite, p. 76 : *« In the NWFP in 1985, 4130 vehicles of different categories which had been brought in by Afghans received authorizations to be used for transport ».*

est à l'origine d'incessants déplacements de combattants vers l'Afghanistan[263]. Parallèlement, les réfugiés pachtounes originaires des provinces frontalières se rendent de façon saisonnière sur leur terre natale pour effectuer les travaux agricoles et rendre visite aux membres de la famille demeurés en Afghanistan[264]. De même, à l'intérieur du Pakistan, les réfugiés se déplacent entre camps et d'une ville à l'autre pour rendre visite aux membres de leur famille, notamment à l'occasion de célébrations religieuses et de réunions familiales (mariages, naissances, décès)[265]. Ces déplacements saisonniers et/ou familiaux concernent essentiellement les hommes à l'exclusion des femmes qui demeurent généralement en sécurité confinées à l'intérieur des camps ou dans les quartiers afghans de Peshawar[266].

Qu'il s'agisse du secteur de la construction ou de celui des transports, les réfugiés afghans font preuve d'initiative et développent des activités artisanales et commerciales aptes à satisfaire leurs besoins propres et la demande locale. *« La particularité des réfugiés afghans réside dans leur dynamisme, leur capacité à recréer un monde afghan. Ainsi, un réseau de transports, de commerces, de nombreuses activités artisanales et semi-industrielles sont sous leur contrôle*[267]*. »* La présence des Afghans engendre un processus de croissance économique à Peshawar[268]. La pression à la baisse des salaires, la mise en œuvre d'activités commerciales et artisanales par les réfugiés et l'ouverture de nouveaux marchés alimentent une spirale de développement bénéfique aux

---

263 Pierre CENTLIVRES, Micheline CENTLIVRES-DEMONT, article cité, p. 81 : *« The war is close ; 'mudjahidin' come and go, visiting their families after a campaign ; commandants come regularly to bring news from the combat areas »*.

264 ILO, UNHCR, *Tradition and dynamism among Afghan refugees – A report on income generating activities for Afghan refugees in Pakistan*, Geneva, 1983, p. 42 : Les déplacements transfrontaliers préexistent à l'exil des Afghans en 1978. Les migrations saisonnières entre les provinces afghanes frontalières à dominante pachtoune et le Pakistan sont courantes. Les familles afghanes profitent de la belle saison pour effectuer les tâches agricoles en Afghanistan. A l'inverse, pendant les mois d'hiver, elles fuient la rudesse de l'hiver afghan pour la douceur du climat pakistanais. Ces migrations saisonnières se poursuivent après le départ en exil. Les Afghans réfugiés au Pakistan passent l'hiver dans les camps ou en zone urbaine, où les chefs de famille trouvent un emploi saisonnier ou journalier. Puis, avec l'arrivée du printemps, ils retournent sur leur terre natale pour effectuer les travaux agricoles et échapper aux grandes chaleurs estivales au Pakistan. En 1983, le Bureau international du travail (ILO en anglais) et le HCR estimaient à un million le nombre de réfugiés mobiles entre les deux pays ou à l'intérieur du Pakistan.

265 Hanne CHRISTENSEN, ouvrage cité, p. 41 : Les voyages en Afghanistan sont en partie liés au service au *'Jihad'*. Ils permettent aux réfugiés installés au Pakistan de ramener du bétail destiné à la vente ou à l'élevage, des pierres précieuses vendues dans les camps de réfugiés et les villes pakistanaises et des armes vendues aux combattants de la résistance afghane. A l'intérieur du Pakistan, les hommes réfugiés effectuent une visite annuelle aux parents vivant dans d'autres camps ou une autre ville, afin de s'informer des derniers événements familiaux survenus en exil ou en Afghanistan et de préserver les solidarités intrafamiliales.

266 UNHCR, « Conflit et reconstruction en Afghanistan », *Les réfugiés dans le monde 1995 – En quête de solutions durables*, p. 183 : *« Dans un foyer ou une communauté de réfugiées donnée, il arrive que certains des hommes retournent en Afghanistan pour préparer la terre et reconstruire les maisons, tandis que d'autres occupent des emplois rémunérés à Karachi ou dans les Etats du Golfe, laissant les femmes et les enfants dans les camps de réfugiés, où ils sont en sécurité, sur les plans social et matériel »*.

267 Eric LAUBE, ouvrage cité, p. 65.

268 Jean-José PUIG, article cité, p. 35 : *« Dans les faits, l'économie locale a progressé. […] Les réfugiés se sont intégrés dans les différents secteurs d'activité, allant même jusqu'à en contrôler partiellement certains (les célèbres 'rickshaws' de Peshawar) »*.

entrepreneurs pakistanais[269]. En outre, la présence massive des réfugiés afghans attire de nombreuses agences humanitaires qui créent des emplois locaux et contribuent à l'aménagement du territoire national par la construction de routes et d'infrastructures profitant aux Afghans et aux Pakistanais[270]. L'heure est à l'incitation au rapatriement et à la mise en œuvre d'une politique répressive à l'égard des populations afghanes établies au Pakistan. On peut cependant s'interroger sur les motivations et les conséquences sur l'économie locale du revirement d'attitude des autorités pakistanaises.

Le durcissement de la politique d'accueil de l'Etat pakistanais est mu par une volonté de freiner la dynamique d'intégration économique et sociale des Afghans à Peshawar. Les autorités pakistanaises entendent déloger les populations afghanes installées dans les vieux camps jouxtant Peshawar (tels Nasir Bagh, Kacha Gari…) pour récupérer les terrains occupés et mettre en œuvre des projets d'urbanisme à destination des classes moyennes pakistanaises[271]. (Le camp de Katcha Gari comprenait 98.500 personnes avant le début du processus de rapatriement initié en mars 2002 et 75.354 personnes au mois d'octobre 2003[272]. Le camp de Nasir Bagh, divisé entre le nouveau et l'ancien camp, comptait en 2001 environ 107 850 personnes[273]). Les deux alternatives offertes aux populations afghanes expulsées sont la réinstallation dans de nouveaux camps éloignés de Peshawar ou le rapatriement en Afghanistan. Onze nouveaux camps sont ainsi créés par le HCR en 2001, destinés à faciliter le relogement des Afghans de Peshawar et à accueillir les flux de réfugiés provoqués par les bombardements américains. Ces nouveaux sites sont situés en zone tribale, à plusieurs heures de route de Peshawar[274], ce qui

---

[269] Robert CHAMBERS, article cité, p. 255 : *« Food aid and cheap refugee labor, together with refugee trading, artisan and farming activities can entail and stimulate economic development. The most conspicuous dimension is trading. […] New and improved roads, increased agricultural production, and better access to markets and goods have raised economic activity to a new level».*

[270] Pierre CENTLIVRES, Micheline CENTLIVRES-DEMONT, article cité, p. 90 : *« Tens of thousands of Pakistanis benefit from the presence of Afghan refugees either directly through jobs in Afghan refugee villages or by renting housing at high rates – or indirectly – by opening bazaars for Afghan refugee villages in regions which otherwise would have none (Balutchistan) or through cheap services and profitable business affairs ».*

[271] USCR, article cité : *« The Pakistani authorities have wanted the camp* [Nasir Bagh]*'s refugees to vacate the site for several years. According to the Foreign Ministry's Shaukat, 'The camp is on land that belongs to a cooperative housing society. People paid for that land and want to be able to construct their houses on it. But the government has been unable to move the refugees'. It was not until early 2001, however, that the government began to take steps to dislodge the refugees from the camp ».* Voir aussi RELIEF WEB, "Pakistan: UNHCR – assisted Afghan repatriation drive kicks off", www.reliefweb.int : *« At the Kacha Ghari camp, […] UNHCR said refugees were under pressure from the Pakistani authorities to leave so that a housing scheme could be built on the site of the camp ».*

[272] Estimations communiquée par le HCR, Peshawar, décembre 2003.

[273] Chiffres cités par Zahid Anwar, « The socio-economic and politic thought process of the afghan refugee in and around Peshawar », *Journal of Area Study Center*, Peshawar, Special issue on Afghanistan, 2001, p.151-153

[274] UNHCR, « Le point sur la situation humanitaire en Afghanistan », No. 31, 8 novembre 2001 : « 11 nouveaux sites sont prêts à accueillir des réfugiés. Trois d'entre eux se trouvent au Baloutchistan et les huit autres dans la Province frontière du Nord-Ouest. […] Les dizaines de milliers d'Afghans se trouvant dans le camp controversé de New Jelozai, près de Peshawar, […] peuvent à présent également être accueillis dans les nouveaux sites, près de la frontière ». Voir aussi « 100 new camps to be set up for DPs », Dawn, 25 September 2001: « The sources said the federal interior ministry had decided to restrict the new refugees to FATA and no camp would be set up in settled areas. This decision had been taken in view of the internal security ».

laisse supposer une volonté de l'Etat pakistanais d'utiliser l'exil afghan pour œuvrer au désenclavement de zones marginalisées et satisfaire tacitement aux impératifs politiques de contrôle et d'aménagement du territoire.

Paradoxalement, le déplacement forcé des réfugiés hors des vieux camps de la ville tend à accroître la concentration d'Afghans installés à Peshawar. Les familles afghanes qui refusent l'une ou l'autre solution proposée tentent d'échapper à la tutelle des autorités pakistanaises et rejoignent les faubourgs de Peshawar où elles espèrent accéder au marché de l'emploi[275]. Elles s'installent en ville, dans de véritables enclaves afghanes[276] ou au sein de quartiers d'habitation peuplés à parts égales de familles afghanes et pakistanaises, renforçant ainsi leur degré d'intégration à la société et à l'économie locales.

L'intégration des Afghans au tissu urbain et économique de Peshawar est une dynamique bien enclenchée, qui ne semble guère affectée par la mise en œuvre du processus de rapatriement assisté par le HCR en mars 2002. Selon les dernières statistiques du HCR, 54% des 342.945 réfugiés rapatriés volontairement entre les mois de janvier et novembre 2003 étaient installés en NWFP. De plus, 69% de la population totale rapatriée durant cette période sont des réfugiés situés hors des camps. Toujours selon ces statistiques, il apparaît que parmi les populations urbaines, les personnes professionnellement qualifiées (ingénieurs, médecins, professeurs) ou possédant des propriétés en Afghanistan retournent en grande majorité dans les centres urbains afghans, tandis que les réfugiés non qualifiés se montrent peu enclins au retour (en dehors des gardes de sécurité, sans doute en raison de l'opportunité impulsée par la concentration nouvelle des humanitaires à Kaboul ![277]). Ces données confortent les observations récentes effectuées à Peshawar, où les employés qualifiés des ONG et des Organisations Internationales, les professeurs des écoles afghanes de la ville et les riches familles d'Hayatabad forment l'essentiel des cas de retour. Dans le cas de Katcha Garhi, 35.573 personnes et 5.877 familles ont été enregistrées au centre de rapatriement volontaire du HCR à Torkham[278]. Cependant, le HCR et les habitants de la ville constatent que de nombreuses familles sont ensuite revenues à Peshawar. L'incertitude économique et politique persistante en Afghanistan paraît au contraire alimenter la volonté des exilés afghans de se fondre dans le paysage urbain et économique de Peshawar.

Conclusion

Peshawar est le théâtre de plusieurs afflux massifs de réfugiés afghans au cours des années 1980 et jusqu'au début des années 2000. La répartition ethnico-linguistique des communautés réfugiées apparaît étroitement liée à leur origine rurale ou urbaine et au type d'activité exercée. Les camps gérés par le HCR sont

275 USCR, article cité : « Some Nasir Bagh residents had begun to move to Peshawar rather than face eviction ».
276 UNHCR, « Pakistan gets tough with refugees », February 5, 2001 : « Not all the 2.5 million Afghans in Pakistan live in refugee camps. Afghans have been allowed to work, buy property and start businesses or educational institutions. Several Afghan enclaves have emerged in the residential areas of Peshawar over the years ».
277 UNHCR, Volontary Repatriation, Statical Update. Statical overview of Afghan refugee returns from Pakistan 01 january 2003 to November 2003, Dubai, december 2003.
278 UNHCH, Camp profile. Katcha Garhi Camp, Peshawar 1st October 2003

majoritairement occupés par les communautés pachtounes d'origine rurale qui nécessitent un soutien humanitaire puisqu'elles ne possèdent ni terre cultivable au Pakistan ni savoirs-faire lucratifs sur le marché pakistanais. A l'inverse, les communautés non-agricoles s'installent plus aisément en zone urbaine où, malgré l'obstacle linguistique, elles assurent leur auto subsistance grâce à leurs compétences artisanales ou commerciales. Cependant, il est à noter qu'en dépit de leur facilité d'intégration économique, les communautés non-pachtounes sont parmi les premières à rentrer en Afghanistan dès la chute du régime taliban. Plusieurs facteurs expliquent cette tendance : la brièveté de l'exil, les difficultés d'intégration sociale en milieu pachtoune, la nostalgie de la société d'origine et les pressions exercées par les autorités pakistanaises. A l'inverse, les populations pachtounes établies dans les camps ne sont guère désireuses de quitter Peshawar, notamment du fait de la longévité de l'exil, de la proximité ethnique et des craintes de représailles contre l'ethnie pachtoune associée aux Talibans. Les exilés pachtounes souhaitent massivement demeurer à Peshawar, dans les camps échappant aux destructions ou de façon clandestine en zone urbaine.

L'organisation économique et spatiale de Peshawar est le reflet de la présence afghane dans la ville. Les camps instaurés par le HCR dans les faubourgs de la ville sont progressivement intégrés à l'agglomération pakistanaise et s'inscrivent dans la logique d'extension et transformation de la ville. Certaines communautés réfugiées créent à l'intérieur de la ville de véritables enclaves afghanes. D'autres s'installent dans des quartiers d'habitation pakistanais où l'habitat ne diffère guère des maisons édifiées par les réfugiés. Le matériau communément utilisé est la terre et l'architecture intérieure est régie par la préservation de l'intimité familiale et du *'purdah'* commun aux deux sociétés. Les réfugiés afghans se distinguent par leur esprit entreprenant et leur facilité d'intégration au tissu économique et social de la ville. Carrefour commercial depuis des siècles, Peshawar affirme son importance régionale et devient le lieu privilégié de flux croisés entre le Pakistan et l'Afghanistan. En outre, pendant près de vingt ans, la présence d'agences d'aide internationale dans la ville alimente le processus de développement économique à l'échelle de la province.

L'incidence des communautés réfugiées sur l'économie et la société locales est controversée et difficile à évaluer. L'exil afghan à Peshawar est caractéristique par son ampleur et sa longévité et révèle une rare complexité liée à l'hétérogénéité des situations et des aspirations. La question afghane est largement politisée et controversée au Pakistan. L'opinion publique tend à accabler les réfugiés afghans de tous les maux de la société pakistanaise, notamment dans le domaine économique où la présence des travailleurs réfugiés sur le marché du travail est largement dénoncée. La contribution des réfugiés afghans au processus de développement local n'est pourtant pas négligeable. Les Afghans constituent un peuple entreprenant et dynamique qui, à des fins d'auto subsistance, a su développer en exil des réseaux économiques et d'entraide, alimentant ainsi la dynamique de développement à l'échelle de la ville et de la province. En outre, la présence de populations réfugiées est étroitement liée à la mise en œuvre de réseaux d'assistance internationale qui suppose l'implantation d'équipements modernes et une consommation accrue de services haut de gamme. L'établissement de camps de réfugiés dans la province frontalière de

Peshawar aurait ainsi favorisé le désenclavement de zones marginalisées et alimenté l'objectif politique de contrôle et d'aménagement du territoire.

L'intégration des Afghans au tissu économique et urbain de Peshawar est largement amorcée et il paraît difficile d'envisager l'évolution de la capitale pathane sans prise en considération de l'apport afghan. Les exilés afghans sont omniprésents dans la structuration économique et sociale de l'agglomération. Ils contrôlent plusieurs secteurs de l'économie locale et ont joué un rôle non-négligeable dans l'établissement de modalités d'échanges transfrontaliers et inter régionaux. En outre, leur présence physique a conditionné l'extension géographique de la ville. S'il est fortement souhaité par les autorités pakistanaises, un retour massif des Afghans signifierait un bouleversement considérable de l'organisation socio-spatiale de Peshawar. La délocalisation précipitée des agences humanitaires vers Kaboul après la chute du régime taliban est révélatrice des conséquences désastreuses que pourrait avoir un rapatriement massif et soudain des Afghans (baisse de la production locale, affaissement de pans entiers de l'économie…). En outre, la question du devenir des réfugiés afghans au Pakistan doit être envisagée au regard de l'avancée du processus de reconstruction en Afghanistan. En l'état actuel d'instabilité économique et politique, le rapatriement des exilés afghans semble prématuré et incertain, ce qui explique les réticences des Afghans de Peshawar à quitter l'agglomération pakistanaise. La présence afghane est devenue une donnée clé de l'organisation interne et du positionnement régional de Peshawar et il est à supposer que le devenir de la capitale pathane demeure étroitement lié à l'évolution de la question afghane.

5

LA PRESENCE DES REFUGIES FUYANT LA GUERRE ET DES OSI EN GUINEE FORESTIERE : A L'ORIGINE DE MUTATIONS DU RESEAU ET DES ESPACES URBAINS

Le changement

La mobilité constitue un facteur de compréhension des phénomènes d'urbanisation observables en Afrique de l'Ouest. Dynamiques de déplacements protéiformes, les migrations induisent nécessairement des transformations dans les processus d'urbanisation. Celles-ci sont difficiles à quantifier, car les migrations sont de plusieurs types, allant du déplacement journalier sur un marché à l'installation complète du migrant en zone urbaine. Il s'agit aussi, comme nous l'allons voir, de mobilités contraintes par la guerre : en ce cas, la migration prend forme de fuite, il ne s'agit pas vraiment d'un choix mais d'une nécessité, d'une stratégie de survie. Dans ce cas, le départ est rarement anticipé et les perspectives sont à court terme. Quoiqu'il en soit, ce type de migration induit des transformations, des réactions qui contribuent à faire évoluer le tissu social et urbain de la zone d'accueil, d'autant plus que les migrants n'arrivent pas seuls : un cortège d'institutions internationales et d'ONG, guidées par le HCR, accompagnent et facilitent leur installation. Par ailleurs, les déplacements ne se limitent pas à un flux quantitatif, s'ajoutant à la croissance urbaine naturelle : ils sont aussi porteurs de transformations sociales et économiques qui directement ou indirectement modifient le tissu urbain.

La ville de Kissidougou, environ 90 000 habitants, située à une centaine de kilomètres au Nord de la frontière du Libéria, en Guinée forestière, fait face depuis plus une dizaine d'années à des flux migratoires importants et d'origines diverses. Ceux-ci transforment non seulement sa structure urbaine mais aussi ses relations économiques avec son hinterland (zone rurale parsemée de petits villages à vocation agricole), et avec le réseau de villes moyennes au sein duquel elle trouve sa place. Même sa dimension nationale, exprimée par des échanges avec la capitale, Conakry, se trouve bouleversée suite à une série de phénomènes migratoires que nous allons détailler.

Les migrations d'origine rurale

Tout d'abord, Kissidougou est une ville moyenne qui fonctionne en étroite relation avec son hinterland. En effet, si on trouve dans la zone urbaine une agriculture vivrière développée (nombreuses cultures de bas-fonds - riz puis maraîchage-), l'essentiel de l'activité agricole se fait dans les campagnes avoisinantes. Les petits marchés des villages servent de relais pour des grossistes qui viennent vendre les productions sur le marché de Kissidougou. La ville en revanche échange divers produits manufacturés ainsi que des denrées venues d'autres villes voire d'autres pays. Le commerce n'est pas la seule opportunité offerte par le milieu urbain ; les villageois des alentours viennent également chercher un niveau de services auquel ils n'ont pas accès à la campagne : écoles, hôpital, etc. La ville de Kissidougou polarise une majorité des flux, non seulement de personnes mais de biens. On trouve une culture villageoise forte, au sein même de la ville, et ceci en raison des nombreux migrants ruraux installés en ville ou simplement de passage.

Les migrations de déplacés

A l'hiver 2000, la frontière Sud de la Guinée est secouée par des attaques perpétrées par des bandes rebelles du R.U.F.[279], venues de la Sierra Leone et soutenues par Charles Taylor, le président du Libéria. Celles-ci ont traversé la frontière et pris la ville de Guéckédou, qui sera bombardée par les forces guinéennes afin de déloger les rebelles. Des milliers de personnes quittent alors la ville, et le HCR évacue les multiples camps de la Languette (langue de terre guinéenne s'aventurant en territoire sierra leonais, ainsi nommée en raison de sa forme). Les réfugiés sont réinstallés dans trois nouveaux camps ouverts début 2001 : Kountaya, Télikoro et Boréah. Ils sont situés dans la région d'Albadaria, à 70 km au Nord de Kissidougou. Cependant, les IDP (Internal Displaced Persons), Guinéens de la région de Guéckédou, ne peuvent être acceptés dans les camps, eu égard à leur statut de déplacés, et ceci bien qu'ils aient fui dans des circonstances analogues aux réfugiés. Ceux-là sont donc accueillis par les populations locales de Kissidougou, de façon tout à fait informelle. La communauté d'ethnie et de langue, ainsi que souvent des liens de parenté, ont grandement facilité l'intégration de ces populations en ville. Elles représentent plusieurs milliers de personnes, soit une hausse démographique d'environ 20 %. Pour la plupart, les déplacés se sont installés chez l'habitant, souvent gratuitement dans un premier temps. Aujourd'hui, même si la majorité des familles sont retournées, de nombreux déplacés vivent encore à Kissidougou.

L'arrivée des réfugiés

[279] Front Révolutionnaire Uni (rebelles opposés au gouvernement).

Les réfugiés sont arrivés dans la Languette par vagues successives, depuis 1990, date des premiers conflits en Sierra Leone. Dans un premier temps installés dans des villages guinéens de la zone frontalière, ils sont ensuite pris en charge par le HCR qui ouvre de nombreux petits camps dans la région. Après les attaques de Guéckédou, les réfugiés sont relocalisés dans les camps d'Albadaria. Toutefois, certains d'entre eux qui vivaient dans la ville de Guéckédou ont rejoint Kissidougou avec leurs familles d'accueil, constituant ainsi, avec d'autres réfugiés ne désirant pas s'installer au sein des camps, la masse des « réfugiés urbains ». Les autorités locales de la ville ainsi que le HCR tentent de les chasser pour les renvoyer dans les camps, car leur présence en ville est illégale. Cette démarche leur est difficile dans la mesure où il n'est pas toujours évident de trouver les réfugiés urbains, ni de les identifier ; ils se fondent dans la population locale et souvent sont hébergés par elle de façon très officieuse.

Kissidougou polarise donc trois types de flux migratoires ; le premier que nous avons identifié est marginal par rapport aux flux de déplacés et de réfugiés, et surtout, il s'agit, contrairement aux deux autres contraints par la guerre, de déplacements de proximité, indispensables au fonctionnement normal de la ville qui est étroitement liée à sa région agricole : celle-ci apporte la majorité des denrées consommées à Kissidougou (riz, gombo, tubercules…) et reçoit de Kissidougou des produits manufacturés en provenance de Conakry.

Ceci permet de comprendre combien la ville peut être affectée de manières variées par des migrations de diverses natures. A un fonctionnement qu'on pourrait qualifier de « normal », on opposera un fonctionnement déséquilibré, complexifié, engendré par une situation de crise. La transformation du contexte quotidien suppose pour les populations locales une démultiplication des stratégies d'adaptation. Elles se trouvent face à une situation en constante évolution depuis dix ans, depuis l'arrivée des réfugiés en Guinée, mais c'est surtout depuis trois ans, c'est-à-dire depuis l'ouverture des camps d'Albadaria, que le degré d'implication de ceux-ci dans la vie quotidienne des Guinéens a progressé, modifiant drastiquement le paysage socio-économique et culturel de la zone, comme nous allons le voir ci dessous.
Les flux migratoires se trouvent donc être non seulement une composante essentielle du système urbain, dont l'équilibre s'appuie sur un ensemble d'échanges centre urbain / hinterland, mais ils sont également au cœur du processus de transformations urbaines, c'est à dire source de déséquilibres auxquels la population doit faire face.

Il est important de bien identifier les différents acteurs des transformations urbaines : ceux-ci appartiennent à trois populations distinctes : les déplacés, qui sont Guinéens, les réfugiés, Sierra Leonais ou Libériens, et le personnel humanitaire, dont le rôle prépondérant est accentué par une disponibilité de moyens financiers et matériels inégalée dans la zone.
Toutes ces personnes fonctionnent en interrelation et font partie d'un ensemble systémique qui se met en place dès le déclenchement de la crise. Toutefois, elles jouent des rôles de nature et d'intensité différentes dans le nouvel équilibre qui se crée à l'intérieur de la zone de Kissidougou : les déplacés sont porteurs de transformations liées principalement à leur nombre, et aux difficultés afférentes :

manque de nourriture, manque de place dans des logements déjà exigus… tandis que les réfugiés sont à l'origine de transformations socio-culturelles plus tangibles comme l'importation de nouvelles techniques agricoles, d'autant plus que l'assistance fournie par les ONG et le HCR contribue au développement de leurs activités. Enfin, le personnel humanitaire injecte des fonds importants qui améliorent notamment le niveau d'équipement en infrastructure (création de bâtiments dans les camps et forages dans et autour des camps) et le paysage économique (par le biais de nombreuses créations d'emplois qui dynamisent l'économie locale).

L'afflux de population suppose l'arrivée concomitante de nouveaux flux de biens, auxquels les ONG ne sont pas étrangères. Mais ces flux ne sont pas seulement plus importants quantitativement ou plus diversifiés ; ils sont orientés différemment. En effet, les camps de réfugiés de la région, comptant environ 40 000 personnes, constituent un réel pôle commercial pourvu d'un grand potentiel, puisque régulièrement approvisionné par le PAM. Naturellement, l'émergence de nouveaux marchés bouleverse l'équilibre de la zone autrefois régulé par des échanges majoritairement régionaux. L'aide alimentaire fournie par le PAM[280] est vendue ou échangée contre des produits locaux ou des produits manufacturés : cet afflux de biens venus de l'extérieur et distribués gratuitement aux réfugiés, ajouté à la forte concentration de population dans les camps, favorise la polarisation de l'économie régionale par les marchés des réfugiés dans la zone d'Albadaria, souvent au détriment de petits marchés locaux.

Afin d'analyser les principales transformations qui affectent la région, et de déterminer l'impact de la présence des nouvelles populations (déplacés, réfugiés, humanitaires), nous adopterons une démarche géographique : à différents niveaux, nous essayerons de démêler les rôles et les implications de chacun des acteurs. L'analyse partira d'un niveau macro-géographique pour atteindre le micro-local : l'échelle de la ville. Dans un premier temps, nous analyserons les transformations de l'économie régionale, ou comment la ville de Kissidougou s'articule avec l'ensemble de la région, tenant compte aussi des flux nationaux voire internationaux. Ensuite, une analyse plus fine permettra de percevoir le niveau de transformation lié aux nouvelles populations à l'échelle de la région de Kissidougou, dans une perspective mettant en exergue les échanges se tramant entre la ville et les camps. Enfin, la ville même est le théâtre de changements culturels, sociaux et économiques qui feront l'objet du troisième volet de cet exposé.

Eléments de contexte

La Guinée fait partie des 20 pays les moins avancés au monde. Elle est en effet classée 157ème sur 175 pays selon les derniers indicateurs de développement humain relevés pour la plupart en 2001[281].
La Guinée Forestière, qui s'étend au Sud-Est du pays, couvre 20 % du territoire national. Sa population est d'environ 1 600 000 habitants. Elle se trouve dans

[280] Programme Alimentaire Mondial.
[281] Rapport de Développement Humain, 2003, PNUD.

une zone de turbulence géopolitique de par ses frontières immédiates. En effet, elle est limitée à l'Est par la Côte d'Ivoire et au Sud par la Sierra Leone et le Liberia, dont elle abrite depuis des années la rébellion anti-Taylor[282]. Le conflit a cristallisé les frontières des Etats pour la population de cette région et des régions limitrophes, et la Guinée Forestière, de « région oubliée » qu'elle était, est devenue centre de l'attention du pouvoir guinéen. Bien qu'appartenant à un pays maritime, elle n'a aucun accès à la mer. De nombreux fleuves l'irriguent, dont la fameuse rivière Mano qui a donné son nom à l'Union des pays du Fleuve Mano (Mano River Union), association économique des trois pays voisins (Guinée, Sierra Leone, Liberia), signée en 1974, mais qui n'a jamais eu de réalité autre que théorique, étant donnés les conflits qui ont rapidement enflammé la région.

La Guinée Forestière est une région de massifs élevés, aux versants abrupts, à côté desquels se trouvent des plateaux et des plaines, des bas-fonds et des vallées inondables. Il y règne un climat tropical humide, voire équatorial, caractérisé par de fortes chaleurs, des pluies abondantes, et des saisons peu marquées. La végétation y est très abondante et la forêt recouvre une bonne partie de la région. Cette générosité de la nature en a fait le grenier de toute la Guinée. L'agriculture est la première activité de la région qui développe à la fois des cultures vivrières (riz, manioc, plantains, patates douces, arachides et maïs) et des cultures d'exportation (palmiers à huile, bananes, café, cacao, ananas). Toutefois, les surfaces cultivées par famille sont assez faibles : 2 ha environ pour les cultures vivrières et les plantations[283]. Dans certains cas, la surface cultivée augmente jusqu'à 5 ha avec l'utilisation de la culture attelée. Les revenus tirés des cultures de rente sont souvent faibles, et l'auto-production vivrière couvre seulement 78 % de besoins énergétiques, soit 1.647 kcal/hab/jour[284].

Les ethnies d'origine proprement forestière[285] sont les Kissis (qui ont donné le nom à la ville de Kissidougou), les Tomas et les Guerzés, toutes issues de la Sierra Leone et du Liberia, ce qui facilite l'intégration et l'accueil des réfugiés, qui retrouvent en Guinée Forestière des membres de leur famille. Mais on y trouve aussi les autres ethnies principales du pays : les Peuls[286] du Fouta Djalon et les Malinkés[287] de Haute Guinée. Au milieu de tant de diversités, la langue française, langue officielle, est un facteur d'unité. Mais le véritable point de rassemblement de la population est surtout l'islam, pratiqué par 85% de la population[288]. Néanmoins, c'est en Guinée Forestière qu'on trouve les plus grandes populations chrétiennes (5 % de la population), les Kissis, les Tomas et

---

[282] L'ULIMO (United Liberation Movement for Democracy in Liberia) puis le LURD (Libériens Unis pour la Réconciliation et la Démocratie). Une de leurs principales arrières-bases est située à Macenta, ville quadrillée en permanence par les militaires et qui vit au rythme des épisodes guerriers du Liberia, puisque les rebelles anti-Taylor viennent régulièrement s'y reposer et s'y fournir en vivres et en matériel.

[283] *Formulation d'une stratégie d'autosuffisance dans et aux alentours des camps de réfugiés en Guinée*, G. Jay, Rapport FAO, juin 2003.

[284] Chiffres établis par la FAO.

[285] Ils forment 18 % de la population totale, et restent minoritaires au niveau du pays, les véritables ethnies qui influent sur la vie du pays étant les Malinkés (l'ancien dictateur Sékou Touré appartenait à cette ethnie, répandue dans toute la sous-région), les Peuls (cette ethnie d'origine nomade et pastorale tient une bonne partie du commerce) et les Sousous (l'ethnie côtière dont est issue Lansana Conté, l'actuel président depuis 1984).

[286] Les Peuls constituent 30 % de la population totale.

[287] Les Malinkés forment 34 % de la population guinéenne.

[288] *AMBASSADE DE FRANCE EN GUINEE*, Mission économique de Conakry, Conakry, mai 2002.

les Guerzés ayant à la fois résisté à l'islam et accueilli très favorablement l'évangélisation.

Arrivée des réfugiés

La Guinée accueille des réfugiés depuis 1990, principalement dans la région septentrionale du pays : de par sa situation géographique, elle subit de plein fouet les conséquences des troubles géopolitiques des pays voisins, la Sierra Leone et le Libéria.

Au Sud, le Libéria a été en proie à une guerre civile qui a fait des ravages de 1989 à 2003. Une pause a eu lieu en 1997, date à laquelle Charles Taylor remporte les élections présidentielles. Les conflits reprennent en 1999, lorsque émerge le LURD[289], groupement rebelle qui s'oppose au pouvoir en place. En 2003, les rebelles gagnent du terrain, jusqu'à conquérir les 4/5^{e} du territoire et contraindre Charles Taylor à un cessez-le-feu. Le 11 août 2003, celui-ci quitte le pouvoir, une semaine après le déploiement d'une force de maintien de la paix internationale (l'ECOMIL), soutenue par la logistique américaine et les Nations Unies. Depuis le 14 octobre 2003, le nouveau président du Libéria est Gyude Bryant. La guerre a fait plus de 250 000 morts, contraint des centaines de milliers de Libériens à l'exode ou à l'exil, et a laissé le pays en ruines.

Au Sud Ouest, la guerre en Sierra Leone a duré de 1991 à 2001, entre le camp rebelle du RUF, dirigé par Foday Sankoh, et soutenu par Charles Taylor, et les légitimistes autour du président Ahmad Tejan Kabbah. Derrière cette rivalité politique se trament des conflits d'intérêt entre deux réseaux rivaux soutenus par des hommes d'affaire : les ressources minières représentent des enjeux stratégiques et économiques capitaux. Le choc brutal de ces deux alliances rivales a brisé tout espoir de paix pendant des années. C'est la prise de conscience que l'enjeu était bel et bien de taille (un milliard de dollars annuels de joyaux en vente dans les bijouteries, le deuxième gisement de rutile au monde, et d'immenses dépôts de bauxite) qui a conduit la Grande Bretagne à intervenir en mai 2000 pour soutenir l'état de Sierra Leone. Le bilan de cette guerre est particulièrement lourd : 75 000 morts, un demi million de réfugiés au Libéria et en Guinée, et plus de deux millions de personnes déplacées, soit 44 % de la population totale[290], sans compter les milliers de mutilés et d'enfants enrôlés comme soldats.

Au plus fort de la crise, la population réfugiée en Guinée a dépassé le demi million de personnes. Actuellement, on compte environ 100 000 personnes dans les différents camps de Guinée forestière et la majorité est de nationalité libérienne. En effet, depuis octobre 2001, le HCR procède à des rapatriements volontaires de réfugiés sierra leonais vers leur pays d'origine.

Les premiers réfugiés libériens arrivent en Guinée forestière et s'installent spontanément dans les très nombreux villages qui bordent la frontière avec le Libéria. Les premières zones d'installations centrales du HCR sont N'Zérékoré

[289] Libériens Unis pour la Réconciliation et la Démocratie.
[290] Population totale en décembre 2002 : 5 426 618 habitants.

et Macenta. Rappelons qu'avant le début de la guerre, la frontière est un lieu de passage et d'échange quotidien, d'autant plus qu'elle n'est alors pas réellement matérialisée ; le découpage territorial s'étant fait sans tenir compte de la dispersion des différentes ethnies, la frontière en temps de paix ne recouvre qu'une réalité administrative, elle est donc très perméable. C'est le début du conflit qui la rend « palpable ».
Le même phénomène d'installation dans les villages frontaliers se développe avec les réfugiés sierra leonais, plus à l'Ouest, dans ce qu'on appelle la languette, ou le bec de perroquet. C'est dans cette région, à Guéckédou, que s'imposera le principal pôle d'intervention humanitaire, en raison de son positionnement central à la croisée des frontières leonaises et libériennes.
Face à l'afflux de réfugiés toujours plus nombreux[291], que les villages guinéens ne parviennent plus à intégrer, le HCR décide d'ouvrir de nombreux petits camps tout le long de la frontière.

Mais à partir de septembre 2000, la Guinée forestière essuie une série d'attaques des forces gouvernementales de Charles Taylor appuyées par les rebelles sierra leonais du RUF. Ces derniers attaquent les camps de réfugiés et les villages guinéens le long de la frontière. Des dizaines de milliers de civils fuient alors les combats, tout comme les réfugiés qui voient leurs camps incendiés ou dévastés. Les attaques remontent le long de la languette et finissent par atteindre le cœur de Guéckédou qui se trouve en proie à un chaos si violent en janvier 2001 que l'armée guinéenne décide de la bombarder sans répit pendant 10 jours pour en expulser tous les assaillants. Guéckédou, 97 000 habitants avant la guerre, n'est plus qu'un amas de ruines. Les agences d'aide ont évacué la zone de conflit, laissant les réfugiés de cette zone sans aide ni assistance pendant plusieurs mois. Par ailleurs, les réfugiés sont accusés par la population guinéenne de collaborer avec les rebelles, suspicions encouragées par deux déclarations du Président Lansana Conté désignant les réfugiés comme fauteurs de guerre. Les réactions ne se font pas attendre : brimades, harcèlements… Il devient donc urgent pour le HCR d'identifier des sites situés à bonne distance de la frontière et des villes pour installer de nouveaux camps. Ces attaques depuis le Liberia et la Sierra Leone ont mis en évidence que les camps de réfugiés doivent impérativement se trouver géographiquement distants des zones frontalières et des villes, cibles privilégiées des attaques et pillages des rebelles. Mais le HCR ne décide pas seul, car le gouvernement guinéen, qui a vacillé pendant ces heures de conflit et pris peur des réfugiés devenus boucs émissaires, pèsera de tout son poids dans les décisions concernant le choix des nouveaux sites des camps de réfugiés. Le gouvernement souhaite désormais contrôler étroitement cette population suspecte et la meilleure solution n'est pas la dispersion des camps, mais leur concentration. Le choix du HCR d'établir des camps de grande taille hébergeant une population nombreuse n'est pas étranger à ce souhait.

C'est ainsi que le gouvernement met à disposition du HCR une zone située à plus de 70 km au Nord, dans la sous-préfecture d'Albadaria, dépendant de la préfecture de Kissidougou. Sur cette zone sont ouverts trois camps entre février et avril 2001 : Kountaya, Télikoro et Boréah, destinés à accueillir toute la

[291] En 1989, la Guinée ne comptait aucun réfugié sur son territoire. En 1990, elle en accueillera 325 000, 548 000 en 1991, 663 900 en 1996.

population réfugiée présente jusque là dans la languette. Ces camps remplissent tous les nouveaux critères répondant à la fois aux souhaits du HCR et des autorités guinéennes : éloignement des frontières et des villes, grande taille, concentration de population.
Ces camps ont compté jusqu'à plus de 60 000 personnes, avant le début des opérations de rapatriement volontaire, en octobre 2001. A la mi mai 2003, on recensait les chiffres suivants (HCR) :
Boréah : environ 8 000 personnes
Kountaya : environ 15 800 personnes
Télikoro : environ 9 800 personnes

Sur les trois camps d'Albadariah, le HCR coordonne l'action des nombreuses ONG : l'organisation de l'hébergement, le ravitaillement en nourriture et en eau, la mise en place d'installations sanitaires et de soins médicaux, l'éducation, etc. Ainsi, l'assistance fournie par les OSI s'exprime à travers les programmes et les projets suivants qui couvrent les besoins essentiels des Sierra Leonais et libériens présents :

abris et infrastructures (GTZ, Croix Rouge et Croissant Rouge)
distribution alimentaire (PAM, Première Urgence, ACH[292])
eau et assainissement (ACH, MSF[293])
santé et nutrition (ARC[294], MSF, Croix Rouge et Croissant Rouge)
éducation (IRC, ERM[295])
environnement (CECI[296])
activités génératrices de revenus dites « AGR » (ACH, ARC)
Les activités de ces ONG sont visibles dans le paysage du camp à travers le bâti et les infrastructures des camps : écoles (la plupart des enfants sont scolarisés) et centres de formation professionnelle, centres de santé, installations de fourniture en eau, lieux communautaires (marchés), etc.
Pour avoir une idée de l'impact de ces infrastructures sur la vie quotidienne des réfugiés, il est important de souligner que ces activités d'assistance couvrent les besoins de la population présente de manière bien supérieure à la moyenne guinéenne, proche de ce qu'on peut trouver en Sierra Leone et au Liberia, tous deux dévastés par dix ans de guerre (cf. infra).

[292] Accion Contra el Hambre (Action Contre la Faim, branche Espagne)
[293] Médecins Sans Frontières, section Belgique
[294] American Refugee Committee
[295] Enfants Réfugiés du Monde.
[296] Centre canadien d'Etude et de Coopération Internationales

Indicateurs	Taux des camps	Moyenne guinéenne[297]
Accès à l'eau potable	100%[298]	49%
Accès aux services de santé	100%	45%
Accès à l'assainissement	100%[299]	19%
Taux d'alphabétisation	61%	42 %
Taux de scolarisation	59%	42%[300]
Situation alimentaire	2.400 kcal/jour[301]	1.647 kcal/jour[302]

Ces quelques indicateurs mettent en évidence que le niveau de services et d'infrastructures dont bénéficient les réfugiés dans les camps d'Albadariah est nettement supérieur à ce qui existe pour la population guinéenne locale. Ce contexte d'inégalité est favorable à la naissance de jalousie, de frustrations et de sentiment d'injustice, qui explique en partie que les Guinéens aient été prompts à harceler et agresser les réfugiés lorsque le président Lansana Conté les a assimilés aux rebelles.

A l'ouverture des camps, la plupart des réfugiés venaient de Sierra Leone, mais avec la mise en place du plan de rapatriement volontaire, la population libérienne est majoritaire depuis mai 2003. Au 17 novembre 2003, 66 000 Sierra Leonais[303] avaient été rapatriés. Fin octobre 2003, on estime le nombre de réfugiés dans les camps de Guinée à 107 500, (33.000 dans les seuls camps d'Albadaria) dont 85 000 Libériens[304] (18.000 dans les camps d'Albadaria).

[297] *OCHA*, « Plan Commun d'Action Humanitaire Cap 2003, Guinée », Bureau de la Coordination des Affaires Humanitaires des Nations Unies, New York et Genève, novembre 2002, p.1

[298] La norme appliquée en situation stable est que tous les réfugiés se trouvent partout dans le camp à moins de 50 mètres (500 mètres en situation d'urgence) d'un point d'eau potable d'excellente qualité. (source ACH Guinée). En comparaison, un Guinéen doit parfois marcher des kilomètres pour aller chercher de l'eau, pas forcément potable. De même, en situation stable, la norme appliquée est de fournir entre 30 et 60 litres d'eau potable par jour et par personne (15 litres en situation d'urgence), ce qui correspond environ à l'existence d'une pompe à main pour 250 personnes et d'un robinet pour 150 personnes. Ces pompes à main ou immergées sont alimentées par des forages très profonds (facilement 60 mètres de profondeur), dont la qualité de l'eau pompée est vérifiée chaque jour par des analyses, des tests de chlorage, etc. Or, dans de nombreux villages guinéens, on dispose à peine d'un puits de qualité variable (source : ACH Kissidougou, service eau et assainissement).

[299] Les normes appliquées dans les camps impliquent qu'il existe une latrine familiale régulièrement entretenue et en bon état pour chaque famille et une latrine communautaire pour 50 personnes. L'accès aux latrines est lui aussi normalisé : elles se trouvent à 50 mètres minimum du point d'eau le plus près et à 50 mètres minimum de la maison (source ACH Guinée d'après normes UNHCR et projet SPHERE - www.sphereproject.org-).

[300] Le taux de scolarisation dans l'enseignement primaire est de 49% pour les garçons et 36% pour les filles. A noter que 16 à 23% des enfants de 6 à 18 ans travaillent. De plus, le ratio des élèves par classe se situe entre 60 et 67, atteignant parfois 97 élèves par classe, comme dans les zones de Guinée Forestière, directement affectées par le conflit. *OCHA*, « Plan Commun d'Action Humanitaire Cap 2003, Guinée », Bureau de la Coordination des Affaires Humanitaires des Nations Unies, New York et Genève, novembre 2002, p. 2

[301] Le CICR annonce 2.400 kilocalories par personne et par jour (*THE SPHERE PROJECT*, Charte humanitaire et normes minimales à respecter lors des interventions en cas de catastrophe, Oxfam Publishing, Oxford, 2000) et le PAM se base sur 2.100 kilocalories (*WFP/UNHCR*, Joint WFP/UNHCR Guidelines for Estimating Food and Nutritional Needs in Emergencies. WFP/UNHCR. Rome/Gèneve, décembre 1997.

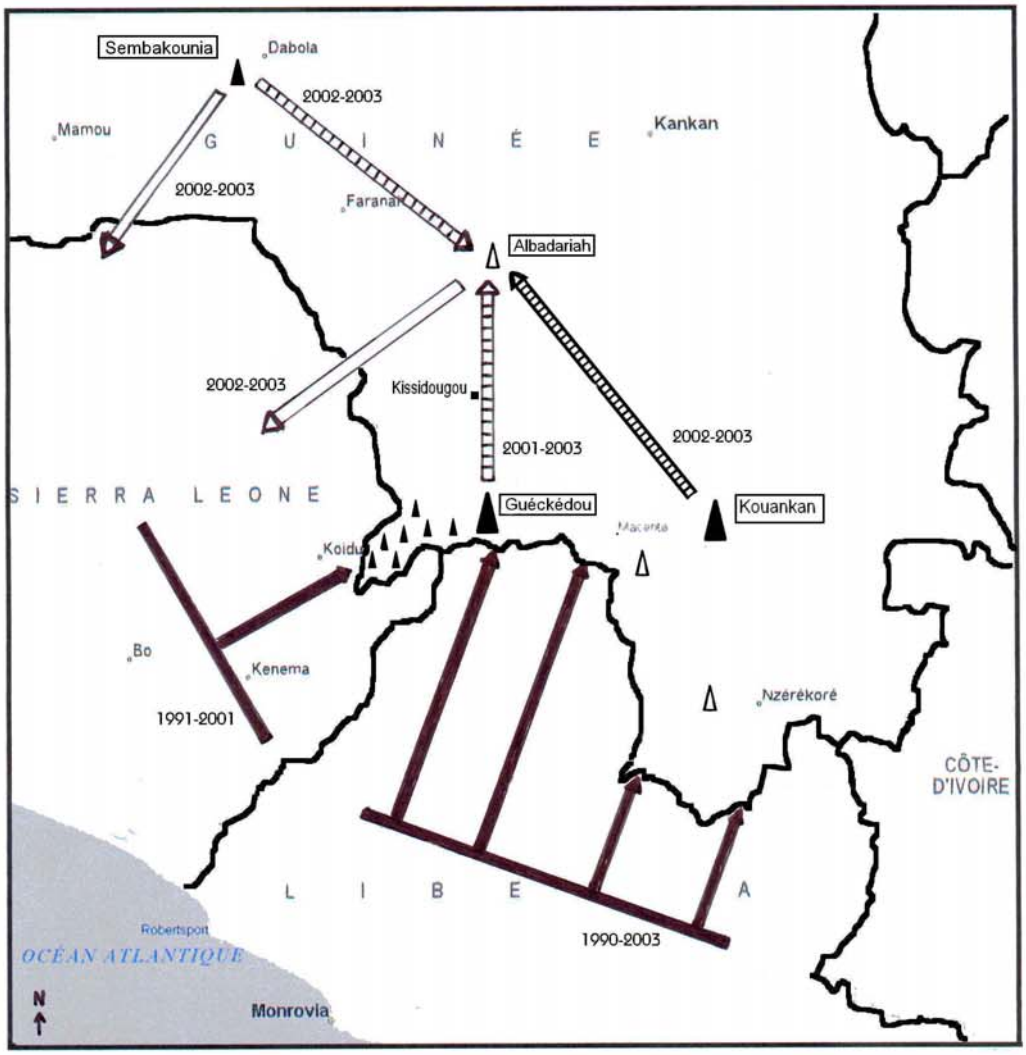
[302] Selon l'étude «Diagnostic de la situation alimentaire et nutritionnelle », février 2003, Ministère de l'Agriculture et de la Pêche. Plus de 30 % de la population est sous-alimentée en 1998 – 2000. (Rapport de Développement Humain 2003, PNUD.)

[303] Chiffre cité par l'AFP le 17 novembre 2003.

[304] Chiffres cités par RI (Refugee International) le 31 octobre 2003.

On estime que les rapatriements volontaires (fortement encouragés par le HCR) devraient cesser dans environ deux ans, après quoi la fermeture des camps sera effective et les acteurs humanitaires de l'urgence quitteront la Guinée. La stabilisation dans un pays sorti de crise prend théoriquement environ deux ans ; le Libéria étant sorti dévasté de la guerre en octobre 2003, on peut attendre dans le meilleur des cas une stabilisation de la situation dans la zone de la Mano River pour le début 2006. Ceci pose bien sûr la question de la cessation de l'aide humanitaire et de l'activité qui se développe autour d'elle dans le pays d'accueil.

Les migrations de réfugiés vers la Guinée puis en Guinée (1990-2003)



Flux d'arrivée des réfugiés en Guinée

Déplacement des populations réfugiées

Premiers rapatriements

Camp ouvert

Camp fermé

2001-2003 Date de la migration

Kouankan Nom des principaux camps

Conception et réalisation : Fleur FERRY

Fond de carte : Atlas Encarta

Les transformations de l'économie régionale

Les trois camps se situent dans une zone enclavée et peu peuplée. Les villages avoisinant les camps ont une population inférieure à 5 000 habitants.
Dans ce contexte, l'installation de plusieurs dizaines de milliers de réfugiés crée un bouleversement radical dans l'organisation de la région, bouleversement économique, culturel, environnemental… ce n'est pas seulement l'élévation démographique qui transforme l'équilibre de la zone, c'est aussi la nature propre des flux nouveaux qui la traversent. Or, les camps de réfugiés d'Albadaria possèdent les caractéristiques suivantes :
perméabilité / mobilité des réfugiés
diversité ethnique
importante présence des acteurs humanitaires
forte concentration de population.

Celles-ci sont déterminantes pour expliquer l'impact de la présence des camps dans une perspective d'analyse régionale. De fait, ce n'est pas tant le camp stricto sensu, comme entité statique et délimitée dans l'espace, qui nous intéresse, mais les changements induits par les mobilités que cette entité fixe suscite. Citons entre autres les arrivages de nourriture du PAM que l'on retrouve sur de nombreux marchés dans un vaste rayon (parfois jusqu'à la capitale Conakry), les déplacements de personnes, qu'ils soient motivés par des raisons économiques ou de survie...

Mais les flux engendrés par l'installation des camps ne sont pas l'unique origine d'une série de mutations régionales. Les déplacés internes de Guéckédou, arrivés de façon concomitante dans la région de Kissidougou, sont eux aussi source de transformations : avec eux, de nouvelles prérogatives économiques vont incomber à Kissidougou. Le rôle prépondérant joué par Guéckédou avant les attaques se trouve dans un premier temps court-circuité, puis rapidement transféré à la ville la plus proche capable d'absorber un tel flux de biens et de personnes. Cette « passation forcée » de pouvoir se trouve symbolisée dans le dynamisme importé du marché de Guéckédou, détruit, vers celui de Kissidougou, qui se trouve soudain pourvu d'une quantité inhabituelle de produits destinés à la vente.

La guerre et les stratégies de survie qu'elle suppose de la part des victimes qui la fuient se trouve être à l'origine de bouleversements dans un pays en paix, affecté indirectement par la crise de par sa situation géographique. Il y a deux phénomènes conjoints à l'origine du déséquilibre régional dans le Sud de la Guinée :
la création des camps d'Albadaria,
l'éclatement du pôle économique de Guéckédou (et l'afflux de populations déplacées dans la ville de Kissidougou).
Ceux-ci conduisent à *la restructuration de l'économie régionale autour du pôle de Kissidougou.*

L'éclatement du pôle économique de Guéckédou

Avant les attaques Guéckédou est une ville d'importance (d'à peine moins de 100 000 habitants), qui tire partie d'une part d'une région agricole aux terres fertiles et à la production diversifiée, et d'autre part d'une situation géographique qui la désigne naturellement comme un pôle commercial d'envergure. En effet, avant que les sanglantes guerres civiles n'embrasent la Sierra Leone et le Libéria, Guéckédou, en position centrale, proche des deux frontières, est un point de passage sur deux axes de commerce fondamentaux :
un axe Nord / Sud, qui relie Libéria, Sierra Leone d'un côté, et la route de l'or vers le Mali passant par Kankan et Siguiri,
un axe Est / Ouest, venant de Côte d'Ivoire et allant jusqu'à Conakry (par Macenta, N'Zérékoré, Kissidougou, Faranah), pour de là transiter vers le Sénégal, la Guinée Bissau…
Cette position centrale lui confère un rôle prépondérant dans l'armature urbaine et économique régionale. Toutefois, dès le début de la guerre en Sierra Leone et au Libéria (1989), les frontières ferment rapidement, et tout commerce officiel cesse entre ces pays et la Guinée. Il n'est néanmoins pas exclu que certains produits de trafic aient continué de transiter par la frontière ; l'absence de données de cet ordre nous limite à des suppositions.

Malgré les restrictions commerciales que cette fermeture des frontières suppose, Guéckédou est resté jusqu'à l'hiver 2000 un pôle d'activités majeur, soutenu par son hinterland, zone de production à bon rendement et de cultures diversifiées, pour une bonne part cultures de rente (huile de palme et café, essentiellement destiné à l'exportation). On trouve peu de ces cultures dans la région de Kissidougou, ou la production est essentiellement vivrière, et limitée principalement au riz (autoconsommé à 70 %) et aux produits du maraîchage. Par ailleurs, Guéckédou, de par sa proximité avec la frontière et la perméabilité de celle-ci, du moins avant la guerre, a bénéficié d'apports techniques importants en matière d'agriculture. On cite en particulier la technique du repiquage, pour le riz, qui permet d'augmenter considérablement le rendement. Celle-ci est utilisée de longue date par les Sierra Leonais et les Libériens. De manière générale, la proximité des deux pays anglophones, à l'indice de développement plutôt supérieur à celui de la Guinée (avant 1989) a profité à la région frontalière de la Guinée forestière, mais les changements induits par ce multiculturalisme ne se sont pas tellement répandus dans le reste du pays : Kissidougou devra attendre l'arrivée des réfugiés en 2001 pour développer à grande échelle la technique du repiquage.

Lors des bombardements en 2001, ce ne sont pas seulement les citadins qui fuient vers le Nord, mais aussi toutes les populations des campagnes avoisinantes qui sont terrifiées par les avancées rebelles. Ils partent en abandonnant leurs cultures, ce qui aura rapidement des conséquences catastrophiques sur la production à l'échelle locale, avec des répercussions au niveau national (on enregistre une baisse dramatique de la production de café, produit d'exportation par excellence). De surcroît, cette quasi absence de productivité pour l'année 2001, ajoutée à l'absence des agriculteurs, nuit gravement aux productions des années suivantes : le calendrier agricole n'a pas

été respecté, les cultures n'ont pas été entretenues, les plans de café n'ont pas été taillés…

Les conséquences des attaques de Guéckédou sont lourdes : migrations des populations, abandons des cultures, destruction du marché central…
Environ 40 % des commerçants de Guéckédou n'étaient pas originaires de la région mais venaient de Moyenne Guinée ; ils sont retournés dans leur région d'origine. Les volumes de marchandises vendus jusque là sur les marchés ont été répartis entre Kissidougou, N'Zérékoré et Kankan.

Kissidougou reçoit donc les volumes autrefois commercialisés sur les axes principaux partant et venant de Guéckédou. La quantité de produits manufacturés et alimentaires disponibles sur le marché de Kissidougou s'en trouve considérablement augmentée. En 2002, les routes reliant Kissidougou à Guéckédou sont rouvertes, toutefois, une certaine méfiance venue du souvenir des attaques, si brusques et inattendues, reste ancrée et sera certainement difficile à éradiquer complètement, surtout parmi les populations urbaines.

Même si les échanges ont partiellement repris grâce à la reconstruction du marché de Guéckédou en 2002, la ville ne reprend que peu à peu ses prérogatives commerciales : certains déplacés sont installés de manière définitive à Kissidougou et ne se rendent à Guéckédou que pour y vendre leurs produits au marché. Sous l'action conjointe de deux facteurs : la peur résiduelle suite aux attaques, et l'installation des déplacés dans un nouvel environnement (Kissidougou), la ville de Guéckédou ne retrouvera sans doute pas son rôle de pôle commercial majeur, en tous cas pas à moyen terme. En effet, le bilan des destructions matérielles est lourd, et les déplacés, qui se sont insérés socialement et économiquement à Kissidougou, n'envisagent pas tous de se réinstaller dans leur ville d'origine, en particulier lorsqu'ils ont perdu leur maison, car la reconstruction est coûteuse.

Les déplacés de Guéckédou qui sont retournés les premiers dans leur préfecture d'origine sont les agriculteurs, soucieux de ne pas laisser leurs terres abandonnées trop longtemps ; dès que la menace est passée, et sous réserve que leurs terres et leurs maisons n'aient pas été brûlées, les populations rurales sont retournées chez elles, parfois seulement une partie de la famille, parfois sa totalité. La mairie de Guéckédou a entrepris un comptage des bâtiments sinistrés dans la préfecture : 27102 bâtiments auraient brûlé ou subi de quelconques dommages. Plus de la moitié de ceux-ci sont situés dans l'agglomération de Guéckédou.

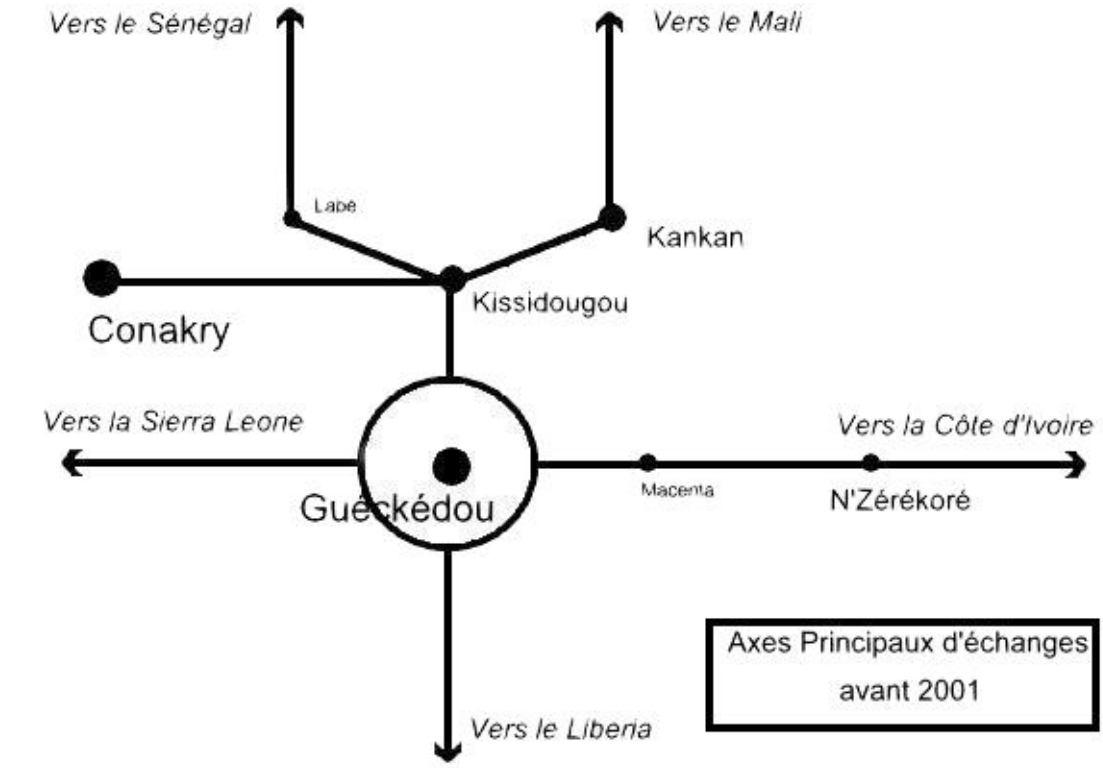
On peut supposer que Kissidougou va conserver sa prépondérance commerciale acquise suite à l'éclatement du pôle de Guéckédou, qu'elle remplace, car elle remplit les caractéristiques essentielles : être une préfecture (poids politique et démographique), être située sur une convergence d'axes (accessibilité), avoir un minimum d'infrastructures (notamment un marché et une gare routière), être au contact d'une zone de production (l'hinterland). L'impulsion donnée par l'arrivée des produits venus du marché de Guéckédou, mais aussi par la présence des humanitaires (sur laquelle nous reviendrons) offre à la ville un potentiel qu'il lui faudra gérer au mieux dans les années à venir.

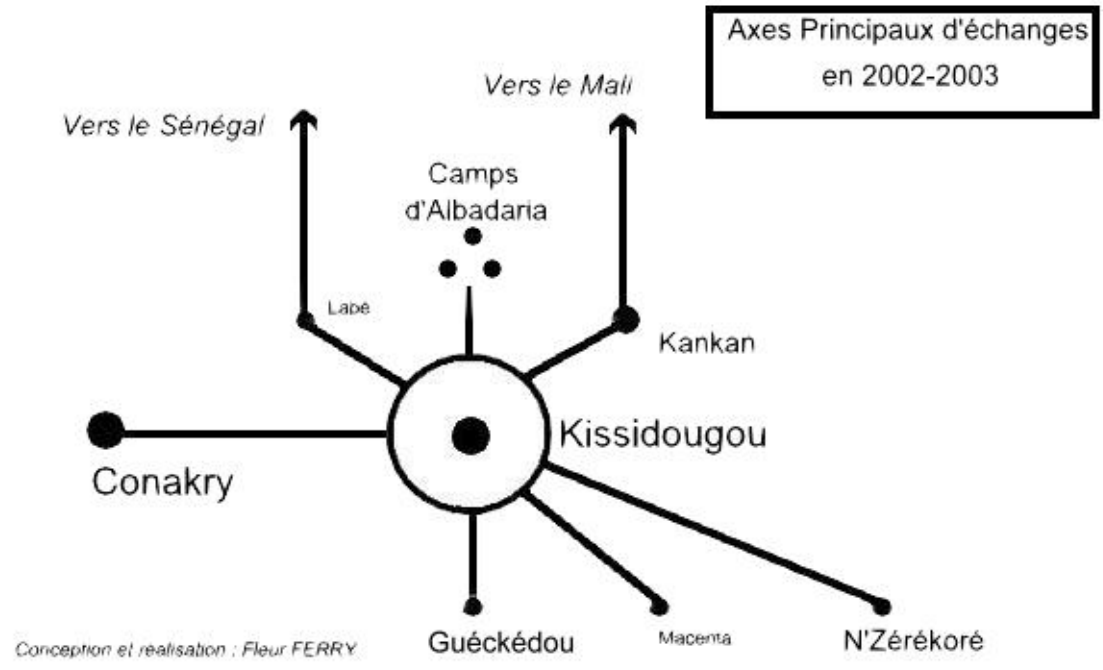
Néanmoins, la réouverture des frontières avec la Sierra Leone et le Libéria à la fin des conflits et la reprise du commerce entre les trois pays pourraient, à terme, inverser cette tendance, et rendre à Guéckédou son dynamisme économique passé, sous réserve que les deux pays du Sud, ravagés et ruinés après la guerre, parviennent à se relever économiquement.

La restructuration de l'économie régionale autour du pôle de Kissidougou.

Avant les attaques, la région diamantifère de Banankoro, en Haute Guinée, avait des relations commerciales privilégiées avec la ville de Guéckédou, qui l'approvisionnait en biens consommables (riz, légumes) et recevait en échange les diamants transitant vers Conakry. A partir de 2001, les échanges se trouvent bloqués à Kissidougou.
De même, les échanges avec la zone de Guinée forestière Sud (N'Zérékoré), se sont trouvés détournés à partir de 2001 vers Kissidougou. Cette région exporte des produits manufacturés (notamment des tissus), mais aussi de nombreux produits agricoles, car l'agriculture est très diversifiée dans cette zone (riz, tubercules, café, palmiers à huile), davantage que dans la région Nord (Kissidougou, Guéckédou). Même si les dégâts provoqués par l'extraction sauvage de l'huile de palme[305] par les réfugiés installés dans la région de N'Zérékoré sont très importants, et risquent d'avoir des répercussions à très long terme, les échanges demeurent dynamiques entre les zones Nord et Sud de Guinée forestière. Dorénavant, c'est donc Kissidougou qui polarise ces échanges régionaux. La ville se trouve alors renforcée dans son rôle de zone de transit vers Conakry, Kankan, Faranah, Labé, Banankoro...

[305] La méthode d'extraction d'huile utilisée par les Sierra Leonais est très productive mais tue le palmier : elle consiste à lui couper la tête. Les Guinéens en revanche utilisent une méthode moins productive mais plus douce, en pratiquant des incisions dans le tronc.


Vers le Sénégal
Vers le Mali
Labé
Kankan
Kissidougou
Conakry
Vers la Sierra Leone
Vers la Côte d'Ivoire
Macenta
N'Zérékoré
Guéckédou
Vers le Liberia
Axes Principaux d'échanges avant 2001


Axes Principaux d'échanges en 2002-2003
Vers le Mali
Vers le Sénégal
Camps d'Albadaria
Labé
Kankan
Kissidougou
Conakry
Guéckédou
Macenta
N'Zérékoré
Conception et realisation : Fleur FERRY

Ce schéma représente les axes majeurs d'échanges venant et partant de Guinée forestière. Il ne prétend pas à l'exhaustivité ; on a représenté seulement les axes principaux, pour une région donnée. Il est important de garder à l'esprit que la Guinée forestière est une zone de production agricole très dynamique en Guinée, particulièrement dans sa partie Sud, Guéckédou, N'Zérékoré. Ses productions sont consommées partout en Guinée ainsi que dans les pays voisins, ce qui nécessite un niveau d'échange conséquent entre cette région et le reste du pays.

Comme dans la plupart des économies régionales en Afrique de l'Ouest, les villes de Guinée forestière sont organisées en réseau, chacune d'entre elle entretenant des relations privilégiées avec son hinterland (on considère que 80 % des échanges en Guinée forestière concernent des produits agricoles[306]). On voit nettement sur le premier schéma ce modèle d'organisation territoriale : les villes existent les unes par rapport aux autres selon un certain niveau d'interactions et de dépendance.

Deux villes sont en position centrale : Guéckédou et Kissidougou. Cette dernière est en situation de « faire-valoir » car elle produit peu de richesses, mais sert à la diffusion des productions de sa voisine du Sud. Les deux axes majeurs qui apparaissent sont l'axe vertical (vers les pays du Nord) et l'axe transversal (reliant N'Zérékoré, Macenta et Guéckédou, par une route courant le long de la frontière).

Jusqu'en 2001, les denrées agricoles de Guéckédou sont consommées à Conakry, Labé, Kankan, Banankoro. Pour arriver dans ces villes, les produits transitent systématiquement par Kissidougou : cantonné dans ce rôle de relais, la ville ne peut s'affirmer comme un pôle commercial. En « sens inverse », les produits manufacturés venus de Conakry repartent (après être passés par Kissidougou) vers Guéckédou, Macenta, N'Zérékoré, Banankoro.

Guéckédou peut même prétendre à un rôle international, dans la mesure où la Guinée entretient de fortes relations commerciales avec les pays voisins, relations soutenues par la production agricole de la région forestière. Les exportations de Guinée vers ceux-ci sont composées essentiellement de produits agricoles, échangés contre des produits manufacturés (par exemple, le Sénégal reçoit du café, de l'huile rouge et du bois, produits de Guinée forestière, et exporte vers la Guinée notamment du sel et des cigarettes, via Labé).

En revanche, après les attaques de 2001 dans la zone de Guéckédou, on observe une structuration de l'espace tout à fait différente, avec une polarisation manifeste sur la ville de Kissidougou. Le pôle économique s'est déplacé du Sud vers le Nord et ceci pour plusieurs raisons. D'abord la fuite des habitants et le bombardement de la ville court-circuitent complètement le centre urbain ; ensuite, la destruction de terres agricoles et l'absence des cultivateurs rendent toute production impossible et le secteur agricole est en chute libre, au moins pour les années 2002-03. Le transfert des fonctions urbaines s'est naturellement fait vers la ville la plus proche, la ville relais, qui se trouve alors malgré elle en position centrale.

[306] Chiffre cité par la Direction Préfectorale de l'Economie à Kissidougou.

On passe d'une structuration en réseau comme nous l'avons décrit plus haut à une structuration polarisée, situation « anormale » consécutive à une série de facteurs exogènes : éclatement du pôle de Guéckédou, déplacement de plusieurs milliers de personnes vers Kissidougou, installation des camps à proximité, - favorisant la diversification des échanges et l'approvisionnement en denrées de base -, présence des agences humanitaires d'urgence.

L'axe transversal s'éteint après la chute de Guéckédou, puisqu'il reliait principalement celle-ci à N'Zérékoré ; à partir de 2002, la ville du Sud se trouve en liaison directe avec Kissidougou, pour le transfert des premiers produits d'exportation de la région de N'Zérékoré : bois, huile rouge, noix de kola, tissus sacrés. De même, Kissidougou renforce ses liaisons avec Macenta, et développe les échanges déjà existants avec la capitale Conakry.

Par ailleurs, un des axes majeurs qui conforte Kissidougou dans son nouveau rôle est bien sûr celui qui la relie aux camps. Jusqu'à ce que le HCR ouvre la piste en 2001, la région est complètement enclavée, ne comptant que quelques milliers d'habitants. En août 2002, les camps abritent plus de 40 500 personnes[307] ! Des échanges quotidiens vont des camps en ville, flux de biens et de personnes se rendant au marché en ville pour y vendre les produits de l'aide alimentaire, et acheter des condiments et autre denrées non fournies par celle-ci. Les échanges se font d'ailleurs dans les deux sens, puisque l'on observe des commerçants de la ville venant jusque dans les camps pour y acheter le bulgur ou le maïs distribué par le PAM. L'émergence de cet axe permet à Kissidougou de valoriser son potentiel commercial et de sortir un peu de son rôle de relais.

Enfin, les prérogatives qui échoient à la ville de Kissidougou lui permettent sans doute de développer ses rapports avec son hinterland. Cinq facteurs influent sur ce processus de dynamisation :
le manque à gagner résultant de la baisse de productivité dans la région de Guéckédou,
les innovations techniques (en matière d'agriculture) apportées par les déplacés et par les réfugiés,
l'arrivée sur le marché de nouveaux produits (notamment de l'aide),
le grand potentiel de main d'œuvre représenté par la masse des réfugiés,
les emplois engendrés par l'installation des OSI (Organisations de Solidarité Internationale).

Il faut toutefois relativiser les répercussions des nouvelles prérogatives de la ville sur le niveau de vie des habitants. En effet, même si la quantité de produits alimentaires disponible sur le marché a fait un bond en 2001, elle ne compense pas la hausse démographique liée à l'arrivée des déplacés de Guéckédou qui s'installent pour la plupart en ville, chez l'habitant. Cet accroissement soudain de population a eu de fortes répercussions sur le commerce : en effet, la demande étant supérieure à l'offre, les prix ont considérablement augmenté. Les transporteurs ont aussi revu le prix de leurs services à la hausse, ce qui conduit les commerçants à répercuter sur le prix de vente le manque à gagner. Néanmoins, depuis la fin de l'année 2002, les prix tendent à se stabiliser,

[307] Chiffres cités par le HCR Guinée.

notamment grâce à la reconstruction des marchés de Guéckédou et de Yendé (ville relais située sur la route entre Guéckédou et Kissidougou). Cela recrée un équilibre commercial : les produits issus de l'agriculture sont meilleur marché à Guéckédou, tandis que les produits manufacturés sont moins cher à Kissidougou.

Malgré ce rôle « usurpé » et difficile à tenir, la ville de Kissidougou a réussi à absorber une bonne part des flux commerciaux régionaux, et son marché s'est étendu et diversifié. Même si la quantité de produits nouvellement arrivés, ou l'ébauche de nouveaux flux réguliers (entre Kissidougou et Banankoro par exemple) ne profitent pas aux couches les plus pauvres de la population, faute de moyens, ce sont quand même des facteurs de développement économique et de transformations urbaines importants. Ceux-ci ajoutés à la présence des ONG en ville modifient totalement le paysage économique et social local.

Nouveaux flux, nouveaux réseaux : la transformation de l'espace local par l'installation des camps

Ces nouveaux flux que l'on décèle sur une échelle nationale ont bien entendu de nombreuses répercussions au niveau local, engendrant la mise en place de nombreux réseaux commerciaux. En effet, nous avons replacé la ville de Kissidougou dans un contexte plus large, en montrant les multiples conséquences 1) de l'installation des camps, 2) de l'éclatement du pôle économique de Guéckédou. Kissidougou s'est retrouvée investie par de nouvelles prérogatives commerciales et par un rôle de métropole polarisatrice de flux qui lui était jusque là inconnu.

L'axe d'échange principal qui s'est ouvert est celui qui relie la ville aux camps d'Albadaria, créant dans la zone une nouvelle forme d'économie qui repose pour beaucoup sur l'aide alimentaire.

C'est à cet axe d'échanges et de migrations quotidiennes que nous allons nous intéresser dans cette partie, ainsi qu'à la dynamisation de l'économie locale dans son ensemble. En effet, on distingue un niveau plus fin de transformations : celles qui sont visibles en ville et qui concernent la relation entre le tissu urbain et un espace tiers (les camps, des villages nouvellement désenclavés, des marchés rendus plus accessibles par l'ouverture des pistes).

Ce type de transformations est évidemment d'ordre économique et résulte des mouvements journaliers qui unissent les camps d'Albadaria à leur environnement proche (Kissidougou, Tokounou…) et contribuent à modifier l'organisation de l'espace et la perception de celui-ci par les populations. C'est la fonction de certains types d'espace (comme les marchés) qui se transforme pour satisfaire les nouveaux besoins créés par l'arrivée des réfugiés.
D'une part on ressent au niveau de l'économie locale le poids de *la présence des réfugiés, qui contribuent au développement de l'espace économique local*, visible dans l'apparition de nouveaux flux,
d'autre part on observe que c'est sur *les marchés que se cristallisent les nouveaux échanges et les nouvelles polarisations du territoire.*

Les nouveaux échanges entre les camps, Kissidougou, et les villages environnants

Le diagramme de polarisation, réalisé en novembre 2002 avec le concours des comités de réfugiés des trois camps d'Albadaria, (cf. page suivante) résume les échanges liés aux camps.

Globalement, il montre que les camps ne sont pas des entités autonomes bien qu'ils soient conçus pour l'être. Il met ainsi en valeur tout un réseau commercial qui implique la ville de Kissidougou et les villages entourant les camps.

Les échanges principaux s'effectuent entre Kissidougou et les camps, surtout celui de Kountaya, le plus grand en taille. Celui-ci étant le plus proche de la ville, il centralise la plupart des flux sortants des camps à destination de Kissidougou. La nature de ces flux est la suivante :

- denrées agricoles : dans les deux sens.
- produits manufacturés : de Kissidougou vers les camps.
- produits de l'aide : des camps vers Kissidougou.

Kissidougou devient ainsi une zone relais vers Conakry, où est envoyée une part des produits de l'aide. Inversement, les camps reçoivent des produits manufacturés et en envoient une partie vers les villages environnants.

Un autre axe d'échange important relie Tokounou aux camps. Ceci est dû au fait que ce village est géographiquement plus proche des camps que Kissidougou et qu'un volume important de marchandises transite par son marché hebdomadaire. Tokounou est une petite ville qui occupe la fonction de relais entre la Guinée Forestière et la Haute Guinée (Kankan). De grandes quantités de produits agricoles arrivent dans les camps à partir de Tokounou, car c'est une zone de production importante. La présence d'un réseau routier facilite le transport des marchandises, qui sont aussi manufacturées. En retour sont échangés des produits de l'aide humanitaire.

Le village d'Albadaria, appartenant à la préfecture de Kissidougou, est un autre pôle d'échange avec les camps. On y échange des produits agricoles locaux, contre des produits de l'aide et des produits manufacturés en provenance de Tokounou et de Kissidougou.

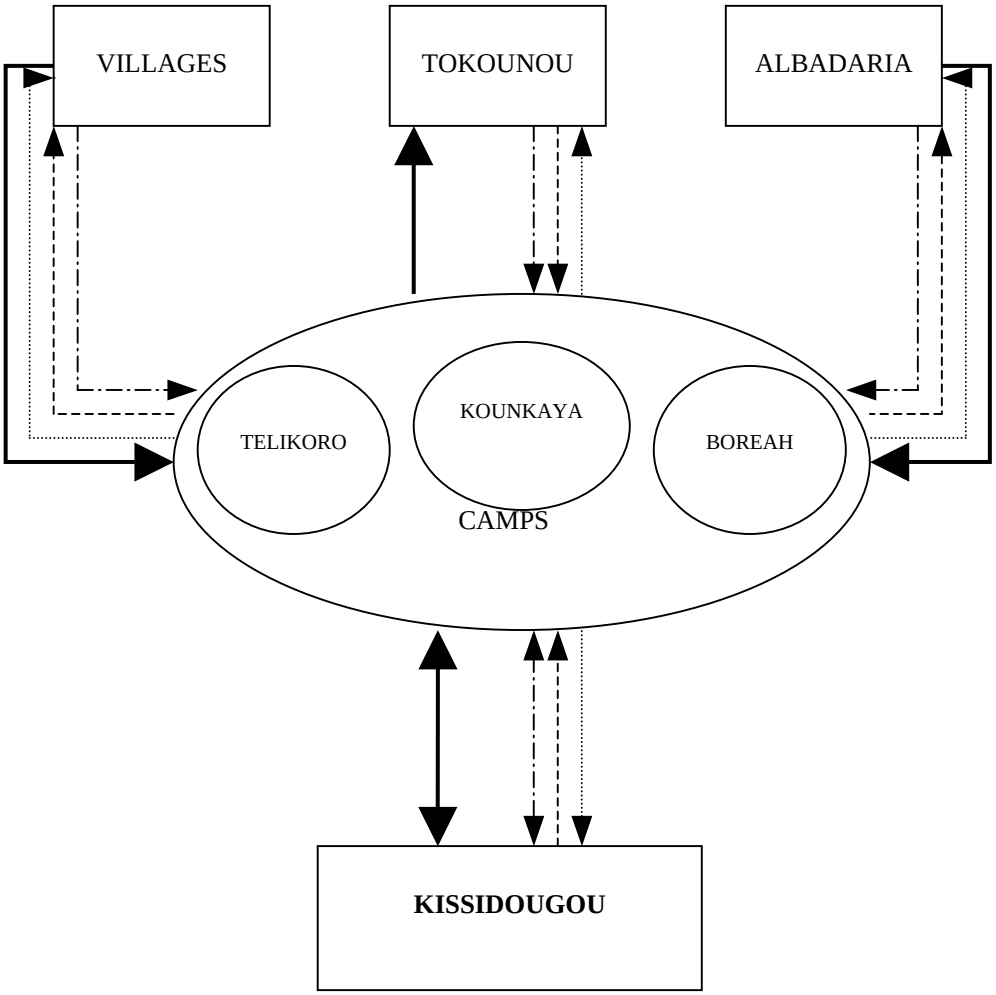
Enfin, les villages entourant les camps se situent dans la même dynamique, à cause de leur avantage de situation, mais à un degré moindre, du fait de leur petit nombre d'habitants. On y échange également des produits agricoles contre des produits de l'aide et des produits manufacturés.

Tous ces échanges modifient profondément la structure économique de la zone en la dynamisant et en créant des axes d'échanges autrefois inexistants[308]. Ils instaurent aussi des relations de dépendance plus ou moins fortes.

[308] Ces échanges n'existaient pas tout d'abord en raison de l'absence des camps, mais aussi en raison de la faiblesse du réseau routier, aujourd'hui compensée par le HCR qui a entrepris de gros travaux de génie civil (ponts, routes) entre Kissidougou et les camps.

Diagramme de polarisation
des échanges
liés aux camps

Conception et réalisation : Fleur FERRY



Le diagramme précédent représente la complexité des échanges existant entre les camps, Kissidougou, Tokounou et les villages avoisinants. On observe quatre niveaux de relation :

Entre les camps et Kissidougou : la situation d'interdépendance est très forte et c'est sur cet axe que se concentrent les flux les plus importants en provenance ou en direction des camps (environ 70% des échanges globaux). L'aide alimentaire est échangée ou vendue contre des produits manufacturés, lesquels sont ensuite partiellement revendus ou troqués dans les villages avoisinants.
Entre les camps et Tokounou : Tokounou, située sur la route de l'or (axe Kissidougou / Seguiri, ville privilégiée pour le commerce de l'or, en raison des

nombreux gisements qui l'entourent), et, plus loin, du Mali, est une petite ville où se concentrent de nombreux échanges. Contrairement à Kissidougou, que l'on peut qualifier de nouveau pôle économique suite au désinvestissement de Guéckédou. Tokounou est un pôle d'échanges majeur depuis longtemps. Les camps bénéficient de ce dynamisme et se trouvent en situation de relative dépendance par rapport à la ville. Les réfugiés utilisent comme monnaie d'échange les produits de l'aide, et obtiennent en retour des produits agricoles et manufacturés (ces derniers provenant des pays limitrophes).
Entre les camps et les villages avoisinants (dont Albadaria) : les villages fournissent des produits agricoles contre des produits issus de l'aide et des biens manufacturés venus de Kissidougou ou Tokounou. L'inhabituel développement d'une économie un peu diversifiée place les villages en situation de dépendance.
Enfin, les camps développent entre eux des relations d'échange pour tous types de produits. Les flux désignent Kountaya comme pôle d'échange majeur, sans nul doute en raison de sa situation géographique centrale.

- Les petits villages, y compris celui d'Albadaria, sont fortement dépendants des camps.
- Les camps sont dépendants vis-à-vis de Tokounou.
- Les camps et la ville de Kissidougou se trouvent en situation d'interdépendance.

Le caractère dynamique de ces échanges suppose l'entretien du réseau routier. Ce dernier a permis le développement d'un réseau de transport important et organisé[309].

Les marchés : éléments de polarisation de l'espace

L'arrivée des réfugiés a considérablement bouleversé la fonction et la hiérarchisation des marchés : ceux situés dans les bourgs ou gros villages de la sous-préfecture d'Albadaria servaient plutôt, avant l'installation des camps, de centre de collecte pour des grossistes qui revendaient ensuite sur des marchés plus importants. Depuis 2001, de nombreux marchés situés à une distance raisonnable (moins de 10 km) des camps d'Albadaria se transforment en marchés de distribution, permettant aux réfugiés d'acheter des produits qui ne sont pas distribués par l'aide, comme par exemple les condiments. En échange, ils proposent leurs produits issus de l'aide internationale comme le bulgur ou le maïs, à un coût moindre. Ceci a deux conséquences directes : d'abord, la dynamisation de petits marchés, et l'amélioration de l'alimentation des population locales, pour qui l'achat de bulgur, nutritif et peu cher, est une véritable manne, surtout en période de soudure.

La distance qui sépare les marchés des camps joue un rôle important dans la vitalisation du commerce. Les marchés les plus proches des camps d'Albadaria

[309] Des départs ont lieu tous les jours vers Kissidougou et Tokounou, en taxi-brousse, bus ou camion, tandis que les villages de plus petite importance, comme Albadaria, ne sont desservis que les jours de marché. Les tarifs sont fixes. Il existe même une compagnie de transport privée installée dans le camp de Kountaya.

demeurent assez éloignés, environ une vingtaine de kilomètres[310]. Ceci conduit les réfugiés à diverses tactiques : soit la mise en place d'un réseau de transport collectif, soit le développement de petites infrastructures de commerce au sein même des camps, qui limite donc le nombre de déplacement vers les villages et contribue à développer une activité commerciale de grossiste à l'intérieur du camp.

Cette situation a tendance à inverser les flux : ce ne sont plus les réfugiés qui se déplacent sur les marchés locaux, mais les Guinéens qui viennent vendre leurs produits sur les marchés des camps (ce qui leur évite de se déplacer jusqu'à Kissidougou, par exemple, pour vendre leurs quelques produits au marché). Cela nuit à certains marchés comme celui d'Albadaria, déserté par les vendeurs et moins bien approvisionné.

Grâce à leur organisation et à l'importance de leur population, les camps ont réussi à polariser le territoire. En effet, d'un point de vue commercial, le potentiel des camps a été optimisé par les OSI. Les marchés, en position centrale, sont propres et bien entretenus. Ils sont couverts en de nombreux endroits, ce qui n'est pas le cas des marchés spontanés. Par ailleurs, l'entretien des pistes et des parcelles est régulier ; la gestion administrative des camps est efficace. En deux mots, l'espace neuf des camps offre les meilleures opportunités pour un développement commercial harmonieux, d'un point de vue organisationnel et sanitaire. Par ailleurs, la mise en place d'AGR (Activités génératrices de Revenus) orientées vers le petit commerce constitue un potentiel d'accompagnement qui permet de développer au mieux le commerce local, permettant de répondre à la demande importante d'une population si concentrée.

La polarisation de l'espace par les camps n'est pas uniquement mercantile : les villageois des alentours se déplacent également pour accéder aux infrastructures, surtout les centres de santé[311].

L'essentiel de l'approvisionnement des camps provient de Kissidougou et de Tokounou. Il est à noter, comme nous l'avons montré dans le diagramme de polarisation, que Tokounou se trouve dans une situation relativement autonome par rapport aux camps (échappant à leur zone d'influence) ; les déplacements se font plutôt des camps vers la petite ville. En revanche, on voit beaucoup de commerçants de Kissidougou se déplacer vers les camps, en particulier au moment de la distribution de la ration mensuelle, dont ils achètent une partie non négligeable.

Les réfugiés vendent les produits de l'aide humanitaire pour plusieurs raisons. Tout d'abord, les denrées offertes, choisies pour leurs qualités nutritives, ne conviennent pas toujours aux habitudes alimentaires des ménages réfugiés. D'autre part, les rations ne contiennent ni condiments, ni « non vivres » (savon, pétrole, chaussures, vêtements…). Les réfugiés sont donc amenés à se procurer ces denrées en échangeant ou en vendant des produits de la ration du PAM. Enfin, les réfugiés sont partiellement autosuffisants, puisqu'il apparaît que

[310] Source : rapport FAO, op. cit., juin 2003.
[311] L'accès aux infrastructures dans les camps est autorisé et également gratuit pour les Guinéens.

60%[312] d'entre eux cultivent riz ou céréales autour des camps d'Albadaria. La production de riz, estimée en mois de consommation, se situe entre 2 et 5 mois selon les ménages. Cela permet à de nombreuses familles de revendre une partie ou la quasi totalité de leur ration pour diversifier et enrichir leur alimentation.

Autonomie des réfugiés

Les principales sources des revenus des ménages réfugiés sont les suivantes :
les contrats avec les ONG
les commerces de détail
la production agricole
les contrats de travaux agricoles
la vente de l'aide alimentaire.

La proportion de ménages générant un revenu s'élève à 70%[313]. La majorité des revenus proviennent de l'agriculture (pour 40 à 60 %des ménages), puis des contrats de main d'œuvre qui concernent 20 à 30 % des ménages, enfin du petit commerce (pratiqué par 20 à 25 % des ménages)[314]. La plupart des activités sont mises en place grâce à l'appui des ONG, notamment en matière de petit commerce et d'agriculture. Sur environ 11 000 ménages dans les camps d'Albadaria en 2002, 5 000 bénéficient des AGR proposées par les ONG. La revente des produits de l'aide varie selon le degré de vulnérabilité des ménages : les plus pauvres ne revendent qu'une infime partie de leur ration.

Grâce à cela et à la distribution de l'aide, la situation des réfugiés n'est pas défavorable. Souvent, la ration distribuée par le PAM est épuisée avant la fin du mois. Les ménages menant une petite activité commerciale ont un revenu régulier, ce qui leur permet d'acheter les compléments de nourriture nécessaires, tandis que ceux qui pratiquent l'agriculture parviennent à pallier l'insuffisance de la ration avec leurs propres récoltes. Pour les ménages les plus pauvres, souvent dans l'incapacité de mener des AGR, les disponibilités alimentaires sont liées aux rations du PAM (une petite partie est systématiquement revendue) et, souvent, les 8 derniers jours du mois manquent des denrées principales. Ces ménages représentent environ 15 % du nombre total.

Cette situation crée d'importantes disparités entre les populations locales et les populations réfugiées. Toutefois, ceux-ci retirent nombre d'avantage de la présence des réfugiés, en particulier en terme d'infrastructures : les ONG ont construit plusieurs forage dans les villages, de plus ils ont un accès gratuit aux centres de santé des camps.

Du point de vue de la production agricole, les points positifs sont la présence d'une abondante main d'œuvre bon marché, et l'augmentation de la surface de terres aménagées. En effet, les ONG aménagent les terres des Guinéens gratuitement, à condition que ceux-ci les prêtent à des réfugiés. Pendant la durée

[312] Rapport Post Distribution Monitoring d'ACF, novembre 2002.
[313] Rapport FAO
[314] Source : rapport PDM d'ACF, novembre 2002.

du prêt, les propriétaires ont le droit de cultiver 20 % de la surface avant une reprise totale.

Les revenus des villageois proviennent essentiellement de la vente du riz (plus de 70 % des revenus). L'accès à la terre est facilité par une démographie faible – 11 habitants / km2. Après le riz viennent les revenus issus de l'agriculture de rente. Celle-ci est malmenée par l'extraction sauvage de l'huile par les réfugiés qui fait mourir les palmiers, et par la coupe de certains arbres de rente (caféiers et kolatiers).

Sur le plan commercial, le marché est plus actif, puisque la demande est plus forte, mais les prix augmentent, ce qui gène les ménages les plus pauvres dans les villages. A titre indicatif, le prix du kilo de riz local au détail est passé de 400-500 FGN (Francs Guinéens) en 2000 à Albadaria à 700 FGN en 2002. Les ménages les plus démunis sont aussi pénalisés par la baisse généralisée du prix de la main d'œuvre.

En définitive, l'augmentation des prix, rendue plus lourde par la période de soudure, profite aux producteurs de riz et aux commerçants, qui bénéficient de prix de vente plus élevés et de marchés plus étendus. En revanche, les ménages qui ne produisent pas de denrées agricoles, ou pas suffisamment, sont touchés de plein fouet par cette hausse des prix. Ceux-là sont les principaux acheteurs du bulgur vendu par les réfugiés[315].

L'afflux de réfugiés et la création des camps, ajoutés au déplacement vers Kissidougou du pôle économique de Guéckédou, ont bouleversé l'espace régional de Guinée forestière. Il est intéressant de constater comment les populations s'adaptent à un contexte nouveau, en rééquilibrant tant bien que mal une situation de crise qui crée de nombreux dysfonctionnements au sein de leur environnement.

Ce n'est pas seulement la forme de l'espace qui évolue, mais ses fonctions. La piste qui relie désormais la ville aux camps est un facteur de transformations important, dans la mesure où la zone d'Albadaria, d'une situation d'enclavement engendrant un certain type de stratégies de la part de sa population, passe à une situation d'ouverture où elle occupe une fonction centrale. Ainsi, c'est toute la zone qui s'organise et se hiérarchise presque « ex nihilo », mettant à contribution les populations : chaque catégorie de personne doit définir une stratégie qui lui permette de survivre.

Les marchés sont un bon exemple de ces transformations spatiales ; certains périclitent, d'autres fleurissent (dans les camps), et leur nature change, s'adapte aux nouveaux besoins qui voient le jour. Cette redistribution des espaces commerciaux modifie l'utilisation de l'espace par les populations locales qui ont dorénavant la possibilité de limiter leurs déplacements et bénéficient d'un plus grand choix de lieux d'échanges.

[315] Source : rapport FAO.

L'observation de ces évolutions nous conduit tout naturellement à considérer les transformations existant à une échelle micro locale : la ville. Là encore, ce n'est pas tant la forme qui change que la fonction urbaine. On considèrera non pas les flux entrant et sortant, mais le cœur de la ville, ses occupants, leurs activités, et surtout, la modification de son paysage socio-économique et culturel consécutif à l'absorption des nouvelles populations (réfugiés, déplacés, OSI).

Réfugiés, déplacés, personnel humanitaire : les nouveaux acteurs des transformations urbaines

Ce dernier type de transformations est plutôt d'ordre social et circonscrit à la ville de Kissidougou. Celle-ci abrite depuis fin 2000 de nombreux déplacés de la région de Guéckédou[316] et quelques milliers de réfugiés urbains. La présence de ceux-ci en ville contribue à faire évoluer le milieu urbain, dès lors que ces nouveaux arrivants sont intégrés en ville et entrent en interaction avec la population. Ils sont alors porteurs de nouvelles habitudes, de changements dans les comportements, d'évolutions techniques… mais aussi générateurs d'activités commerciales qui dynamisent l'espace urbain.

En 2001, accompagnant la création des camps, sont arrivés tous les acteurs humanitaires qui étaient auparavant installés à Guéckédou. Kissidougou s'impose donc comme le premier pôle humanitaire en Guinée, et cela n'est pas sans conséquences sur la population locale et sur l'activité économique de la ville. La machinerie humanitaire nécessite beaucoup de biens matériels et de ressources humaines. Elle contribue à une forte monétarisation de l'économie en ville.

Les grands bouleversements en ville sont consécutifs à l'arrivée *des déplacés de Guéckédou, des réfugiés urbains et des acteurs de l'humanitaire*. Tous présents de façon officiellement temporaire, ils n'en marquent pas moins la ville de leur présence, et modifient l'équilibre socio-économique et culturel de la ville. Afin d'avoir une meilleure appréciation de la population des déplacés et des réfugiés urbains, qui sont peu connus en raison de leur caractère marginal, nous proposerons d'abord une typologie de ceux-ci. Ensuite, nous dresserons un bilan des impacts ressentis sur la ville et les populations locales, suite à l'arrivée des migrants. Enfin, nous aborderons spécifiquement les conséquences de la présence des acteurs humanitaires en ville.

Les populations déplacées et réfugiées semblent toutes deux s'être bien intégrées à la population locale de Kissidougou, quoique de façon différente. Ces populations se répartissent l'une et l'autre en plusieurs catégories, en fonction du contexte d'arrivée et de caractéristiques déterminant un certain profil.
Des questionnaires, proposés à un échantillonnage de déplacés et de réfugiés urbains installés à Kissidougou en novembre – décembre 2002, ont permis de recueillir un certain nombre d'informations concernant ces populations migrantes. Le questionnaire, complété par des entretiens, a une valeur qualitative

[316] On estime leur nombre entre 20.000 et 30.000, arrivés en moins d'un an

et non quantitative, mais il permet de dégager quelques grands traits pour proposer ensuite une typologie.

Mode d'intégration des déplacés au tissu urbain

Les déplacés se sont intégrés assez uniformément en ville ; les quartiers du Sud sont ceux qui ont reçu le plus de déplacés dans un premier temps car ce sont les premiers quartiers lorsqu'on arrive de Guéckédou. Les déplacés se sont ensuite installés soit chez des parents ou des amis, soit chez des personnes inconnues acceptant de les recevoir par solidarité. Pour certains, cette période s'est éternisée et dure peut-être encore ; d'autres, après quelques semaines, ont trouvé une maison en location.

Bien qu'on observe une continuité urbaine, on distingue schématiquement deux types de quartiers à Kissidougou. Les quartiers urbains, dont les caractéristiques sont :
une forte densité de l'habitat
une activité commerciale forte et un peu d'agriculture
un niveau d'infrastructure supérieur (marché, hôpital, écoles, accès à une voie goudronnée).

Les quartiers périurbains dont les caractéristiques sont :
une densité moyenne de l'habitat
une activité principalement tournée vers l'agriculture
un niveau d'enclavement plus ou moins fort et un accès plus difficile aux infrastructures.

C'est dans les quartiers centraux que l'on trouve une majorité de déplacés. On n'observe néanmoins aucun processus de ségrégation ; les déplacés sont dispersés en ville et mêlés à la population locale.

Dans les quartiers périurbains, plus « ruraux » que les quartiers centraux, on observe des phénomènes d'entraide plus forts. Une plus grande implication du chef de quartier, une aide généralisée et importante lors de l'arrivée des déplacés, un réseau associatif plus serré, dans lequel se sont impliqués de nombreux réfugiés. Le réseau social entre déplacés semble plus ancien : de nombreuses personnes interrogées connaissaient d'autres déplacés en arrivant dans le quartier. En revanche, dans les quartiers urbains, il n'est pas rare que les personnes interrogées aient déclaré qu'elles ne connaissaient personne lors de leur arrivée.

Dans les quartiers urbains, il semble que les déplacés soient arrivés à un certaine autonomie plus rapidement que dans les quartiers périurbains. Ils sont souvent eux-mêmes d'origine urbaine : les personnes ayant vécu en milieu urbain sont davantage attirées par des quartiers urbains, par habitude de vie, ou parce qu'ils exercent une activité inhérente à un centre urbain. Il leur est souvent plus facile d'exercer leur métier que les agriculteurs, qui ne possèdent ni terre, ni intrants, ni semence en arrivant à Kissidougou. Ces derniers d'ailleurs ont été les premiers à retourner dans la préfecture de Guéckédou après les attaques.

Le milieu urbain est moins propice à l'intégration dans un réseau social préexistant. Plus anonyme, plus vaste, plus diversifié, c'est un milieu à plus faible cohésion. Cela explique que dans les quartiers urbains les déplacés aient reçu moins de soutien ; ce n'est nullement par malveillance ou indifférence mais plutôt par méconnaissance. Autant les déplacés arrivés dans les quartiers plus ruraux ont été identifiés très rapidement par les populations locales, autant les nouveaux arrivants en milieu urbain se sont fondus dans la masse.

Ceci est corroboré par la donnée suivante : les seuls quartiers où les déplacés ont constitué des associations de déplacés sont des quartiers urbains. Dans tous les autres quartiers, les déplacés se sont intégrés dans des associations préexistantes. Ceci tend à montrer que l'intégration est facilitée dans les quartiers ruraux ou mixtes par une plus faible densité de population, un tissu social plus resserré, une homogénéité plus grande. Dans des quartiers plus hétérogènes, les nouveaux venus sont enclins à se constituer en associations afin de se soutenir et peut-être de recréer une cohésion sociale, qui, si elle n'existait pas dans leur milieu d'origine, devient ici nécessaire pour la survie du groupe en situation de précarité (au moins dans les premiers temps de l'installation.)

Typologie des déplacés

Les déplacés sont arrivés en 2000-2001, à la suite des attaques qui ont touché la région de Guéckédou, à la frontière Sud. Leur intégration a été grandement facilitée tant par l'appartenance à un même pays, à des cultures et des langues communes qu'à la fréquente existence de liens familiaux ou amicaux. On distingue trois types de déplacés :
ceux qui sont *déjà retournés* ou qui sont *dans une dynamique de retour imminent*. Cette catégorie, qui représente la majorité des déplacés, est constituée par des agriculteurs qui ont besoin de retourner le plus rapidement possible cultiver leurs terres afin d'assurer leur subsistance. Les destructions ayant surtout touché le milieu urbain alors qu'ils vivaient en zone rurale, la plupart d'entre eux ont pu conserver leur maison, ne l'abandonnant que le temps de se mettre à l'abri à Kissidougou.

Les déplacés projetant une « *longue attente* ». Ils sont déjà plus ou moins installés à Kissidougou. Soit ils habitent encore dans leur famille d'accueil, moyennant parfois un petit loyer, soit ils ont loué un logement. L'intégration et l'installation résultent d'un processus lent où l'affaiblissement économique de Guéckédou est à prendre à compte. De fait, la perte du caractère attractif de cette ville carrefour, auparavant très dynamique, se cumule au souvenir douloureux des attaques et des décès, et à la lenteur du processus de reconstruction (la situation de sécurité précaire dans cette zone jusqu'à une période récente a limité actions et investissements). Il faut aussi prendre en compte la dynamisation de Kissidougou, due au déplacement du pôle économique mais aussi à l'installation des ONG et à la proximité des camps. L'installation s'impose donc peut-être plus qu'elle ne se choisit. Lorsque la situation s'éternise ou se décante, lorsqu'on trouve un nouvel emploi et que l'on construit une nouvelle maison et une vie sociale sur les ruines d'un exode, une nouvelle existence peut débuter, loin de la frontière et du spectre de la guerre.

Enfin, une dernière catégorie de déplacés a délibérément choisi de *rester à Kissidougou*. Parmi ceux-là, de nombreuses personnes ont vu leurs maisons détruites et n'ont pas assez d'argent pour la reconstruire. Pour peu qu'ils soient parvenus à trouver un emploi et un logement, ils n'ont guère de raison de retourner à Guéckédou, où il leur faudrait de nouveau repartir de zéro. Il s'agit par exemple d'employés d'ONG, qui ont suivi leurs employeurs lorsque ceux-ci ont déménagé de Guéckédou à Kissidougou. La sûreté de ce type d'emploi, ajouté au salaire supérieur à la moyenne et à la position sociale indéniable qu'il confère, suffit amplement à justifier un processus d'installation définitive à Kissidougou.

Dans tous les cas, la proximité géographique et culturelle des deux villes favorise le processus d'intégration. Les déplacés ne sont pas autant déracinés que les réfugiés. Il leur est plus facile de trouver une place dans le tissu social et économique de la ville, grâce aux parents et connaissances vivant à Kissidougou et à la présence d'autres déplacés autour d'eux. La production de liens sociaux, nécessaire à une sédentarisation qui ne se passe pas dans la contrainte, mais relève d'un choix plus ou moins délibéré – ou simplement d'un « laisser-faire » - , a trouvé pour se développer un terrain tout à fait favorable à Kissidougou.

Mode d'intégration des réfugiés urbains en ville

Il est difficile d'obtenir des informations fiables sur les réfugiés, du fait du caractère illégal de leur présence en ville. On observe que les réfugiés se trouvent principalement dans les milieux urbains, ce qui s'explique bien par le fait que leur motivation pour habiter en ville est liée à l'activité économique de celle-ci, plus dynamique dans les quartiers urbains que dans les quartiers périurbains.

La plupart d'entre eux sont arrivés en Guinée depuis plus de dix ans, fuyant la guerre ou les rumeurs de la guerre. Leurs parcours sont très divers : certains se sont installés d'abord dans la Languette, puis ont fui en 2000 pour venir à Kissidougou ; certains étaient venus avant 2000, d'autres se sont déplacés de ville en ville… Certains semblent très sédentarisés, d'autres prêts à retourner dans leur pays d'origine… Il est très difficile de définir un profil de réfugiés urbains. On trouve des personnes de tous âges et des deux sexes. Les différences sont plutôt déterminées par le degré de dépendance et de relation avec les camps.

Les réfugiés urbains interrogés déclarent tous avoir reçu une aide de la population locale lors de leur arrivée, pour le logement et le soutien moral, principalement. Le chef de quartier semble avoir joué un rôle important dans leur intégration. L'implication des réfugiés dans des activités associatives est fréquent (mais pas systématique). Enfin, la grande majorité des réfugiés interrogés déclarent qu'ils ne connaissaient personne avant d'arriver en ville, ce qui tend à prouver que leur présence en ville est un réel choix économique ou de qualité de vie, et non une facilité. Les raisons les plus fréquemment invoquées pour expliquer leur préférence pour le milieu urbain sont les suivantes : l'attraction exercée par la ville, surtout pour l'emploi, la non adaptation à la vie des camps et l'ennui éprouvé dans ces derniers (pour ceux qui y ont vécu un peu). Les personnes interrogées viennent souvent d'un milieu rural (mais pas

uniquement) ; la volonté de retrouver un environnement similaire à celui d'origine n'est donc pas un facteur explicatif de la présence de ces réfugiés en ville.

Pour mieux comprendre les motivations des réfugiés à rester en ville, nous avons choisi trois critères : les niveaux d'hygiène, de scolarisation et de revenus, comparés à ceux dont les réfugiés bénéficiaient dans leur ville / village d'origine.
Les conditions d'hygiène semblent comparables à celles dont les réfugiés bénéficiaient chez eux. Pour la majorité, elles sont égales ou supérieures, ce dont on ne s'étonnera pas en rappelant que la plupart des réfugiés viennent d'un milieu rural – où par définition on trouve moins d'infrastructure et de services, qui sont plutôt l'apanage des villes, et potentiellement aussi moins de points d'eau aménagés.
Parmi les personnes interrogées ayant des enfants scolarisés, la majorité estime que le niveau de scolarisation est équivalent ou supérieur. Les réfugiés urbains sont globalement satisfaits de l'enseignement, ce qui peut surprendre, sachant que les classes sont surchargées à cause de l'afflux des déplacés, et que se pose sans nul doute le problème de la langue.
Dans une petite majorité de cas, les revenus perçus à Kissidougou sont inférieurs aux revenus d'origine, ce qui n'est guère étonnant, si l'on considère le dénuement dans lequel sont arrivés les réfugiés, qui ont dû reconstruire quelque chose à partir de rien, et le contexte économique en ville qui n'est pas forcément très favorable en raison de la surpopulation. Toutefois, une partie des personnes interrogées estiment que leur revenu est égal ou supérieur, ce qui conforte dans l'idée que le milieu urbain est favorable au développement d'une activité économique.
On peut en conclure que le niveau des services est dans l'ensemble comparable voire supérieur au niveau de services existants dans les villes / villages d'origine des réfugiés urbains. Ceux-ci semblent globalement satisfaits de l'environnement quotidien qui est le leur à Kissidougou, en tout cas, cela ne paraît pas constituer une raison de départ.

Typologie des réfugiés urbains

L'intégration des *réfugiés* s'est elle aussi relativement bien passée, mais de façon un peu différente, en raison du contexte et de la différence culturelle relative existant entre réfugiés et Guinéens. Elle est différente aussi car les réfugiés semblent être venus en ville par choix, ce qui témoigne d'une volonté explicite d'intégration. En revanche, les déplacés, qui sont arrivés plus récemment, ne sont pas forcément en mesure de s'impliquer de façon très volontaire dans leur propre intégration.

A Kissidougou, on compte environ 3.000 réfugiés urbains en octobre 2002, qui représentent un peu moins de 10 % du total des réfugiés dans la région de Kissidougou - Albadaria. C'est une estimation car alors que le HCR en comptabilise 4 à 5.000, la municipalité nie officiellement leur présence ou n'en reconnaît que quelques centaines. Les recensements aléatoires effectués dans les quartiers les estiment à moins de 2.000. En fait, leur situation délicate et l'attitude ambivalente des populations locales à leur égard rendent extrêmement

difficile un comptage objectif. En effet, d'un côté, les populations locales se réjouissent que les réfugiés demeurent dans les camps d'Albadaria, à bonne distance de Kissidougou, ce qui limite leur présence et leur influence en ville. D'un autre côté, sachant qu'ils n'ont pas de légitimité en ville, elles ont tendance à les protéger, en niant leur présence dans le quartier.

Bien que cela reste relativement tabou, il existe, ou a existé, une certaine méfiance à l'égard des réfugiés, soupçonnés d'abriter des rebelles dans leurs rangs. La flambée de violence des Guinéens envers les réfugiés, à la suite des attaques rebelles de la fin 2000, n'est jamais évoquée. Pourtant, brimades et emprisonnements arbitraires ont été choses courantes pendant plusieurs mois. Même si cette époque est révolue, certaines inquiétudes demeurent parmi les Guinéens.

Les réfugiés urbains, si on les qualifie par ce terme désormais officiel, échappent au contrôle des ONG et du HCR auquel ils posent de grands dilemmes. En effet, il est convenu entre les autorités guinéennes et le HCR que tous les réfugiés doivent résider dans les camps. Les réfugiés urbains, qui passent outre cette loi, se mettent donc en situation illégale et le HCR ne peut leur venir en aide. Ils vivent donc leur statut de manière tout autre que les réfugiés des camps. De plus, à cause de cette dimension diffuse et illégale, ils sont très difficiles à appréhender, à quantifier et donc à caractériser. Leur statut illégal explique l'attitude ambivalente des populations locales à leur égard. Néanmoins, ils font l'objet de protections de la part des chefs de quartiers et autres responsables locaux, par intérêt ou par solidarité. Cela suffit déjà à évaluer leur degré d'acceptation et d'intégration par la population locale.
Malgré la difficulté évoquée précédemment de caractériser des situations aussi complexes, nous avons pu identifier deux types de réfugiés urbains, ou tout du moins des traits communs qui permettent de présenter deux profils distincts :

- *La première catégorie de réfugiés urbains gravite entre Kissidougou et les camps*. Ils sont arrivés depuis peu à Kissidougou (entre 2000 et 2002). Ils y vivent et se rendent dans les camps pour y chercher ce qu'ils vendent ensuite au marché de la ville : rations, charbon de bois, tissus teints dans les camps. Ils disposent soit d'une chambre en ville, soit d'un hébergement gratuit chez des amis ou chez des parents. Souvent, le reste de leur famille vit dans les camps. Les uns habitent en ville à plein temps, les autres n'y passent que deux jours par semaine ou qu'une quinzaine par mois. Ces derniers ne peuvent pas vraiment être qualifiés de réfugiés urbains, dans la mesure où le camp est leur résidence principale. On taxe ceux-ci de « réfugiés professionnels » car non seulement ils vivent de l'aide internationale et parfois la détournent, mais ils ont aussi développé parallèlement une activité qui leur permet de générer d'autres revenus.

L*a seconde catégorie de réfugiés urbains n'a presque pas de contact avec les camps* et vit en ville à plein temps. Cette absence de contact avec les camps et cette stabilité en ville tient à deux facteurs. Le premier est la bonne intégration de ces personnes en Guinée, puisqu'elles y sont arrivées de longue date, certains étant même marié(e)s à des Guinéen(ne)s. En effet, ils sont arrivés pour la

plupart en Guinée depuis environ dix ans, s'installant d'abord dans les villages avec la population locale. Lorsque se sont créés les camps de la Languette de Guéckédou, certains s'y sont installés, d'autres sont restés chez l'habitant et sont venus à Kissidougou avec leurs hôtes lorsque ceux-ci ont fui les attaques.

Le second facteur est la volonté d'avoir une activité et de s'intégrer dans le tissu économique de la ville, tout en fuyant l'ennui éprouvé dans les camps pour ceux qui y sont passés. Souvent, ces personnes ne sont pas enregistrées auprès du HCR, et désirent s'intégrer par le travail et les relations sociales, en s'affirmant comme Sierra-léonais ou Libérien, plutôt que comme « réfugié ». Ils sont reconnaissants vis-à-vis de la population d'accueil. Ce désir d'intégration et cette gratitude sont davantage marqués chez les réfugiés urbains que les déplacés, alors qu'ils vivent dans une situation similaire. Peut-être que les déplacés, du fait de leur nationalité commune, considèrent l'aide locale comme un dû. Par ailleurs, dans une perspective de retour plus imminente, ils s'investissent sans doute moins pour leur propre intégration.

Qu'ils soient « réfugiés professionnels » ou complètement intégrés au tissu urbain, les réfugiés urbains font preuve d'une bonne capacité d'intégration et sont plutôt bien reçus par la population locale, tout en gardant une certaine autonomie.

Quant aux déplacés, du fait de leur nombre, il leur est paradoxalement plus difficile de s'intégrer au tissu économique, bien que la plupart soit déjà assez bien assimilée au réseau social local. Ils sont peut-être moins motivés pour s'intégrer que les réfugiés.

Enfin, aussi bien les réfugiés urbains que les déplacés ont du mal à se situer entre la perspective du retour et une intégration définitive qui tend à s'entériner d'elle-même.

Impact sur la population locale de l'afflux des populations déplacées et réfugiées

Il semble que la présence en ville des déplacés et des réfugiés n'ait pas réellement eu de conséquence sur le bâti (on observe peu de nouvelles constructions malgré une augmentation de population proche des 20 % au plus fort de la crise). De fait, la Direction Préfectorale de l'Habitat (DPH) n'a enregistré qu'une faible hausse des demandes d'attribution de parcelle. Toutefois, la part du foncier « formel » étant assez faible, il est difficile de se faire une idée précise du nombre de nouvelles constructions. Il existe des zones d'occupation spontanée (notamment le long de la route de Guéckédou et près de l'aéroport sur des terrains restés vierges jusqu'à une date récente) mais ces terrains n'ont pas été annexés par les seules populations déplacées. On observe parfois quelques regroupements, mais les déplacés et les réfugiés sont surtout disséminés en ville, où l'on ne relève aucun processus de ségrégation spatiale entre eux et la population. Toutefois, on observe l'ouverture d'un certain nombre de marchés spontanés, non couverts. Il est difficile de dire à quel point ceux-ci seront pérennes. Certains sont installés dans les quartiers, mais le principal s'est installé sur la place de la mairie ! (au grand dam de la municipalité, car cette

place est un espace public supposé rester vacant). Les commerçants de ces marchés sont des réfugiés urbains, principalement des femmes. On voit aussi celles-ci vendre du charbon ou des petits gâteaux partout dans la ville. Si les transformations de l'espace bâti sont à peu près inexistantes, en revanche, les conséquences sociales et environnementales de cet afflux de population sont, elles, d'importance.

Conséquences sur l'environnement

L'installation des camps a eu un impact néfaste sur l'environnement. Les coupes sombres de bois et la dégradation généralisée du couvert végétal autour d'Albadaria est un problème crucial soulevé de façon récurrente par les Guinéens. Des arbres de rente sont coupés, sans parler de l'extraction sauvage de l'huile palmiste qui tue les palmiers. Par ailleurs, la quantité de charbon produite par les réfugiées et vendue en ville nuit considérablement au couvert végétal. Celui-ci a subi une dégradation de 2 %[317] entre 1998 et 2001 dans les zones périphériques des camps, tandis que le déboisement atteint 5,8 % pour la même période. Entre 1979 et 2001, le pourcentage de déboisement est de 8,4 % : les deux tiers de la dégradation (5,8 %) concernant la période 98 – 01, on peut en déduire que le phénomène est directement lié à l'installation des camps. Les populations locales se plaignent beaucoup de cet état de fait.

Conséquences sur l'activité commerciale

Les réfugiés et les déplacés ont développé de nombreux petits commerces. Cette tendance fut encouragée par le déversement des produits de l'aide à Kissidougou. On voit nombre d'hommes tenir une petite échoppe de réparation de cycle, ou de cordonnerie. Les réfugiés urbains sont parvenus à s'insérer dans l'économie locale essentiellement en menant de petites activités commerciales, surtout les Sierra Leonais. Ceci a un impact dynamisant sur le tissu urbain.

Conséquences sur la sécurité alimentaire

La plupart des personnes interrogées nous ont fait part de problèmes d'alimentation liés à l'arrivée des déplacés. En effet, dès l'arrivée des déplacés, un système de solidarité s'est mis en place pour absorber quelque 20 000 personnes. Ce sont les chefs de quartier qui ont assuré le « placement » des familles déplacées quand celles-ci n'avaient pas déjà un point de chute (parents, amis) en ville. De nombreuses familles qui comptaient 8 à 10 membres ont vu leur nombre doubler ! La quantité de nourriture restant la même, au moins dans les premières semaines /mois (le temps que les nouveaux venus s'intègrent et trouvent un contrat qui leur rapporte argent ou nourriture), les populations locales et déplacées se trouvèrent dans une situation alimentaire critique. Ajouté à la promiscuité, ceci n'a fait qu'empirer le niveau sanitaire et a favorisé le développement de certaines maladies. On a même pu observer des cas de malnutrition. Celle-ci reste un phénomène marginal en Guinée, mais c'est

[317] *Impact environnemental des réfugiés de Sierra Leone et du Libéria accueillis en Guinée forestière*, Vincent Bort, colloque « Conflits armés, l'impact sur l'environnement, la santé et le développement », Cité des Sciences, Paris, 29-30 novembre 2003.

pourtant parmi la population guinéenne et non parmi la population réfugiée que l'on trouve le plus grand nombre d'enfants malnutris en 2002 (d'après les sources du Centre Nutritionnel Thérapeutique d'ACF). L'arrivée presque concomitante des produits de l'aide vendus à bas prix sur le marché de Kissidougou fut d'un précieux secours et a malgré tout permis de pallier la situation de crise.

Une hausse des prix de la nourriture et du logement

L'arrivée des déplacés créa une demande très supérieure à l'offre, ce qui fit grimper les prix. Ce manque de denrées ne fut compensé ni par l'arrivée sur le marché des produits de l'aide ni de ceux issus du marché de Guéckédou. Pour les mêmes raisons, le prix du foncier locatif augmenta aussi considérablement. La présence des ONG y est pour beaucoup. En effet, leur installation fit doubler, voire tripler, les prix de location des grandes concessions. L'afflux des nouvelles populations, ajouté à la présence des ONG, a certes dynamisé subitement Kissidougou, mais a aussi contribué à augmenter les prix à la consommation, comme nous l'avons vu précédemment.

Des problèmes sanitaires et sociaux

Les populations locales se sont beaucoup plaintes des problèmes sociaux liés à l'arrivée des déplacés et des réfugiés (hausse de la criminalité, vols, etc.) Elles estiment en effet que l'élévation du nombre d'habitants pousse la population à développer toutes sortes de stratégies de survies, y compris le vol de bétail. Ces propos incriminent parfois les réfugiés, on note une certaine méfiance à leur égard. L'autre difficulté fréquemment évoquée est le manque de place. Les chambres sont pleines et cette promiscuité entraîne des risques de contagion et le développement de certaines maladies.

Une surcharge des infrastructures

Enfin, l'arrivée des déplacés et des réfugiés a posé un grave problème de surcharge des infrastructures, en particulier un manque de salles de classe. Les réfugiés, doués d'un sens de l'initiative développé, y ont remédié dès leur arrivée en ville en construisant des écoles pour leurs enfants. Cette initiative est propre aux réfugiés, qui avaient besoin de cours en anglais, car les déplacés, qui ont pu se greffer sur les salles de classe déjà existantes, n'ont pas construit d'écoles. Ces écoles furent récupérées par les Guinéens lorsque les réfugiés furent redirigés vers les camps, pour pallier un manque de salle de classe. Néanmoins, aucune autre initiative ne semble avoir été prise, et les classes restent surchargées, avec souvent 80 à 110 élèves par classe, en raison notamment de la présence des déplacés. En terme d'infrastructures, Kissidougou manque de salles de classe, de bancs et surtout de professeurs. On peut faire les mêmes réflexions en ce qui concerne les infrastructures de santé, qui sont

débordées. Toutefois, des programmes menés par les ONG existent à l'hôpital de Kissidougou, et contribuent à son développement et à son efficacité.

Des impacts positifs : les transformations techniques et culturelles

L'arrivée des réfugiés a contribué à apporter des *techniques* peu connues dans la région de Kissidougou. Même si elles avaient déjà commencé à se développer en Guinée dans la région de Guéckédou, depuis l'époque de l'installation des camps dans la Languette, il a fallu attendre l'ouverture des camps d'Albadaria pour voir ces techniques agricoles et artisanales se répandre en Guinée Forestière, notamment dans la région de Kissidougou.

La Sierra Leone et le Liberia sont un peu plus avancés techniquement que la Guinée dans certains domaines de l'agriculture. Les réfugiés ont ainsi pu apporter des techniques qu'ils maîtrisent bien, telles que l'aménagement de bas-fonds[318] et le repiquage[319], qui augmentent tous deux le rendement des récoltes. Les réfugiés ont aussi apporté de nouvelles techniques dans les domaines de la saponification et de la teinture pour tissus. Ces nouvelles façons de faire, qui se sont développées depuis dans la région de Kissidougou, sont plus rentables, plus efficaces et de meilleure qualité. Les populations locales en sont donc très satisfaites.

D'un point de vue *culturel*, le Liberia et la Sierra Leone apparaissent aussi plus « modernes », surtout au plan des mœurs. La dictature communiste de Sékou Touré a certainement joué un rôle dans cette différence, car s'il a maintenu son pays en paix d'une main de fer, il l'a aussi tenu à l'écart du modernisme. Ainsi, depuis l'arrivée des réfugiés, les gens notent que les coiffures et les tenues vestimentaires évoluent, en particulier celles des femmes. Par leur apport culturel, jugé favorable par la population, les réfugiés contribuent à la modernisation et à l'émancipation des populations guinéennes. Ce phénomène existait déjà dans la languette, avant que les camps soient relocalisés sur Albadaria : la zone de Guéckédou avait la réputation d'être plus avancée techniquement et culturellement grâce aux influences sierra léonaises et libériennes que le reste de la Guinée forestière.

A travers ces différents éléments, nous avons pu voir que l'installation des réfugiés sierra leonais et libériens a eu un impact fort sur le dynamisme économique et sur les changements sociaux de la zone de Kissidougou, en termes positifs et négatifs. En effet, l'arrivée massive des réfugiés et des déplacés de Guéckédou a créé une crise économique sans précédent dans la zone

[318] Lorsque le bas-fond n'est pas aménagé, il s'ensable à cause des pluies, ce qui réduit considérablement son rendement. Grâce à de bonnes techniques de maîtrise et de circulation de l'eau, l'aménagement permet de lutter contre l'ensablement et les mauvaises herbes.

[319] Le repiquage permet d'économiser la semence. En effet, alors que 80 kg de semences sont nécessaires par hectare si l'on sème à la volée (technique la plus courante en Guinée), on en n'utilisera que 40 kg/ha si on les plante en pépinière auparavant et qu'on les repique ensuite quant ils sont assez robustes. L'utilisation de la pépinière puis le repiquage augmentent donc de beaucoup la rentabilité.

frontalière (ce qui a peu ou prou profité à la région économique de Kissidougou) et engendré une inflation des prix à Kissidougou, en particulier en raison de la baisse de la production agricole à Guéckédou. Malgré cette pression économique défavorable aux ménages de Kissidougou, l'intégration en ville des réfugiés et des déplacés s'est passée sans trop de heurts. Bien que ces populations nouvellement arrivées aient été une charge pour les familles locales dans un premier temps, elles ont assez rapidement fait preuve d'une autonomie et d'un dynamisme qui leur ont permis de s'intégrer dans le tissu économique et culturel de la ville. Cela a des conséquences favorables au développement de la zone : les réfugiés sont porteurs de valeurs plus « modernes » qui représentent un facteur de transformations sociales, et ils importent un certain nombre de techniques, notamment agricoles, qui améliorent grandement les productions, surtout en matière de riziculture.

L'exil est vécu par beaucoup comme une situation temporaire, ce qui explique que l'intégration reste malgré tout hésitante (ce qui explique que les réfugiés ou les déplacés préfèrent louer plutôt qu'acheter ou bâtir).

Les impacts de la présence du personnel humanitaire en ville

Le premier constat que l'on peut faire sur le terrain, c'est que le personnel expatrié des ONG est composé de consommateurs de premier ordre. Ceux-ci sont caractérisés par les points suivants : leur niveau de vie est beaucoup plus élevé que celui de la population locale, leur rythme de vie au sein des ONG est soutenu mais laisse toujours une place aux loisirs, ils ont des besoins spécifiques de consommation ainsi que des exigences immobilières et de confort, ils effectuent de nombreux déplacements, essentiellement avec des véhicules tous terrains gourmands en carburant. Tous ces éléments se répercutent directement sur l'économie urbaine.

Les conséquences directes

Le personnel expatrié des ONG a de fortes demandes en matière de *logement* : en général, il habite dans de grandes résidences appelées « compounds ». Les bâtiments possèdent le confort de base – au moins un groupe électrogène et un château d'eau domestique-, le tout entretenu par du personnel de maison. Il faut ajouter à cela la location de locaux de bureaux, de garages et d'entrepôts. L'arrivée des ONG en ville a entraîné une hausse significative des prix des loyers, qui se sont alignés en général sur les plus offrants. Cette flambée des prix concerne l'ensemble du locatif disponible ; même le prix d'une simple chambre a augmenté, pénalisant les plus démunis. Par ailleurs, la ville n'étant pas très grande, elle atteint rapidement son taux d'occupation maximal, ce qui renforce la concurrence et donc la hausse des prix. L'arrivée des ONG contribue par ailleurs à la création d'une ville « duale » : la ville des OSI, espace hermétique au sein duquel les expatriés circulent en circuit fermé (de la base à la maison et toujours en voiture), et la ville africaine avec son fonctionnement propre. Il existe cependant des espaces d'interpénétration, principalement à travers les contacts professionnels entre le personnel local et le personnel expatrié.

Les biens de consommation courante sont aussi un poste de dépense majeur pour le personnel des ONG : outre les dépenses liées aux loisirs, notamment dans les rares restaurants de la ville, l'argent des expatriés est essentiellement investi dans l'alimentation. Etant donné leur grand pouvoir d'achat, de nombreux commerçants ont aligné leurs prix sur les possibilités des travailleurs humanitaires, pénalisant de la sorte les ménages guinéens pour certains produits. En dehors de cet inconvénient pour les ménages locaux, la présence des ONG contribue plutôt à dynamiser le petit commerce local. De nombreux petits commerces font leur chiffre d'affaire grâce aux achats réalisés par le personnel des ONG, aussi bien les expatriés que le personnel local, dont le pouvoir d'achat est bien supérieur à la moyenne locale. Il s'agit des artisans qui fabriquent des meubles, des vendeurs de tissus, et surtout tous les petits vendeurs de rue qui sont installés auprès des locaux des ONG.
Par ailleurs, les ONG ayant de plus en plus une politique d'achat local pour leur activité proprement dite, leur présence stimule fortement le commerce urbain. Elles construisent (forte demande en matériaux de construction : bois, ciment…), rénovent, utilisent une grande quantité de produits consommables (papeterie, matériel de bureau), de pièces mécaniques (pour voitures, camions, pompes, générateurs…), d'outils et de toute sorte de matériels divers pour le fonctionnement quotidien de leur base et son entretien.

Enfin, un des secteurs les plus stimulés est celui du carburant. La seule flotte de l'ensemble des ONG à Kissidougou comprend plus de 200 véhicules tous-terrains, 200 motos, 50 camions ainsi qu'une cinquantaine de groupes électrogènes. A cela, il faut ajouter les besoins des avions du PAM, du HCR et du CICR qui réalisent des vols hebdomadaires sur tout le territoire. Il existe trois stations-service à Kissidougou, et à la fin de l'année 2002, trois nouvelles étaient en cours de construction.

Les infrastructures sont une autre conséquence directe de l'installation des ONG sur le territoire. De nombreuses routes ont été ouvertes, notamment entre Kissidougou et les camps, mais aussi à Owet Kama, à la frontière libérienne, pour faciliter l'accueil et le transfert des réfugiés entrants, ou encore de la Languette vers la Sierra Leone afin de rapatrier les réfugiés. D'autres infrastructures en matière de téléphonie ont elles aussi été importées. Toutes ces réalisations participent au développement de la région et à son désenclavement.

Enfin, la *création de nombreux emplois* est un autre avantage induit par la présence des ONG. Les expatriés ne représentent qu'une toute petite part du personnel employé (environ 2 % !). La grande majorité des employés est embauchée sur place (environ 72 % de Guinéens, et 26 % de réfugiés journaliers travaillant sur les camps). Les ONG offrent un éventail varié d'activités qui vont de pair avec un nombre important de postes à pourvoir, des salaires élevés, des fonctions gratifiantes par le seul fait d'appartenir à un organisme international. Ces emplois sont donc très convoités. A Kissidougou, on estime à environ 2.000 personnes le nombre d'employés dans le secteur humanitaire. Si chacun des salaires fait vivre entre 6 et 10 personnes, on peut estimer que ce secteur fait vivre de 12 à 21 % de la population de la ville. Ce chiffre théorique est à tempérer car de nombreux employés des ONG sont originaires du Sud de la

Guinée (Guéckédou, Macenta, N'Zérékoré). Ceux-ci ont été embauchés sur place lorsque les ONG se trouvaient implantées sur ces zones. Ils n'ont ensuite fait que suivre leurs déplacements, le dernier en date étant la relocalisation vers Kissidougou suite aux attaques de Guéckédou. Les postulants à l'embauche originaires de Kissidougou se sont donc trouvés confrontés à la concurrence professionnelle des déplacés qui, aux yeux des employeurs, avaient l'avantage d'avoir déjà travaillé pour les agences humanitaires lorsque celles-ci étaient implantées sur leur région. Le chiffre le plus réaliste que l'on pourrait avancer serait de 12 à 15 % des habitants de Kissidougou vivant des salaires versés par les ONG.
Il existe enfin un pourcentage non quantifiable d'emplois indirects, pour la réalisation des projets destinés aux réfugiés, par sous-traitance, notamment dans le secteur de la construction, du transport et de la transformation des matières premières (comme le bois).

Pour la zone d'Albadaria - Kissidougou, qui a vu la réimplantation des camps et des ONG auparavant installées à Guéckédou, il convient de distinguer les impacts sur la ville même de Kissidougou et les impacts sur l'ensemble de la préfecture, en particulier sur la zone d'implantation des camps.

Pour *Kissidougou* même, si l'on retient comme seul critère le nombre de programmes orientés spécifiquement vers la ville, l'impact est plutôt limité car ceux-ci sont peu nombreux. En fait, la plupart des améliorations proprement urbaines induites par la présence des humanitaires se concentrent sur l'hôpital préfectoral[320] à travers la mise en œuvre de programmes ouverts aux réfugiés comme aux Guinéens. Cela a permis tout de même une amélioration sensible de la qualité générale des infrastructures sanitaires et sociales de la ville. Néanmoins, l'impact indirect des ONG sur l'économie locale est important, du fait de leur pouvoir de consommation et d'embauche.

En ce qui concerne l'impact sur *les villages de la préfecture de Kissidougou*, en particulier ceux situés à proximité des camps, il faut retenir que ces villages ont bénéficié d'un certain nombre de retombées directes, plus diversifiées qu'à Kissidougou quant aux secteurs appuyés, tels que la voirie, la santé (accès gratuit aux infrastructures des camps), l'agriculture, etc. En particulier, de nombreux points d'eau et écoles ont été construits, et les villageois ont accès aux AGR mises en place par les ONG. Néanmoins, ces apports n'ont pas fait passer ces villages ruraux à un statut urbain[321]. L'habitat reste constitué de cases villageoises, on trouve très peu de voies goudronnées et pas d'éclairage public. Les améliorations apportées n'ont pas attiré non plus de nouveaux flux significatifs de population. Par ailleurs, les villages sont frappés de plein fouet par la hausse des prix et par la baisse de dynamisme des petits marchés locaux au profit des nouveaux marchés des camps. Enfin, les Guinéens subissent la concurrence des réfugiés pour l'accès au travail, car grâce à la distribution de

[320] Il s'agit des centres d'accueil et d'animation ainsi que du CNT (centre nutritionnel thérapeutique).
[321] Le contexte reste en effet rural : on y trouve surtout des cases villageoises et quelques bâtiments en dur, très peu de portions de voie goudronnées (des pistes donc pour l'essentiel) et pas d'éclairage public. Les améliorations apportées n'ont pas attiré non plus de nouveaux flux significatifs de population.

l'aide, ils peuvent se permettre de vendre leur force de travail moins cher. Ceci est favorable aux exploitants qui embauchent des journaliers, mais dramatique pour les personnes vivant uniquement de la vente de leur force de travail.

A l'inverse de Kissidougou, les impacts directs dont bénéficient les villages (forages, AGR…) sont multiples, mais les retombées indirectes sur l'économie locale sont mitigées, particulièrement défavorables aux ménages les plus démunis.

En tout état de cause, on ne peut pas parler de réel investissement du milieu urbain par les projets humanitaires. Il faut rappeler que le mandat du HCR et des ONG est l'aide aux réfugiés et non pas à la population locale. Or, à Kissidougou, la présence des réfugiés urbains est niée puisque déclarée illégale par les autorités qui les pourchassent, par peur des infiltrations de rebelles. Les organisations humanitaires ne peuvent les assister sans contredire la politique des autorités locales[322]. La plus grande partie des projets humanitaires initiés depuis 2001 est donc destinée aux réfugiés des camps. Il est à souligner toutefois, comme nous l'avons mentionné plus haut, que 10 à 15 % des fonds humanitaires sont destinés à des projets orientés vers les villages guinéens de la préfecture de Kissidougou. L'objectif est d'atténuer les disparités entre les communautés réfugiées et guinéennes, surtout dans la sous-préfecture qui héberge les camps. L'attention dont faisait l'objet les réfugiés avait en effet fait naître de la jalousie chez les populations hôtes qui vivaient dans des conditions désormais beaucoup plus misérables que ceux qu'ils hébergeaient sur leur territoire.

Les ONG subissent aussi la pression des bailleurs de fonds qui financent leurs programmes. En effet, seul un certain type de projet (d'appui aux réfugiés) peut être éligible pour une demande de fonds faite auprès des bailleurs de l'urgence. L'aide aux populations guinéennes, entrant dans le cadre du développement, échappe au domaine d'action de ceux-ci. Cet état de fait lie les ONG et limite l'étendue de leurs actions possibles, puisque leur fonctionnement dépend de leur budget, très majoritairement alimenté par les bailleurs de l'urgence. Par ailleurs, l'action des ONG est inscrite dans un pas de temps limité, avec des objectifs difficiles, et évolue dans un contexte institutionnel assez homogène. Ceci crée un ensemble qui privilégie une action conçue dans l'urgence, sans laisser beaucoup de place à des problématiques s'inscrivant dans un contexte très différent (dans la durée et dans l'approche) : le développement.

Le départ des humanitaires : des conséquences à prévoir

L'étude des retombées de la présence des humanitaires en ville conduit naturellement à évoquer les conséquences de leur départ, dont l'anticipation est (idéalement) indispensable…

[322] En accord avec les autorités guinéennes, le HCR a tout mis en œuvre pour que les réfugiés se regroupent dans les camps lors de la relocalisation de 2001. En théorie, les réfugiés non enregistrés dans les camps d'Albadaria ne sont pas censés bénéficier de l'assistance internationale. Ceci est censé les motiver pour ne pas rester en ville à Kissidougou.

Sur la ville, on peut anticiper la présence de risques consécutifs au départ des OSI. Ceux-ci peuvent être prévenus en mettant en place un certain nombre d'actions d'accompagnement.

Risque de perte du dynamisme économique en ville.

Suite au départ des agences d'aide et à la reprise économique de Guéckédou, le commerce, jusque là stimulé par une forte demande, pourrait péricliter si des projets de développement ne sont pas montés pour assurer son autonomie. Il semblerait pertinent d'entamer des actions permettant à Kissidougou de conserver les avantages acquis en matière de développement économique. Celui-ci repose pour beaucoup sur le secteur informel, soutenu par l'arrivée des déplacés et des réfugiés urbains. En effet, ces derniers suscitent une forte demande en nourriture, logement, transport, biens de consommation courante… à laquelle répond spontanément une croissance du secteur informel. Ce dernier est soumis aux aléas de la conjoncture, ce qui le rend extrêmement fragile et difficile à accompagner pour les ONG. Il risque donc de subir fortement les conséquences du départ des ONG et des réfugiés, en particulier si celui-ci se fait brutalement et sans action d'accompagnement.

- Risques d'impacts négatifs sur l'emploi

Les employés non qualifiés (chauffeur, gardien) risquent d'avoir des difficultés à se replacer. En revanche, le personnel qualifié a plus de chance de retrouver un emploi dans un autre secteur, avec la probabilité de devoir se déplacer à Conakry. Bien que l'activité commerciale se soit développée à Kissidougou, aucune petite industrie ne s'est créée, et l'offre d'emploi va probablement demeurer insuffisante, a fortiori pour un personnel formé par les ONG et pouvant prétendre à un poste à responsabilités. La perte subite de ces emplois lorsque les ONG partiront risque d'avoir des conséquences dramatiques sur la population, sauf si certaines actions comme par exemple l'aide à la création de petites entreprises sont mises en place avant le départ des OSI, ou qu'un relais s'effectue avec des agences de développement.

- Une baisse du prix des logements

En raison de la baisse de pression sur l'immobilier, les logements, au grand soulagement de la population, devraient voir leur prix diminuer, tout comme celui d'un certain nombre de denrées alimentaires. C'est la loi du marché qui règlera les prix, avec une demande plus faible.

- Conséquences sociales du départ des réfugiés

Même si la grande majorité des réfugiés vit dans les camps, l'impact sur le tissu urbain de leur présence est réel. Celui-ci se ressent particulièrement à un niveau économique. En effet, les réfugiés représentent une main d'œuvre bon marché et toujours adaptée aux principales activités économique de la zone, qui sont

sensiblement les mêmes que celles dont ils sont coutumiers (agriculture et artisanat). Leur présence améliore donc la production dans la sous-préfecture d'Albadaria, ce qui augmente la quantité de marchandises disponibles sur le marché de Kissidougou. En outre, les vivres issues de l'aide et vendues par les réfugiés sur les marchés sont d'un grand secours pour les ménages guinéens, en particulier les plus démunis, car ces denrées à forte valeur nutritive sont peu chères. Lorsque les réfugiés quitteront la zone, ces produits n'existeront plus sur le marché. De plus, le potentiel d'innovations techniques apporté par les réfugiés, même s'il est pour une bonne part assimilé par la population guinéenne, n'est peut-être pas exploité autant qu'il pourrait l'être. Enfin, les services de santé entretenus par les ONG et accessibles aux Guinéens (comme l'hôpital de Kissidougou) se trouveront délaissés…

- Récupération des infrastructures après la fermeture des camps

On peut tirer des enseignements du départ des réfugiés de la Languette et de Dabola pour anticiper les conséquences de la fermeture des camps d'Albadaria. Bien que ceux-ci soient d'une autre envergure et dotés d'une structure organisationnelle plus développée, les conséquences du départ des réfugiés et des agences d'aide sont de nature comparable sur les différents sites, au niveau de la récupération potentielle des infrastructures par la population locale.

Lors de la fermeture des camps de Sembakounya, près de Dabola, au Nord Ouest de Kissidougou, aucune récupération n'a été planifiée, et le camp vide s'est vu l'objet de nombreux pillages. Après quelques temps, le camp a été finalement nettoyé sous contrôle d'une ONG qui a embauché des volontaires autorisés en contre-partie à récupérer ce qui pouvait l'être (bois, tôle). Un projet mené par une ONG locale, en accord avec les autorités, envisage d'utiliser les terrains vides pour reboiser en bois de rente. Néanmoins, les bénéficiaires potentiels sont réticents à s'engager car les terres restent pour l'instant propriété de l'Etat guinéen.
A Bodou, village de 800 personnes dans la Languette, à côté duquel était installé un camp de 20 000 réfugiés, on n'a pu réutiliser aucune infrastructure. A cela plusieurs explications : le manque de moyens pour valoriser celles-ci, l'inadaptation aux besoins, et une réticence du gouvernement, qui s'est vu céder les infrastructures par le HCR après la fermeture des camps. Celui-ci les garde jalousement pour les utiliser à sa guise pour des projets à venir. Mais les moyens manquent et rien ne se passe : les bâtiments gisent dans l'expectative, inutilisables car figés comme propriété de l'Etat.

De toute évidence, la récupération des infrastructures par la population locale après la fermeture des camps ne fait l'objet d'aucune planification, et se traite au cas par cas en fonction de l'implication des acteurs locaux. La taille des camps et leur éloignement géographique par rapport aux villages sont certainement des facteurs favorisants, bien qu'on ne puisse formuler des généralités sur ce point.
La taille monumentale des camps d'Albadaria pose question. En effet, début 2004, les rapatriements sont très avancés, en particulier en ce qui concerne les Sierra Leonais, que le HCR incite fortement au « rapatriement volontaire », notamment en contraignant les ONG de débaucher ceux qui travaillent pour

elles. On estime cependant que 15 % des réfugiés (soit 1500 familles) ne repartiront pas[323], bien qu'officiellement tous les Sierra Leonais devraient être rapatriés en juin 2004.
Les villageois des alentours ont exprimé leur désir de garder les installations après la fermeture des camps, eu égard aux apports bénéfiques liés à leur création : écoles, accès aux soins, marchés… qui ont radicalement transformé l'équilibre et le potentiel des villages voisins. Toutefois, même en supposant que quelques réfugiés demeurent dans les camps, et peut-être que quelques Guinéens s'y installent, le paysage socio-économique ne sera plus le même après le départ des OSI, et avec elles des budgets de fonctionnement des écoles, des centres de santé, de l'entretien de la voirie… et également des rations du PAM, apport de nourriture et source d'échanges dont la disparition risque d'être lourde de conséquences.

Il est donc très difficile d'élaborer des hypothèses sur le devenir des camps d'Albadaria après le départ des OSI. Leur récupération par la population locale semble ambitieuse, mais leur abandon total serait la ruine du potentiel socio-économique qu'ils représentent pour l'ensemble de la région Kissidougou – Albadaria. On ne peut que souhaiter que la fermeture des camps se fasse de façon organisée et concertée.

En résumé, l'arrivée de nouvelles populations en zone urbaine a des répercussions importantes sur l'organisation de la ville. Les déplacés et les réfugiés urbains, même s'ils sont ici de façon temporaire, n'en sont pas moins des facteurs de transformation de la ville. Il est difficile de mesurer leur nombre, et conséquemment de déterminer un impact en terme quantitatif. Il est néanmoins important de souligner qu'une part de ces populations s'intègre définitivement à l'espace urbain, apportant par ce fait sa part de changements inscrits dans la durée. Ceux-ci sont d'autant plus perceptibles que la ville avant l'arrivée des migrants avait une activité assez peu diversifiée, ville relais commerçant principalement avec son hinterland. Le contexte dans lequel les déplacés et les réfugiés s'intègrent en ville est tout à fait particulier ; il fait partie d'une dynamique de vastes changements engendrés par la crise.
L'arrivée des humanitaire est porteuse de plus grands changements, parce qu'économiquement plus visibles. Toutefois, contrairement aux nouvelles populations urbaines qui ont su trouver leur place dans un processus de continuité, les humanitaires vont quitter la ville à plus ou moins long terme, et la rupture risque d'être très brutale. Ce qui compte dans ce cas, ce n'est pas seulement de mesurer l'impact que ceux-ci ont sur la ville en termes qualitatif et quantitatif, mais de prévoir les conséquences d'un départ annoncé…

Conclusion

La zone de Kissidougou connaît depuis 2001 de grandes perturbations liées à un certain nombre de facteurs exogènes qui trouvent leur origine commune dans les conflits qui ont embrasé la Sierra Leone et le Liberia pendant 13 ans. Fuyant

[323] Source : rapport FAO, op. cit.

cette guerre, des milliers de réfugiés sont entrés en Guinée, pays neutre voisin épargné par la flambée de violence qui s'est répandue au Sud. Lorsqu'à la fin de l'année 2000, les rebelles entrent en Guinée, dévastant les villages et les camps frontaliers, c'est toute la région forestière qui va subir un grand bouleversement.

En 2001, la relocalisation des réfugiés loin de la frontière, dans les camps d'Albadaria, et l'éclatement du pôle économique de Guéckédou créent une grande déstabilisation régionale. C'est la ville de Kissidougou qui va subir de plein fouet les conséquences de ces mouvements forcés de population. Tout d'abord, la crise au Sud délocalise l'acheminement d'un grand nombre de marchandises, mais surtout toutes les prérogatives commerciales de Guéckédou, alors dévastée par les bombardements. Ensuite, la ville absorbe en moins d'un an quelques 20 à 30.000 déplacés. Enfin, elle voit l'ouverture de camps de réfugiés comptant plusieurs dizaines de milliers de personnes à une heure de route au Nord. De façon concomitante, toutes les ONG présentes auparavant dans le Sud s'installent en ville…

La zone en est profondément affectée, sur tous les plans : économiquement, elle passe d'un rôle de ville relais à une fonction centralisatrice. Les conséquences de cette évolution du rôle de la ville dans l'armature urbaine régionale se font sentir à l'échelle nationale, par une redistribution des flux sur l'ensemble du territoire.

A une échelle plus locale, la ville doit se replacer dans un rééquilibrage de l'espace imputable à la présence des camps. En effet, le bouleversement des axes d'échanges, avec la création de nouveaux flux et de nouveaux espaces de commerce, modifie le réseau traditionnel tissé entre la ville et son hinterland. La mise en place de camps abritant quelques 50.000 réfugiés, dans une zone quasi vierge, soutenus par la logistique humanitaire, a créé une bulle de richesses complètement ex nihilo. Ceci a pour conséquence de bouleverser l'ordre social et économique de la zone.

Enfin, l'on se doit de considérer les acteurs de ces transformations spatiales. Ce ne sont pas tant les réfugiés dans les camps, car même s'ils ont une incidence sur l'économie locale voire urbaine, ils sont maintenus pour une grande part *physiquement* à l'écart du milieu urbain. Or, c'est justement la *présence* en ville de nouveaux acteurs économiques, c'est-à-dire tout simplement d'une nouvelle population qui va s'intégrer, qui contribue à modifier l'équilibre urbain, d'une manière profonde. Ces nouvelles populations sont de deux types : d'une part des migrants « régionaux », qu'ils soient déplacés de Guéckédou ou réfugiés, et d'autre part le personnel humanitaire qui travaille sur les camps de réfugiés. Les nouveaux venus, déplacés ou réfugiés, sont difficiles à compter, et leur implication dans le milieu urbain est difficile à quantifier, car ce sont des populations très mobiles, d'une part, et qu'elles se fondent au sein de la population, d'autre part. Pourtant, leur rôle n'en est pas pour autant à négliger : dynamisation commerciale, importation d'innovations techniques ou culturelles… celles-ci ont un potentiel pour faire évoluer la ville. Mais ces changements sont lents, mouvants, il n'y a pas de réelle solution de continuité dans le processus : les réfugiés peuvent d'abord constituer un poids pour les populations locales qui les accueillent, puis se révéler productifs, puis s'insérer dans un système et contribuer à le dynamiser…

Cette diversité, ce flou économique expliquent peut-être le désintérêt que l'on porte aux migrants urbains. On les considère souvent, peut-être à tort, comme des quantités négligeables, qui viennent en ville puis disparaissent sans laisser de trace. On peut avoir l'intuition que la réalité est tout autre, que les changements prennent du temps, et ne sont pas toujours immédiatement visibles dans le paysage.

A l'inverse, on mesure très bien l'impact de la présence des humanitaires en ville : celui-ci est visible et quantifiable. De surcroît, les interventions humanitaires dans d'autres pays fournissent des expériences qui permettent d'anticiper certains impacts produits de manière récurrente par le départ des agences d'aide. Il est indéniable que l'argent investi, les moyens déployés laissent des traces sans doute indélébiles dans le paysage urbain, mais aussi dans l'équilibre socio-économique de la ville.

De manière générale, les transformations qui affectent le milieu urbain sont extrêmement difficiles à appréhender. D'une part, on dispose de fort peu d'informations quantitatives, et d'autre part, l'absence d'implication des organisations internationales et des ONG étrangères dans ce milieu fait que celui-ci est parfaitement méconnu des acteurs humanitaires.

Ceci constitue un manque qu'il importe de soulever : en effet, toutes les modifications de la trame économique et sociale de la région ont des répercussions sur la ville. C'est en milieu urbain que se cristallisent les manques, les innovations, les évolutions. La ville est le thermomètre de l'état social d'une région, car tous les flux s'y croisent peu ou prou, toutes les influences s'y rencontrent. C'est souvent le théâtre des plus grands changements, c'est là que se trament les évènements politiques les plus déterminants, c'est aussi le lieu d'expression des conflits, qu'ils soient sociaux ou idéologiques, qu'ils soient manifestations ou guérillas. C'est aussi un lieu d'accueil privilégié pour les migrants, parce qu'il est synonyme de diversité et d'opportunités économiques.

Dès lors, comment comprendre le désintérêt dont la ville fait l'objet ?

D'abord, il y a sans doute une certaine méfiance à l'égard de ce milieu urbain, tentaculaire, non contrôlable, étrange dans tous les sens du terme. Son organisation, obéissant pourtant à certaines lois, les siennes propres, semble incompréhensible et paradoxale. L'identification de populations précises est un parcours du combattant. L'obtention de chiffres une gageure. La connaissance exhaustive du milieu impensable. On peut difficilement s'étonner de ne pas voir davantage d'actions en ville, car le montage et le suivi des programmes sont plus complexes et leur succès sûrement plus aléatoire qu'en milieu rural.

C'est aussi (et avant tout, dans le cas de Kissidougou) une question de mandat. Les organisations humanitaires présentes ont toutes pour mandat l'aide et l'assistance des réfugiés. Quid des populations locales ?... on ne peut pas faire fi des difficultés dans lesquelles le départ des ONG, des organisations internationales et des réfugiés vont les jeter. La responsabilité de la communauté internationale est impliquée, puisque c'est elle qui a modifié de manière sans doute définitive l'équilibre régional. Ce qui en soit n'est pas un mal ; mais la

brusquerie d'un départ non anticipé et l'abandon des populations sans une politique d'accompagnement seraient désastreux. La gratuité des nouveaux services disponibles pour les villageois risque aussi de contribuer à augmenter leur niveau d'exigence, qu'ils n'auront pas les moyens de satisfaire, à moins de d'augmenter leur revenus et de monétiser davantage leur échanges. Pourtant, la mise en place d'actions de développement ne semble pas faire vraiment partie des priorités des agences d'aide humanitaire *d'urgence*, comme leur nom l'indique. Cette impasse illustre la difficulté de penser l'action humanitaire autrement que dans l'immédiateté, et surtout dans une globalité qui dépasserait les clivages de compétences et de prérogatives diverses qui nuisent aux bénéficiaires.

L'étude du milieu urbain paraît donc indispensable, à la fois dans une perspective d'analyse globale du territoire, pour mieux comprendre les enjeux géographiques et adapter l'action au plus près des besoins des bénéficiaires, mais aussi parce que la ville est un laboratoire qui permet d'examiner avec précision les multiples conséquences d'une situation de crise. Les nouveaux réseaux, la redistribution des flux sur le territoire, la création des nouveaux marchés, mais aussi l'installation des camps, l'arrivée des déplacés, la présence des humanitaires…. Tout cela fonctionne comme un système dont les failles et les réussites se cristallisent en ville, même si ce n'est pas vers elle directement que les programmes se dirigent.

Essayer d'appréhender l'espace urbain le mieux possible, avoir une pensée à long terme, anticiper les conséquences, capitaliser les expériences sont les clefs de voûte les plus aptes à soutenir l'édifice d'une action de qualité qui peut prétendre s'inscrire dans la durée.

6

LE DEPLACEMENT ET L'INSERTION URBAINE DANS DEUX MUNICIPES DE L'AGGLOMERATION DE BOGOTA

Le déplacement, conséquence silencieuse et arme du conflit

Le déplacement de population est un phénomène massif et quotidien en Colombie. Il est une conséquence silencieuse du conflit qui déchire le pays depuis plus de cinquante ans. L'intensité du conflit s'accroît depuis vingt ans et les espoirs de dénouement, eux, s'amenuisent. Les groupes de guérilla – les Forces Armées Révolutionnaires Colombiennes FARC, et l'Armée de Libération Nationale ELN[324]-, les groupes paramilitaires –les Autodéfenses Unies de Colombie AUC[325]- et les forces armées nationales s'affrontent, chacun cherchant à maintenir sa domination sur un territoire ou à l'affirmer. Leurs effectifs se sont multipliés ces dernières années. On estime à 18 000 le nombre de personnes enrôlées chez les FARC, à 3 500 celles enrôlées chez l'ELN, et à 8 000 celles chez les paramilitaires. Les fondements idéologiques qui ont donné naissance aux groupes de guérilla sont aujourd'hui largement supplantés par les intérêts économiques et guerriers. Les paramilitaires sont des armées de mercenaires et leur collusion avec l'armée fait souvent frémir. La population civile se trouve « prise en otage » entre les feux croisés des différents groupes, principale victime de la violence. Elle subit les pressions psychologiques, les massacres, les assassinats, les enlèvements, la peur. La souveraineté contestée de l'Etat sur le territoire national provoque des atteintes aux droits et aux libertés de la population qui se voit parfois contrainte à fuir. Dans leurs zones d'influence, les groupes imposent des normes qui réorganisent la vie sociale, qui limitent la liberté personnelle et la libre expression. Ils séquestrent des civils à des fins politiques et d'extorsion, et ils promeuvent le recrutement forcé ou volontaire des mineurs. Dans tous les cas, c'est un système d'allégeance que les groupes cherchent à mettre en place, la population civile devant se soumettre et promettre sa loyauté. Cette tendance à la dégradation progressive de la guerre suit son cours, dans une situation où la précarité de l'Etat est évidente et dangereuse. Entre janvier et septembre 2002, 3 141 personnes ont été assassinées pour des motifs politiques[326]. Mais la Vice-présidence de la République estime qu'il est difficile de déterminer parmi les 23 354 homicides commis entre janvier et octobre 2002, lesquels représentent des violations de Droits de l'Homme ou des crimes de guerre, et lesquels sont des crimes de droit commun, étant donné que l'Etat est déficient et que bon nombre de ces crimes restent dans l'impunité. Les séquestres sont également nombreux parmi la population civile, et l'on dresse habituellement une moyenne de 3 000 enlèvements par an. Les déplacements de populations causés par la violence se mêlaient auparavant au phénomène plus large et plus traditionnel de l'exode rural, mais depuis les années 1980, les opinions publiques sont plus sensibilisées à ce problème et on identifie plus clairement ces flux de population. Plus de 2,9 millions de personnes sont

[324] FARC, Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, et ELN, Ejercito de Liberación Nacional
[325] Autodefensas Unidas de Colombia
[326] Rapport Amnesty International

déplacées par la violence depuis 1985, et les chiffres de déplacement sont en augmentation constante depuis cette date. Pour la seule année 2002, on compte 412 000 déplacés[327]. A ces déplacés internes, il faut ajouter les réfugiés. Plus d'un million et demi de Colombiens vivent hors du territoire national. Cela représente en tout plus de 5% de la population qui se retrouve acculée, forcée au départ. A mesure que la violence augmente, les déplacés internes et externes se multiplient. Les motifs qu'avancent ces populations pour expliquer leur déplacement sont les suivants : suite à des menaces 34%, par peur 18%, en raison d'assassinats 14%, à cause des affrontements armés 10%, et à cause des massacres 9%[328]. Cependant, Daniel Pécaut, dans la préface du livre collectif sur le déplacement par la violence en Colombie[329], souligne que la violence est une expérience qui fait partie de la vie de presque tous les Colombiens. Ainsi, ceux-ci allèguent toujours la violence comme cause de leur déplacement. L'auteur écrit que c'est « un lieu commun » qui mérite d'être étudié. D'autre part, les acteurs responsables des déplacements sont parfois difficiles à identifier clairement. « Le mot lui-même de "déplacé" dénonce la tentative de cacher une des histoires la plus dramatique et la plus sanglante de notre époque. La vérité est que les gens ne se déplacent pas : on les arrache à leur terre, on les expulse, on les oblige à fuir et à se cacher. Un autre moyen rebattu pour escamoter le phénomène est de le voir comme s'il s'agissait du résultat des affrontements entre deux acteurs récents de la violence: la guérilla et les paramilitaires. On oublie que l'expulsion de villages et de citoyens est un vieux recours du système et qu'en situant les origines du problème dans les groupes armés illégaux, on disculpe le régime et, en particulier, les Forces Armées, de toute responsabilité[330] ».

Le déplacement n'est pas seulement une conséquence du conflit, mais c'est aussi une arme du conflit. Le contrôle du territoire permet de se positionner dans la vie politique et économique du pays et de faire pencher les négociations en faveur du plus fort. La propriété de la terre est sans cesse remaniée. Entre 1995 et 1999, 1 738 858 hectares appartenant à de petits et moyens propriétaires, à des colons, à des communautés noires et à des populations indigènes, ont été abandonnées. Ces chiffres concordent avec les rapports qui établissent que durant la décennie

---

[327] Chiffres tirés des études réalisées par le CODHES, Observatoire pour les Droits de l'Homme et pour le Déplacement, en collaboration avec l'Archidiocèse de Bogotá. CODHES est l'organisation la plus reconnue et la plus fiable en matière d'études sur les déplacés. Les chiffres qu'elle avance sont ceux communément acceptés et utilisés, dans la presse nationale colombienne par exemple.

[328] Données tirées de l'étude de l'ACNUR (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Haut Commissariat aux Réfugiés de l'Organisation des Nations Unies) : *Estado de situacion del desplazamiento y retos para el año 2001* (Bilan de la situation du déplacement et objectifs pour l'année 2001), Groupe thématique sur le déplacement, Réunion d'information sur le déplacement, vendredi 19 janvier 2001.

[329] Daniel Pécaut, Préface de *El Desplazamiento por la violencia en Colombia, Experiencias, analisis, y posibles estrategias de atencion en el departamento de Antioquia* (Le Déplacement dû à la violence en Colombie, Expériences, analyses et stratégies possibles d'attention pour le département d'Antioquia), Mémoires du Forum International « Déplacés Internes en Antioquia », Medellin, 27-28 juillet 1998.

[330] *"La mera voz 'desplazados' denuncia la tentativa de ocultar una de las historias más dramáticas y sangrientas de nuestro tiempo. La verdad es que la gente no se desplaza: la destierran, la expulsan, la obligan a huir y a esconderse. Otro manido recurso para escamotear el hecho es verlo como si se tratara del resultado de los enfrentamientos entre dos actores recientes de la violencia: guerrilla y paramilitares. Se olvida que la expulsión de pueblos y de ciudadanos es un antiguo recurso del sistema y que, al situar el origen del problema en los grupos armados ilegales, se exculpa al régimen y, en particular, a las Fuerzas Armadas, de toda responsabilidad"*. Alfredo Molano, "Desterrados", in *Papeles de cuestiones internacionales*, Nº 70, 2000, Centro de Investigación para la Paz, Madrid.

1990, 1 700 000 hectares ont cessé de produire, pour différentes raisons, mais souvent en lien avec la violence et le déplacement[331]. L'armée colombienne, qui dispose à ce jour de 55 000 hommes peine à s'imposer sur le territoire et est souvent débordée par la situation. Par le biais du Plan Colombie[332], depuis l'an 2000, le gouvernement reçoit pourtant des aides internationales, principalement de la part des Etats-Unis, pour financer la guerre et lutter contre le narcotrafic. L'armée colombienne reçoit également le support technique des Nord-Américains. Le Plan Colombie provoque une augmentation des déplacements, puisque la politique de guerre augmente l'insécurité et la violence qui constituent les principales causes de déplacement. De plus, la politique antidrogue qui se concrétise notamment par la fumigation de cultures illicites (coca et pavot) provoque le déplacement des paysans dont les cultures sont fumigées.

Déplacements des campagnes vers les villes…

Les migrations s'opèrent principalement des campagnes vers les villes. Les logiques qui régissent le déplacement par la violence n'ont cependant rien à voir avec celles de l'exode rural. Depuis le début de la *Violencia*, période sanglante de l'histoire colombienne qui s'étend de 1946 à 1957, la violence s'installe principalement dans les campagnes. Seuls quelques épisodes, tels que l'assassinat du leader politique charismatique, populiste et populaire, Jorge Eliecer Gaitan le 7 avril 1948 et le *Bogotazo*, explosion de violence qui s'en suivit à Bogotá, ont lieu en ville. Le conflit actuel, devenu polymorphe avec la guérilla, les paramilitaires, le narcotrafic, la délinquance commune, est plus difficile à appréhender. La violence frappe toujours beaucoup plus durement et de façon beaucoup plus généralisée les zones rurales, où la présence de l'Etat est moindre et où la mise en place d'un nouveau pouvoir, d'une nouvelle domination est plus facile. Cependant, à l'époque la plus noire des cartels de Cali et de Medellin, les villes ont du faire face au terrorisme, aux assassinats. A l'heure actuelle, les groupes armés mettent en place de nouvelles stratégies. Le conflit se déplace peu à peu des campagnes vers les villes. Le terrorisme urbain devient de plus en plus fréquent, principalement dans les grandes villes. Cette nouvelle stratégie se fonde certainement sur divers éléments. Face à un conflit qui dure de plus en plus et qui parait de plus en plus insolvable, les Colombiens ont eu tendance à se confiner dans les villes, et à trouver un certain équilibre dans cette retraite forcée. Les groupes armés cherchent sans doute à briser cet isolement. D'autre part, ce sont les villes qui drainent les plus grandes richesses, et une ville comme Bogotá représente une grande opportunité économique pour les insurgés. Ils y lèvent d'ailleurs des taxes, notamment parmi les couches les

[331] Jorge E. ROJAS RODRIGUEZ, « Desplazados : lógicas de guerra, incertidumbres de paz ».

[332] Plan Colombie : plan d'aide voté par le Congrès des Etats-Unis et entré en application en 2000. Il est centré autour de plusieurs axes : lutte contre la drogue, renforcement de l'Etat colombien et politique sociale. La politique antidrogue consiste principalement en la fumigation des cultures illicites, ce qui pose des problèmes au niveau environnemental et ce qui produit des déplacements de population. Pour le renforcement de l'Etat colombien, l'accent est mis sur deux éléments : renforcer sa branche juridique et augmenter sa puissance militaire dans le but de vaincre les groupes insurgés. Les Etats-Unis apportent aide financière et technique pour ces deux volets. L'Union Européenne fournit pour sa part un soutien en matière de politique sociale. Elle finance à ce titre des projets d'aide humanitaire, de développement et de coopération.

plus riches de la société, taxe censée immuniser celui qui la paie contre les exactions des insurgés. Mais Bogotá est aussi le siège du pouvoir politique et avoir une certaine main mise sur la ville assure bien évidemment un pouvoir politique. Les migrations des campagnes vers les villes prouvent cependant que la ville apparaît toujours comme un refuge pour les populations menacées des campagnes. « Dans de nombreux cas, la seule solution qu'il leur reste pour fuir, est les quartiers d'invasion des villes, qui garantissent l'anonymat et une certaine sécurité (ou c'est du moins ce que pensent les personnes qui y arrivent). Dans ce contexte, le déplacé est assimilé à la pauvreté urbaine, et de déplacé rural, il devient un pauvre de plus, ce qui contribue à rendre invisible le phénomène, à ce que l'on ne pose pas bien le problème et à ce que l'on identifie mal les causes réelles[333] ». Les villes, longtemps épargnées dans un pays convulsé par la violence, sont vues comme un nouvel espace pouvant procurer plus de sécurité et plus d'opportunités. Tout quitter pour tout refaire. La ville, image de modernité. Il serait intéressant d'étudier si l'urbanisation récente du conflit a des conséquences sur ces représentations.

…Vers Bogotá…

Bogotá est la ville colombienne qui attire le plus de déplacés par la violence. Plus de 500 000 depuis 1985 pour une agglomération d'environ 7 millions d'habitants. Il est cependant important de rappeler brièvement l'histoire urbaine colombienne pour ne pas mélanger différents phénomènes. Au XXe siècle, un exode rural très rapide se réalise entraînant une urbanisation tout aussi rapide. Il est important de signaler ce phénomène car cela peut expliquer certaines difficultés d'absorption des villes. De rurale, la société devient majoritairement urbaine entre les années 1950 et 1970. Pendant cette période, la croissance urbaine touche principalement les grandes villes colombiennes. Bogotá est passée de 715.220 habitants en 1951 à 1,6 millions en 1964, et à plus de 3 millions en 1973. A partir de 1973, les migrations des campagnes vers les plus grandes villes diminuent. Ce sont les villes moyennes qui attirent le plus les flux migratoires. Cependant, la croissance de Bogotá se poursuit, alimentée par la forte croissance naturelle et encore par des arrivées de populations. Au recensement de 1993, l'agglomération compte 6,2 millions d'habitants. En 1938, la société colombienne est à 69% rurale, en 1993, elle est à 69% urbaine. Depuis les années 1980, le bassin migratoire de Bogotá s'étend. La capitale draine des populations sur des parties de plus en plus éloignées sur le territoire[334]. Les migrations forcées correspondent à ce phénomène d'extension du bassin migratoire. Aujourd'hui, chaque jour, des déplacés arrivent et s'entassent aux portes de la ville, dans les collines périphériques, dans les parties les plus pauvres de la ville et dans celle qui offre encore de l'espace et des possibilités

[333] Mabel GONZALEZ BUSTELO, *Desterrados, el desplazamiento forzado en Colombia*, rapport réalisé pour Médecins Sans Frontières-Espagne, 2002. *"En muchos casos, la única opción de huida son los barrios de invasión de las ciudades, que garantizan el anonimato y una cierta seguridad (o al menos así lo creen las personas que llegan a ellos). En este marco el desplazado queda asimilado la pobreza urbana y pasa de ser un desplazado rural a ser un pobre más, lo que contribuye a invisibilizar el fenómeno y a que no se planteen o salgan a la luz sus causas reales"*.

[334] Vincent GOUESET, *Villes, société et action urbaine en Amérqiue Latine, étude de géographie comparée (Colombie, Argentine, Mexique)*, Dossier pour l'habilitation à diriger des recherches, Université de Rennes 2, volume 3, 2002, 266p.

d'installation. Bogotá est vue comme l'ultime refuge, à la fois celui qui doit permettre le plus de protection et celui qui doit offrir de meilleures opportunités de vie. Les déplacés arrivent parfois à Bogotá au terme de plusieurs déplacements successifs. Bogotá représente donc l'ultime refuge mais c'est aussi un 'piège' dont il est difficile de s'échapper. Pour l'année 2000, le CODHES estime que 42 970 personnes, soit environ 8 594 foyers, sont arrivés à Bogotá, en situation de déplacés par la violence. Cela représente en moyenne 3 580 personnes par mois, 119 par jour.

Caractéristiques des déplacés

Les statistiques permettent de dégager quelques caractéristiques communes à une majorité de déplacés, non qu'il s'agisse de les ranger dans une case, mais plutôt de déterminer leurs besoins. En effet, les données socio-économiques relatives à la population déplacée ne reflètent pas les moyennes nationales. Dans plus de 25% des foyers en situation de déplacement, c'est une femme qui tient le rôle de chef de famille, ce qui est supérieur à la moyenne nationale. Cela peut s'expliquer de différentes façons. Les hommes sont beaucoup plus frappés par le conflit : les victimes sont majoritairement masculines, les acteurs qui s'engagent aux côtés des groupes armés également. Les femmes qui se retrouvent veuves ou célibataires à cause du conflit sont plus facilement sujettes au déplacement. Les hommes sont également plus menacés que les femmes et forcés à fuir avant le reste de la famille parfois. Les liens familiaux se distendent, et parfois se rompent. 58% des personnes arrivant à Bogotá, déplacées par la violence, sont de sexe féminin. 54% du total de la population déplacée à Bogotá, ont moins de 18 ans. La population déplacée est donc une population particulièrement jeune, ce qui va générer de gros besoins en matière d'éducation et de santé. D'autre part, les zones rurales ou les petits centres de peuplement à forte influence rurale sont les principaux centres d'expulsion de population vers Bogotá. En 2000, 78% des déplacés qui arrivent à Bogotá proviennent de ces zones. Ils sont soumis à un processus d'urbanisation forcée dans des conditions extrêmement précaires[335]. C'est un déplacement que l'on dit « au compte goutte ». Les déplacements se font en général de manière individuelle ou familiale. Les déplacements massifs, c'est-à-dire de plus de 50 personnes sont assez rares. L'origine rurale de ces déplacés crée de nombreux traumatismes supplémentaires lors de l'arrivée dans la ville et ajoute aux problèmes d'intégration des déplacés aux populations urbaines. Les déplacés qui arrivent en ville sont souvent des personnes qui ont tout perdu. En effet les conditions particulières des déplacements causés par la violence, leur caractère immédiat, précipité, désordonné et définitif, propulsent bien souvent les individus hors de leur milieu habituel de vie avec de très maigres ressources qui s'épuisent très vite. Malgré la précarité et la misère que ces nouveaux arrivants trouvent en ville, la majorité des déplacés interrogés dans le cadre d'une enquête réalisée par l'Archidiocèse de Bogotá et par le CODHES[336], Observatoire pour les Droits de

[335] *Senderos, Rastros invisibles del Desplazamiento en Bogotá*, Arquidiócesis de Bogotá, CODHES, septembre 2001.
[336] CODHES, *Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento*, centre de recherche colombien qui travaille sur les thèmes des Droits de l'Homme et du Déplacement, page internet : www.codhes.org.co

l'Homme et le Déplacement, affirme sa volonté de rester à Bogotá. Le défi de l'intégration de ces nouvelles populations est difficile à relever. Ces migrants viennent alimenter une croissance urbaine déjà forte, et ils s'installent généralement dans les quartiers les plus défavorisés, amplifiant ainsi les problèmes sociaux. En outre, le problème des déplacés coûte cher à l'Etat, et les politiques menées par l'Etat et les pouvoirs locaux sont souvent troubles. Au niveau local, l'intégration des déplacés se traduit rapidement par des rivalités sur le territoire entre la population réceptrice et les nouveaux arrivants. Les déplacés doivent apprivoiser ce nouvel univers que représente pour eux la ville. Leur origine rurale rend plus difficile leur intégration car cela les distingue des résidents, car les techniques de travail ne sont pas les mêmes en ville, le niveau scolaire non plus.

Arriver en ville

L'arrivée du déplacé à Bogotá constitue un véritable traumatisme à plusieurs niveaux.
Il y a tout d'abord le fait de se retrouver dans un univers minéral, de béton et d'asphalte, de terre et de briques, sans arbres, sans animaux. Il y a aussi l'agression sonore et visuelle. Le bruit. La pollution. Le chaos et la furie de la capitale. Un monde désorganisé et opaque. Le déplacé ne sait pas se mouvoir dans un tel univers : il ne connaît ni le nom des quartiers inscrits sur les pancartes des bus, ni les usages des citadins pour arrêter les bus. C'est un nouveau monde à apprivoiser. De nouveaux codes. Il y a également un autre problème lors de l'arrivée en ville. Les déplacés arrivent rapidement dans les quartiers les plus défavorisés de la ville. Des réseaux organisés y volent et agressent. Il faut apprendre la loi de la rue et la méfiance.
Au niveau climatique, le changement est très souvent important. En effet, la Colombie possède un climat tropical, caractérisé par des températures uniformes la majeure partie de l'année. Le relief montagneux est le facteur déterminant du climat dans les différentes régions colombiennes. Dans les régions situées à une altitude inférieure à 1000 m, le climat est chaud. Les températures sont supérieures en moyenne à 24°C. Ce climat concerne plus de 80% du territoire. Entre 1000 et 2000 m, on trouve un climat subtropical avec des températures comprises en moyenne annuelle entre 17°C et 24°C. Cela concerne 10% du pays. Entre 2000 et 3000 m, on trouve un climat tempéré avec des températures comprises entre 12°C et 17°C, ce qui concerne 8% du territoire. Bogotá, située au cœur de la cordillère des Andes, à 2600m d'altitude, appartient à cette catégorie climatique, considérée comme froide en Colombie. La capitale est surnommée la *nevera,* c'est-à-dire le réfrigérateur. Mis à part les personnes venant de la cordillère, d'altitudes supérieures, au nord de Bogotá, les Colombiens sont habitués aux climats chauds. L'énorme majorité des déplacés qui arrivent à Bogotá souffrent de la rigueur du climat. Les vêtements qu'ils ont sont inadaptés. Les nouveaux arrivants se repèrent d'ailleurs souvent à leurs habits de climat chaud.
Le problème d'adaptation et d'appropriation de la ville est loin d'être anodin. C'est un facteur important de différenciation d'avec les populations qui les reçoivent dans la ville. Cela explique que les déplacés cherchent la compagnie

des autres déplacés, avec qui ils peuvent parler et partager un passé révolu, et cela explique aussi en partie l'incompréhension réciproque entre les déplacés et les populations réceptrices. Un déplacé arrivé depuis 2001 à Los Altos de Cazucá du lieu-dit Costa Rica dans le département du Valle de Cauca, explique lors d'un entretien chez lui, que « sans animaux, la vie n'est rien ». Il a reconstitué devant sa maison faite en matériaux de récupération, une sorte de cour de ferme. Il a quelques poules, un coq, un vieux chien. « En regardant les animaux », dit-il « on se rappelle de ce que l'on avait, de comment on vivait. Là-bas, on a tout. Ici on n'a rien. Là-bas, il y avait de l'eau en abondance »[337]. L'impression de dénuement est extrême en ville, alors que les déplacés avaient l'impression de tout avoir à portée de main à la campagne. C'est du moins le souvenir merveilleux et certainement retravaillé par l'imagination qu'ils relatent. L'univers physique est dur à apprivoiser pour le déplacé, mais l'environnement humain est une autre variable qu'il faut étudier et qui rend complexe également l'intégration. Plusieurs paramètres sont à prendre en compte, sachant que lorsque l'on s'attache au domaine de la perception, des sentiments, des représentations, les observations peuvent être contradictoires. Ainsi, les populations réceptrices nourrissent des sentiments souvent complexes à l'endroit des déplacés. Le déplacé qui arrive juste, avec sa famille et ses valises, représente une source potentielle de richesses. En effet, s'il accède aux aides de l'Etat ou d'une ONG, il devient un moyen d'obtenir de la nourriture, des vêtements, etc. Dans un premier temps, les habitants vont donc parfois faire preuve de solidarité et proposer une chambre pour loger la famille. Cependant, si la famille n'obtient pas d'aide, les nouveaux arrivants dépendent alors totalement de la charité de leurs hôtes. Il est fréquent qu'ils soient mis à la porte assez rapidement. Cette première observation est à nuancer car les solidarités familiales et régionales jouent souvent lors de l'arrivée des déplacés. Certains déplacés trouvent rapidement les chemins des ONG et les portes où frapper. De plus les déplacés arrivés à Bogotá depuis quelques temps et déjà relativement stabilisés, font preuve de solidarité par rapport aux nouveaux arrivants, conscients de tout ce que le déplacement et l'arrivée en ville représentent. Ce sont eux souvent qui orientent les nouveaux arrivants vers les ONG et les associations qui dispensent de l'aide.

Cependant, globalement, les populations des quartiers d'accueil, des quartiers pauvres où viennent s'entasser les déplacés, sont hostiles à l'arrivée et à l'installation des déplacés. « Les populations de résidents veulent fermer leurs frontières, comme si en évitant l'entrée des déplacés, ils pouvaient se maintenir à l'écart du conflit, suivant une représentation qui fait des victimes et des survivants du conflit des responsables de ce dernier[338] ». Ce phénomène de rejet de la population réceptrice rejoint l'enquête et l'analyse d'Elias et Scotson, réalisée à la fin des années 1950 dans des faubourgs de la ville anglaise de Leicester[339]. Dans les banlieues de Leicester comme dans celles de Bogotá, les critères de race, d'appartenance nationale ne semblent pas pouvoir justifier

[337] Entretien du 5 mars 2003 avec José, déplacé, membre de l'organisation Revivir al Futuro. Entretien à Los Altos de Cazucá, devant sa maison.

[338] Flor Edilma Osorio Perez, « los desplazados y sus representaciones del espacio », in Perla PETRICH (coord.), *Migrations en Colombie*, les Cahiers Amérique Latine Histoire et Mémoire, Université Paris 8, n°3, 2001, 237p. « Las poblaciones de residentes quieren cerrar sus fronteras, como si al evitar la entrada de desplazados, pudieran mantenerse al margen del conflicto, en una representacion que equiparalas victimas y sobrevivientes, como responsables del mismo ».

[339] Norbert ELIAS, John L. SCOTSON, *Logiques de l'exclusion*, Paris, Fayard, 1997, 278p.

l'exclusion. Ce sont des mécanismes internes aux deux communautés qui expliquent la ségrégation. C'est cependant par une nouvelle forme de racisme qu'Elias et Scotson expliquent la ségrégation, un racisme « culturel »[340].
Dans les périphéries de Bogotá, on observe des mécanismes très semblables. Les déplacés sont vus comme des facteurs de déséquilibre, de perturbation. Ils viennent de zones où ils étaient menacés, et dans l'esprit des gens, s'ils étaient menacés, c'est qu'il y avait sûrement une raison. De plus ils sont vus comme des pauvres qui monopolisent l'attention de l'Etat et des ONG et qui reçoivent toute l'aide. Une jalousie se développe dans ces quartiers pauvres autour des nouveaux arrivants. Dans l'esprit des populations réceptrices, les déplacés profitent d'aides qui devraient leur revenir à elles. Une rivalité se développe donc entre la population réceptrice et la population déplacée. La population déplacée a elle-même tendance à se replier sur elle-même, ayant l'impression de partager un passé similaire, des valeurs paysannes proches et un même destin. Ce repli n'aide évidemment pas à l'intégration. Enfin, les déplacés sont vus par les populations réceptrices comme ceux qui augmentent la violence du quartier. Les enfants de déplacés ne sont souvent pas scolarisés, donc ils traînent dans la rue et fournissent des recrues de choix pour les bandes de délinquants. Cette représentation est évidemment partiellement fondée. Ces personnes qui arrivent, ayant perdu beaucoup, restant inoccupées, démunies et traumatisées mentalement sombrent certainement plus facilement dans la délinquance mais il est bien évidemment erroné d'en tirer des généralités.

Parcours résidentiel

Bogotá est située à 2600m d'altitude, sur un haut plateau, un altiplano, au cœur de la cordillère des Andes. La ville s'organise le long d'un axe Nord Sud. Une chaîne de pics montagneux qui culminent vers 3400 m longe Bogotá sur sa façade Est, et les montagnes reprennent également leurs droits au Sud de la ville. La ville s'est développée à partir du centre historique en s'adossant à la chaîne montagneuse à l'Est, sur le grand plateau de la « Sabana », en tache d'huile.
« Jusqu'aux années 1970, une véritable explosion physique de la ville suscite la préoccupation des autorités locales du moment, dont la capacité de régulation est dépassée par la taille et la forme des développements en cours […]. Cela renchérit considérablement les coûts d'infrastructure à la charge de l'administration municipale […]. Dès lors se cristallise une sorte de macro-ségrégation très définie : le nord est riche, le sud est pauvre[341]».

[340]« Les anciens habitants de Winston Parva *(nom du quartier des faubourgs de Leicester où a été réalisée l'étude)* avaient le sentiment que leurs nouveaux voisins menaçaient leur mode de vie, ce qui est bien au cœur du racisme différentialiste ; pour eux, les "outsiders" *(terme qui désigne les nouveaux arrivants, les exclus)* sont des étrangers qui ne souscrivaient pas au credo de leur communauté et, à bien des égards, froissaient leurs valeurs […]. L'exclusion produit de l'anomie, de l'incapacité des individus à se constituer en acteurs ; elle fabrique aussi de l'aliénation, l'intériorisation du stigmate, l'incapacité de réagir aux accusations excessives ou fausses qui généralisent une appréciation négative et humiliante à partir de quelques cas, peut-être, suggère Elias, parce que la conscience des victimes était, dans une certaine mesure, du côté de leurs détracteurs, et parce que l'on appartient à un groupe faiblement structuré et organisé, il est difficile d'échapper individuellement à la stigmatisation du groupe. L'exclusion, à la limite, façonne chez ceux qu'elle atteint ce qu'elle leur reproche.[340] », Michel WIEVIORKA, avant propos de *Logiques de l'exclusion*, op. cit.
[341] Luis Mauricio CUERVO, Samuel JARAMILLO, « Les traits centraux de l'organisation spatiale à Bogotá ».

La ville a été construite suivant un plan en damier selon la loi des Indes (plan des villes coloniales fondées par les Espagnols). Les stratégies d'installation des déplacés se calquent sur les logiques évolutives de la ville. En même temps que la ville s'étend et repousse ses frontières, les déplacés s'installent dans les périphéries qui sont donc de plus en plus éloignées du centre. Jusqu'aux années 1980, les déplacés ont profité du manque de régulation de la croissance de la ville et sont venus s'installer dans les quartiers pauvres du sud de la ville, où l'autoconstruction était chose commune. Les quartiers du centre étaient également des lieux où vivaient les classes pauvres de la société colombienne. Des déplacés ont pu y arriver dans un premier temps, reçu par des amis ou de la famille. Cependant les projets urbanistiques se sont multipliés dans cette partie de la ville. Le centre historique est devenu patrimoine historique, les logements y ont été réhabilités, et les plus pauvres souvent expulsés. Des lois y régulent désormais les constructions et les choix architecturaux. Le dernier plan en date dans le centre est la destruction du 'cartucho', poche d'illégalité et de misère qui existait dans le centre historique jusqu'en 2002. Les habitations y ont été détruites, la population chassée, et se nomme désormais la place du 'Troisième millénaire'.

Parallèlement, les terrains situés à l'intérieur du District se sont quasiment tous urbanisés et l'invasion de nouveaux terrains y devient très souvent impossible. L'extension de la ville se réalise donc bien souvent à l'extérieur des limites de Bogotá, dans les banlieues proches. Le tissu urbain est souvent continu entre Bogotá et les communes limitrophes, surtout au sud de la ville où se répandent les ceintures de pauvreté.

« Aujourd'hui comme hier, le nombre insuffisant de logements sociaux subventionnés par l'Etat, les difficultés d'accès à ceux-ci, et les coûts prohibitifs du logement produit par le secteur capitaliste, font que la population la plus pauvre n'a que deux options pour se loger : s'entasser avec d'autres ménages dans les logements en location, ou construire sur des terres occupées illégalement. Seule la localisation a évolué : l'offre locative se diffuse dans les secteurs périphériques consolidés et l'urbanisation illégale se reporte sur les reliefs accidentés du sud de la ville et au-delà des limites du District. [342]»

Il y a donc une double logique sur laquelle se calquent les stratégies d'installation des déplacés. Les déplacés s'installent majoritairement dans le sud de la ville, dans les quartiers pauvres, et éventuellement dans les quelques poches de pauvreté situées dans les quartiers nord de Bogotá. D'autres part, ils viennent accentuer le phénomène de métropolisation de Bogotá, en s'installant dans les périphéries pauvres et en participant à l'extension géographique de la ville hors de ses limites administratives. Ainsi, Soacha qui est une municipalité limitrophe, au sud de la capitale, voit les bidonvilles et les constructions illégales se multiplier dans les collines situées sur son finage, le long des limites du District.

[342] Françoise Dureau, « Bogotá : des stratégies résidentielles très diverses marquées par une inégale maîtrise de l'espace ». In *Métropoles en mouvement, une comparaison internaitonale*, Anthropos, IRD, coll. Villes.

Inégalité d'adaptation entre les hommes et les femmes

Très rapidement, lors de l'arrivée en ville, un renversement s'opère dans les rapports homme femme. En effet, la femme fait preuve de capacités d'adaptation supérieures à celles de l'homme. La femme apprivoise en général beaucoup plus vite l'espace de la ville. La majorité de la population déplacée est constituée de femmes. A la campagne, la femme reste au foyer. Elle peut aider aux tâches agricoles mais c'est l'homme qui est la personne forte du foyer, le chef de famille, celui qui rapporte l'argent pour nourrir tout le monde et dont l'autorité doit être reconnue et respecter. Un renversement s'opère à l'arrivée en ville. L'homme est peut-être plus affecté et détruit par la perte engendrée par le déplacement alors que la femme développe un instinct de survie plus fort, notamment pour nourrir ses enfants. Toujours est-il que la femme déplacée participe beaucoup plus à la vie sociale en ville que l'homme. Dans les cas où la femme se déplace seule avec ses enfants et qu'elle devient chef de famille (entre 25% et 44% des cas selon les différentes sources), la question ne se pose évidemment pas et la femme est obligée d'assumer les responsabilités du foyer. Dans les zones de Ciudad Bolívar et de Los Altos de Cazucá, il est ressorti que les femmes sont beaucoup plus actives dans les projets, participent et s'engagent beaucoup plus facilement. D'autre part, les femmes trouvent beaucoup plus facilement du travail en ville que les hommes. Les femmes trouvent rapidement des postes comme employées de maison dans les familles du nord de la ville ou se lancent dans la vente ambulante alors que la reconversion professionnelle pour des hommes, des paysans le plus souvent, est beaucoup plus compliquée. Les classes moyennes et riches procurent ainsi des emplois aux classes les plus modestes. Les femmes doivent alors se rendre quotidiennement dans le nord, se lever donc très tôt pour prendre des bus qui mettent parfois plus d'une heure et demi ou deux heures jusqu'aux quartiers riches du nord. Elles sont donc obligées d'apprendre à se déplacer en ville, d'apprendre un minimum de géographie de la ville. Elles rapportent de l'argent à la maison et les hommes pendant leur absence se retrouvent souvent à remplir les tâches ménagères, à préparer le repas pour les enfants, s'occuper du bon fonctionnement du foyer. Les rôles à l'arrivée en ville sont rapidement renversés, et cela est très mal vécu par l'homme qui voit alors sa fonction diminuer, son importance et son autorité décliner, avec tout ce que cela signifie en terme de représentation sociale et psychologique[343]. La violence intrafamiliale accompagne souvent ce changement de rôle. Les familles récemment arrivées ont du faire face au déplacement, et à présent à l'intégration à un nouvel environnement, avec tout ce que cela signifie de changements et d'épreuves. Les liens familiaux se distendent fréquemment.

Les déplacés, un problème national ?

Législation

La loi colombienne affirme que le problème des déplacés doit être géré au niveau national. La Cour Constitutionnelle a même déclaré en 2000 que c'est

[343] Maria HIMELDA RAMIREZ, « El impacto del desplazamiento forzado en Colombia », in Perla PETRICH (coord.), *Migrations en Colombie*, op.cit.

« la branche exécutive du Pouvoir Public, et plus spécialement le Président de la République qui doit déterminer les mécanismes pratiques pour l'aide aux déplacés, et assumer les responsabilités pour affronter et vaincre la dramatique situation[344] ». En cela, comme pour le reste de la législation colombienne au sujet des déplacés, la loi respecte les principes de Francis Deng, Représentant du Secrétariat Général des Nations Unies, qui a présenté en 1995 à la Commission des Droits de l'homme des Nations Unies, une étude des normes internationales applicables au déplacement forcé. Il y affirme que les déplacés, à la différence des réfugiés, n'ont pas droit au régime de protection spécial octroyé aux réfugiés par le droit international. « Leur présence à l'intérieur du territoire national implique que leur propre gouvernement a la responsabilité primordiale de satisfaire leurs besoins en termes de protection et d'assistance[345] ». La loi 387 de 1997, complétée par le décret 2569 de 2000, établit les différentes obligations que doit remplir l'Etat envers les déplacés par la violence. Le déplacé par la violence, pour accéder à une quelconque aide et reconnaissance de la part de l'Etat doit être inscrit au registre national des déplacés, le Système Unique d'Enregistrement – SUR[346]. Si le déplacé qui veut se faire inscrire peut déposer sa déclaration devant de nombreuses personnes juridiques administratives, il dépend cependant du Réseau de Solidarité Sociale[347] (RSS) de décider de l'inscription ou de la non inscription du déclarant sur le registre. Le RSS a le pouvoir d'accepter ou de refuser une déclaration. Les fonctionnaires doivent chercher à déterminer si les événements déclarés par la personne ont réellement eu lieu, si la personne a effectivement vécu ce qu'elle raconte. Il s'agit de croiser différentes sources d'information et souvent d'observer en posant plusieurs questions si la personne finit par se contredire ou non, c'est-à-dire de trianguler l'information. Cependant en dernier ressort, l'inscription au SUR dépend du bon vouloir du fonctionnaire. Plusieurs reproches sont faits à ce registre. Tout d'abord un faible pourcentage de déplacés par la violence y sont inscrits. Les estimations oscillent entre 50 et 60% de déplacés inscrits en moyenne[348]. Certains déplacés ne sont pas inscrits par peur de faire des déclarations, et de révéler leur histoire passée. D'autres sont refusés. Des personnes qui ne sont pas déplacées par la violence figurent sur le registre. C'est en tous cas l'inscription à ce registre qui donne droit à un traitement spécial de la part de l'Etat.

La loi prévoit deux phases, celle de l'aide humanitaire et celle de la stabilisation socioéconomique. Le déplacement prive les personnes de leurs droits fondamentaux, et la loi fixe comme objectif à l'Etat de rétablir les droits de ces citoyens. L'aide humanitaire est une aide attribuée pendant 3 mois à ceux qui possèdent le certificat de déplacé, délivré lors de l'inscription au registre des

---

[344] Sentence 1150 de 2000 de la Cour Constitutionnelle de Colombie.

[345] '*Su presencia dentro del territorio nacional implica que su propio gobierno tiene la responsabilidad primordial de satisfacer sus necesidades de protección y asistencia'*, Francis Deng, "Los desplazados forzosos, compilación y análisis de las normas legales", in

[346] Système Unique d'Enregistrement, *Sistema Unico de Registro* - SUR

[347] Le Réseau de Solidarité Sociale, RSS, est une institution qui relève directement de la présidence de la République. Le RSS est chargé de la direction et de la coordination du système d'aide intégrale aux déplacés. Il est responsable de l'élaboration et de la réalisation du « plan stratégique pour la gestion du déplacement » et remplit les fonctions attenantes au registre de la population déplacée.

[348] Il s'agit ici d'estimations au niveau national. Des organismes tels que le CODHES, le Haut Commissariat aux Réfugiés de l'ONU, établissent une moyenne nationale de 50 à 60% d'inscrits. Cependant, au niveau local, les chiffres peuvent être très éloignés de cette moyenne. Le pourcentage estimé de déplacés inscrits à Soacha est supérieur à celui de Bogotá. Il y a beaucoup moins de déclarants refusés à Soacha qu'à Bogotá.

déplacés par la violence. Cependant, à nouveau, cette aide n'est pas accessible à tous ceux qui ont le certificat car les fonds attribués aux institutions chargées du problème des déplacés ne sont pas suffisants, et la loi stipule que l'aide est distribuée dans les limites permises par le budget, c'est-à-dire que des déplacés, après avoir parcouru le marathon administratif pour obtenir le certificat s'entendent répondre qu'il n'y a plus de fonds, donc plus d'aide. L'insuffisance du budget qui y est consacré reflète un manque de volonté politique évident à affronter le problème. La deuxième phase prévue par la loi est celle de la stabilisation socioéconomique des déplacés. Dans ce cas, il s'agit de solution à plus long terme, cherchant non plus à résoudre l'urgence dans laquelle se trouvent les déplacés, mais à procurer des solutions à long terme d'intégration et de réinsertion, et à mettre fin à la situation de déplacé. Cette phase est cependant plus faiblement soutenue par le RSS. Les politiques et les investissements à ce niveau sont extrêmement réduits.

Problème de définition du statut

L'expression de « déplacé par la violence » pose un problème de définition. Une certaine définition en est faite dans la loi 387 de 1997, définition qui prévaut pour toutes les politiques de l'Etat:
« est appelée déplacé toute personne qui s'est vue forcée à migrer à l'intérieur du territoire national, abandonnant sa localité de résidence ou ses activités économiques habituelles, parce que sa vie, son intégrité physique, sa sécurité ou ses libertés personnelles ont été rendues vulnérables ou se trouvent directement menacées, à l'occasion d'une des situations suivantes quelle qu'elle soit : conflit armé interne, troubles et tensions intérieurs, violence généralisée, violations massives des droits de l'homme, infractions au droit international humanitaire ou toutes autres circonstances qui émaneraient des situations antérieures et qui pourraient altérer ou altèrent de façon drastique l'ordre public[349] *».*
C'est donc une personne qui a été forcée, par une forme de pression physique ou mentale quelle qu'elle soit, à se déplacer physiquement à l'intérieur du territoire national. La définition donnée par la loi peut aussi englober les déplacés pour des raisons économiques, si les motifs économiques qui ont provoqué le déplacement sont la conséquence du conflit. Il faut qu'il y ait eu abandon de la localité de résidence ou des activités économiques, qu'il y ait une rupture avec la stabilité familiale et sociale, ou une rupture avec le milieu physique où se déroulent les activités économiques. La loi dit enfin que la vie, l'intégrité physique, la sécurité ou les libertés personnelles doivent avoir été rendues vulnérables ou menacées directement. Dans la pratique, certaines autorités ont prétendu exiger des violations concrètes comme pré requis pour certifier la condition de déplacé, et pour permettre la mise en place de l'assistance et de la protection promise par la loi. Mais le fait de fuir devant la menace est dans bien

[349] Loi 387 du 18 juillet 1997, Tit.1, Art.1, *"Es desplazado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los derechos humanos, infracciones al derecho internacional humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden publico"*.

des cas, la seule façon de sauver sa vie. Pour cette raison, il est fondamental de considérer la menace directe comme déterminante dans la définition du déplacé. Le déplacé est donc la personne qui est contrainte à se déplacer en conséquence des manquements de l'Etat à sa fonction de protecteur des citoyens.

« être *desplazado*, c'est donc d'abord être rescapé de quelque chose, être survivant et marqué par des menaces, des massacres, ou le fait d'avoir côtoyé des mises à mort violentes[350] ».

Au-delà de ces définitions légales, le statut de déplacé est extrêmement dur à déterminer. En effet, des gens qui sont arrivés à Bogotá depuis plus d'un an vont tout à coup revendiquer le statut de déplacé, réalisant que ce statut peut leur permettre d'accéder à certains avantages. D'autres au contraire, arrivés depuis peu mais encore poursuivis par le souvenir des menaces et de la violence, ou de fait encore soumis à elles, refusent de se déclarer comme déplacés et cherchent au contraire l'anonymat le plus complet. Cette recherche de l'anonymat est un gros problème car cela rend difficile la tâche d'évaluer le phénomène du déplacement, ainsi que celle de déterminer les besoins des déplacés. Cela pose un problème également aux différents acteurs pour définir leurs politiques et cibler les bénéficiaires de ces politiques, plus particulièrement dans le cas des Organisations Non Gouvernementales (ONG) qui doivent choisir entre travailler avec les déplacés mais alors exclure de leurs programmes toutes les personnes qui ne se déclarent pas en tant que telles mais qui le sont de fait, ou travailler avec les populations vulnérables, mais dans ce cas accepter de ne pas répondre forcément de façon très adaptée aux besoins spécifiques des déplacés.

Enfin, dans un pays comme la Colombie, qui connaît une guerre interne depuis plusieurs décennies, où le déplacement est un phénomène qui remonte loin dans l'histoire nationale, et où la violence est une réalité récurrente, les déplacés invoquent souvent la violence comme cause de leur déplacement. Le migrant économique ne peut pas prétendre au même niveau d'aide économique et humanitaire, il est donc beaucoup plus profitable de se déclarer déplacé par la violence, sachant qu'au milieu du chaos que traverse le pays, il sera certainement difficile aux institutions de prouver le contraire. C'est donc une variable à étudier avec une attention toute particulière[351].

D'autre part, les déplacements provoqués par les fumigations de cultures illicites dans le cadre du Plan Colombie, ne sont pas considérés par l'Etat comme des déplacements provoqués par la violence. Les 75 597 paysans ainsi déplacés en 2001 et 2002 sont considérés comme des migrants volontaires et n'ont droit à aucune aide de l'Etat[352].

Un autre point est problématique dans la définition du statut du déplacé : quand le statut de déplacé prend-il fin ? La loi 387 définit la fin de la condition de déplacé :

« *La condition de déplacé forcé par la violence prend fin quand est atteinte la consolidation et la stabilisation socioéconomique, que ce soit dans son lieu d'origine ou dans les zones de réinstallation. Le déplacé coopèrera à*

---

[350] Michel AGIER, *La question des desplazados colombiens aujourd'hui*, Comité universitaire pour la Colombie, IHEAL, Paris, 27 novembre 2000.

[351] Daniel PECAUT, introduction « El desplazamiento por la violencia », collectif, édité en collaboration avec le Comitato Internazionale per lo Sviluppo Popoli, l'Union Européenne, Echo, l'Acnur, et la Pastoral Social, Colombie, 1999.

[352] Mabel GONZALEZ BUSTELO, op. cit.

l'amélioration, au rétablissement, à la consolidation et à la stabilisation de sa situation[353] ».

Le décret 2569 précise que la condition de déplacé prend fin : par le retour, la réinstallation ou la relocalisation de la personne en situation de déplacement, qui lui aurait permis d'accéder à une activité économique dans son lieu d'origine ou dans les zones de réinstallation ; par exclusion du Registre unique de la population déplacée ; suite à la demande de l'intéressé. Ces définitions données par la législation colombienne restent assez vagues. Etant donné que les déplacés perdent tous leurs biens, leur travail, souvent leurs droits politiques, etc., qu'ils arrivent à Bogotá et grossissent les rangs des populations les plus vulnérables, le rétablissement de leurs droits est quasi impossible à réaliser, en tous cas dans le court terme. Les personnes inscrites au registre national des déplacés depuis 1997 n'en ont pas été radiées. Seuls quelques déplacés ayant participé aux projets de relocalisation et de retour ont été exclus du registre, de façon d'ailleurs peut-être un peu abusive de la part de l'Etat.

Politiques héritées et nouvelles orientations

Au niveau local, le RSS est relayé par l'Unité d'Aide et d'Orientation, la UAO. C'est un bureau, destiné exclusivement à l'accueil des déplacés. S'y trouvent des représentants du RSS, de l'entité territoriale concernée, et de l'institution Défense du Peuple[354]. Les représentants de l'entité territoriale peuvent recevoir les déclarations des déplacés en vue de l'inscription ou non au registre unique. Les représentants de la Défense du Peuple peuvent amorcer les procédures légales de dénonciation des violations des droits de l'homme et les mécanismes de protection si nécessaire. Les représentants du RSS ont pour mission de remettre les certificats de déplacés à ceux qui l'ont obtenu, et de délivrer l'aide qui doit suivre. Dans ces Unités d'Aide et d'Orientation, les déplacés viennent se renseigner, réclamer l'aide. Les Unités sont en quelques sortes les organismes qui assument les politiques et le manque de détermination des échelons supérieurs de l'administration. C'est en effet à ce niveau que se font le plus ressentir les carences. Au sujet de l'aide humanitaire d'urgence, la responsable de l'Unité d'Aide et d'Orientation de Bogotá explique avec embarras qu' « une fois le déplacé inscrit sur le Registre, il faut compter plusieurs mois pour recevoir l'aide humanitaire d' 'urgence' : aliments, kits de propreté, matelas, aide pour loyer. Il faut attendre entre 3 et 6 mois[355] ». Des listes à l'entrée signalent les personnes inscrites au registre unique et celles qui sont refusées. C'est aux portes de ces bureaux qu'apparaît le faible engagement de l'Etat dans la gestion des déplacés.

Organismes non spécifiques

---

[353] "*La condición de desplazado forzado por la violencia cesa cuando se logra la consolidación y estabilización socioeconómica, bien sea en su lugar de origen o en las zonas de reasentamiento*" chap.2, section 7, art. 18, loi 387 de 1997.

[354] Institution qui s'apparente au Médiateur de la République en France. Institution nationale, chargée d'examiner les déclarations des citoyens et de relayer leurs plaintes en matière de violation des droits de l'homme. Elle se charge de dénoncer les violations et de protéger les citoyens dont la sécurité est menacée.

[355] Entretien Cecilia Restrepo, mercredi 19/02/03 à la UAO de Bogotá.

Au niveau national, d'autres institutions d'Etat sont chargées du problème des déplacés. Elles n'ont pas été créées pour cela, mais le problème des déplacés fait partie de l'une de leurs attributions. Plusieurs ministères contribuent ainsi de fait au Programme d'Aide Intégrale à la Population Déplacée, élaboré par la Présidence de la République et le RSS. Le Ministère de la Santé, le Ministère de l'Education, le Ministère du Logement sont autant de ministères concernés par le problème des déplacés. Ils créent des lignes budgétaires spéciales au sujet des déplacés, suivant les orientations prises par le gouvernement. Prenons l'exemple de la Santé. Les politiques sont décidées de façon sectorielle, au niveau du gouvernement. La même politique est théoriquement menée sur tout le territoire même si nous verrons que son exécution n'est pas uniforme. Jusqu'à la fin 2002, l'Etat se portait responsable des dépenses de santé relatives aux déplacés. Un fond spécial avait été créé au niveau national et un déplacé, quelqu'il soit, où qu'il soit situé sur le territoire national avait un accès immédiat et gratuit aux soins. C'était un régime spécial pour les populations déplacées, qui a été réformé il y a peu par des directives et des décrets successifs.
Des organismes de contrôle ont pour charge de défendre les droits des déplacés et d'assurer tant que faire se peut, la prévention des déplacements. Le Bureau du Procureur Général de la Nation est chargé de surveiller le travail des fonctionnaires en lien avec les déplacés. Le Bureau du Défenseur du Peuple reçoit les plaintes et les dénonciations des populations déplacées. Il est chargé de fournir une protection aux populations en situation de risque, et avait mis en place le système d'alerte précoce, visant à prévenir les exactions des groupes armés. En effet, les populations sont très souvent au courant plusieurs jours à l'avance de l'attaque à venir d'un groupe armé.

Nouvelles orientations

L'Etat est débordé par le problème des déplacements internes et a du mal à mener une politique cohérente. En effet, le plus logique et le moins coûteux serait de travailler à la prévention du déplacement. Les déplacements sont des mouvements de population qui renforcent les groupes armés et déstabilisent l'Etat. Le déplacé est une personne qui non seulement n'est plus productive, mais en plus qui coûte de l'argent à la société. Le coût du déplacement est donc élevé. Cependant, l'Etat se montre incapable de prévenir le déplacement, et incapable d'en gérer les conséquences en intégrant les déplacés dans leur lieu d'arrivée. Les massacres, qui donnent lieu à des déplacements, sont pourtant souvent annoncés. Nous avons vu que l'institution pour la Défense du Peuple avait tenté de mettre en place un système d'alerte préventive, visant à empêcher les massacres annoncés en prévenant l'Etat. Cette tentative a échoué. L'Etat n'a, semble-t-il, ni la volonté ni les moyens pour faire face à ces situations. Les politiques qui étaient à l'œuvre concernant les déplacés ont beaucoup changé depuis l'entrée en fonction du Président Alvaro Uribe qui ne plaide pas pour la même résolution du problème. Elles ne cherchent plus tant l'intégration du déplacé dans son lieu d'arrivée, que son retour à son lieu d'origine ou sa relocalisation en milieu rural. Le gouvernement a plus ou moins prononcé l'arrêt des politiques d'aide d'urgence et de stabilisation socio-économique en ville. Les fonds alloués aux aides d'urgence ont été très diminués, ceux destinés à la stabilisation économique quasiment supprimés. C'est dans ce cadre qu'ont été arrêtés les projets productifs, système de micro crédit qui accordait aux déplacés des fonds pour démarrer un projet productif, par exemple une boulangerie, une

vitrerie, etc. Un déplacé dénonce la politique de l'Etat qui ne cherche pas à prévenir le massacre mais qui cherche en revanche à empêcher les déplacements vers Bogotá en envoyant suite aux massacres des troupes pour constituer des cordons de blocage sur les voies de communications menant à Bogotá. Face à ce constat d'échec, Alvaro Uribe mène la politique la plus pragmatique qu'il soit : nous ne parvenons pas à intégrer les déplacés qui viennent engorger les bidonvilles de la capitale, il faut donc les 'encourager' à ne pas rester et à repartir dans les zones rurales. Cela répond de plus à une stratégie guerrière, qui consiste à garder le territoire habité pour ne pas faciliter l'avancée des groupes armés. Alvaro Uribe s'est fixé comme objectif d'ici la fin de son mandat (2006) le retour de 30 000 familles, soit environ 150 000 personnes, qui bénéficieront d'aides au logement et de micro crédits pour établir une activité productive, micro crédits garantis par Bancoldex à raison de 500 000 millions de pesos par an (soit environ 20 millions d'euros). Le gouvernement compte utiliser les lois d'extinction du droit de propriété pour récupérer 30 000 hectares de terre qui étaient aux mains des narcotrafiquants, des personnes corrompues et des groupes armés. Ces terres seront remises à des paysans déplacés dans le cadre de la réforme agraire[356].

Parallèlement à cette politique de retour et de relocalisation des déplacés, le gouvernement mène d'ailleurs une politique d'intensification de la guerre. Alvaro Uribe a été élu sur un programme de fermeté et de guerre. Il a déclaré l'Etat d'exception à son arrivée au pouvoir, ce qui lui donnait le droit de réduire les libertés individuelles et collectives au nom de sa politique de guerre. A l'heure actuelle, si les négociations sont ouvertes et bien avancées avec les paramilitaires, les affrontements avec la guérilla se multiplient. Cette politique augmente les causes de déplacement et aggravent les conditions de sécurité et de vie dans les zones rurales. Non seulement la politique de guerre va dans le sens d'une augmentation des chiffres du déplacement, mais elle contredit de plus une politique de retour et de relocalisation des déplacés qui cherchent avant tout à fuir l'insécurité. Cependant, le gouvernement a déjà mis en place les nouvelles politiques en matière de déplacés. A Soacha, municipe qui jouxte Bogotá à son extrême sud, un accord a été passé par la UAO avec 3 ONG pour qu'elles « sortent les déplacés de Bogotá ». A ceux qui quittent l'agglomération de Bogotá pour repartir dans le pays, sont donnés : 3 sacs de ciment, 2 livres de grains, une machette, une grille pour faire cuire les aliments, et 70 euros de produits alimentaires et d'entretien. On les raye alors du registre national des déplacés. Le RSS fournit lui aussi des kits agricoles d'une valeur de 300 euros, mais la Coordination Nationale des Déplacés critique cette politique et se demande ce que les personnes sont censées faire « en attendant que le maïs pousse[357] ». Ces retours ou relocalisations sont bien évidemment censés être volontaires.

Le renvoi des déplacés en zones rurales permet d'éviter de nombreux problèmes. Ne se posent plus les problèmes de formation ou de reconversion professionnelle, de remise à niveau des enfants, d'accoutumance à la vie urbaine. Cependant, d'autres problèmes voient le jour. Les problèmes de sécurité sont extrêmement graves pour ces déplacés. Si les personnes se déplacent, c'est bien souvent que les conditions de vie étaient devenues très difficiles, et les conditions de sécurité extrêmement précaires. Il est donc très rare que les

[356] « Conflicto armado, la cara urbana », *El tiempo*, 28/11/02.
[357] Entretien Conseil National des Déplacés à Bogotá, mardi 19/03/03

conditions de sécurité soient rétablies. Le déplacé s'expose alors beaucoup plus en cherchant à retourner sur son lieu d'origine. Les habitants qui sont restés sur place voient ces « revenants » comme des éléments très dangereux, pouvant avoir pactisé avec l'un des groupes durant leur absence, ou pouvant au contraire susciter la colère et provoquer les représailles de ces groupes armés. Ceux qui reviennent se retrouvent donc dans une situation de grande vulnérabilité par rapport aux habitants et par rapport aux groupes armés. Nombreuses sont d'ailleurs les personnes qui expliquent que la seule solution qu'il reste souvent aux déplacés qui reviennent dans leur lieu d'origine est l'engagement armé aux côtés d'un des groupes insurgés. « Dans ceux qui retournent, qui repartent, il y en a qui retournent pour faire la guerre, car c'est la seule option qui leur reste[358] ».

Auparavant, Federico vivait dans le Meta (Castillo, Pincita), région située à l'est de Bogotá. Il est venu à Bogotá. Avant il vivait à la campagne. « Au début, quand on arrive, on se demande comment on pourrait retourner chez soi, récupérer ce que l'on a laissé ? Mais peu à peu, on perd ses illusions par rapport aux biens matériels, mais non par rapport au retour ». Par l'Incora (Institut Colombien de Réforme Agraire), ils se sont mis en relation à plusieurs avec un programme de distribution de terre pour la relocalisation. Ils se sont rassemblés à 10 familles à los Altos de Cazucá, cherchant une solution pour s'en sortir. Ils cherchaient des crédits pour pouvoir investir. Quelqu'un leur a parlé des programmes de relocalisation avec l'Incora. Cela a été compliqué. Ils ont du recourir aux actions de fait (*Acciones de hecho* : manifestations, occupations de locaux, etc), ils ont pris d'assaut le ministère de l'agriculture à 50 personnes, avec le soutien d'ONG et du Droit humanitaire. Ils ont réussi à obtenir des terres et ont pu retourner à la campagne. Ils y sont restés un an, et ont dû se déplacer à nouveau. C'est dangereux de se déplacer et d'arriver dans un lieu où l'on ne connaît personne et où personne ne vous connaît. On est mal vu par tous. Ils ont été persécutés. Il y a eu 3 morts parmi eux. 4 ou 5 familles sont restées. Pour rester, il fallait s'engager aux côtés de l'un des acteurs. Mais Federico pense que pour survivre, il faut rester neutre. Il a dû s'en aller le jour même, car on les a gardés un moment enfermés. Ils sont arrivés sans rien à Bogotá, avec 3 enfants. Ils sont partis en cachette avec le plus jeune, mais les 2 aînés ont dû rester 4 mois là-bas. Les marques qui en restent sont terribles.

Témoignage recueilli à los Altos de Cazucá, lundi 3/03/03

Le retour ou la relocalisation sont très problématiques car cela perturbe encore plus le fragile équilibre dans lequel se trouvent les différentes régions de Colombie. Plusieurs déplacés ont par ailleurs critiqué les politiques du gouvernement, sous-entendant que les opérations de renvoi des déplacés n'étaient pas toujours volontaires. L'un d'eux affirme que les déplacés qui repartaient dans le cadre de programmes d'ONG étaient photographiés par des fonctionnaires, moyen de faire pression et de dissuader les personnes de revenir, façon de signifier : « nous avons vos signalements… ».

[358] Entretien avec Alejandra Montes, fonctionnaire de la Mairie de Bogotá, Département de Bien-être Social, vendredi 28/02/03.

Les divergences locales

Décentralisation et démocratie participative

En 1991 est mise en place la nouvelle Constitution politique de Colombie, qui donne naissance à une nouvelle structure du pouvoir et à de nouvelles pratiques en matière de participation du citoyen dans le processus de planification, de prise de décision et de contrôle des investissements publics. En 1986 est décidée l'élection au suffrage universel direct des maires, qui sont élus pour trois ans. La légitimité des représentants locaux est donc grandement renforcée. La Constitution de 1991 confirme le renforcement du pouvoir municipal, son autonomie en matière de gestion des fonds publics, en matière d'aménagement urbain, en matière de gestion des services publics et sociaux. Dans ce nouveau système, le municipe gère le développement de l'infrastructure urbaine, l'investissement et les dépenses sociales en utilisant des ressources propres et des transferts fiscaux en provenance du gouvernement central. Les transferts du centre vers les collectivités locales augmentent. En 1993, ces transferts représentaient 26% des recettes courantes de la Nation, alors qu'elles en représentent 46% en 2002. Ces transferts augmentent plus vite que les recettes propres des municipes, ce qui augmente leur dépendance financière par rapport à la Nation, et limite le mouvement de décentralisation. Les municipes perçoivent deux impôts : l'impôt foncier, le *predial*, et l'impôt sur le commerce et l'industrie[359].

Le District de Bogotá est divisé en 19 arrondissements, auxquels s'ajoute la zone rurale de Sumapaz au sud. Il existe une certaine décentralisation des compétences et des ressources de l'administration en direction des arrondissements (appelés Localités), lesquels ont un maire (nommé par le maire de District, lui-même élu au suffrage universel comme tous les maires de municipes) et un JAL (Conseil d'Administration Local) composé d'édiles élus au suffrage universel. En matière de politiques urbaines, plusieurs acteurs interviennent désormais. Le gouvernement national finance majoritairement les grands projets d'infrastructure. Le département du Cundinamarca gère le développement des communes voisines au District. Le District ou le municipe (le maire élu, l'administration municipale, les entreprises de services publics, majoritairement privatisées, le conseil élu) intervient en planifiant et en gérant ses propres ressources et ses investissements dans la construction et l'entretien de la voirie, des équipements sociaux, des espaces publics. La Localité (maire de Localité, et JAL, de Ciudad Bolivar par exemple), planifie et contrôle l'usage des investissements publics dans les projets à vocation locale. Le quartier (les JAC – Conseil d'Action Communale – sortes de comités de quartiers élus) est censé être le niveau de représentativité le plus proche de la population et à travers lequel celle-ci peut exprimer ses divers besoins pour qu'ils soient satisfaits soit directement de ce même niveau, soit par les supérieurs.

Un autre mécanisme, produit de la réforme constitutionnelle de 1991, nous intéresse pour cette étude. Une importance primordiale est donnée, au moins formellement à la participation citoyenne et au contrôle exercé par les citoyens par rapport aux administrations et à la gestion des fonds publics. La décentralisation a été mise en place pour améliorer la gestion du territoire

[359] Vincent GOUESET, 2002, op.cit.

national, et pour limiter les phénomènes de corruption, de clientélisme, gangrènes politiques classiques, qui trouvent des terrains particulièrement favorables en Amérique Latine. Parallèlement, la participation citoyenne doit permettre un contrôle des collectivités locales devenues plus puissantes. L'objectif est de mettre en place une inspection citoyenne de l'action publique, *veeduria*. La démocratie participative suppose que le citoyen ne s'exprime plus seulement à travers le suffrage mais qu'il saisisse les mécanismes et les possibilités qui lui sont offerts pour exercer un contrôle direct sur le fonctionnement des administrations, le respect des engagements politiques, la qualité des services publics, etc. La nouvelle Constitution ouvre donc des espaces de participation citoyenne. La population doit s'organiser et se saisir de cette opportunité. Les collectivités locales sont parallèlement tenues à des exigences de transparence. Les initiatives sont relativement timides jusqu'à présent, mais nous allons voir que pour les déplacés, populations marginalisées socialement et souvent politiquement, ce mécanisme est important et utile. Les JAC sont censés être des occasions et des lieux de démocratie participative dans les quartiers. Les citoyens ont également le droit de se constituer en comités locaux pour contrôler la qualité des administrations et des services de l'Etat. Dans le secteur de la santé, un comité de quartier peut décider de contrôler le travail d'un hôpital, vérifier s'il remplit bien son devoir de service public, s'il reçoit et soigne tous les patients qui se présentent, s'il ne fait pas payer les médicaments figurants sur la liste des médicaments remboursés, et ainsi de suite.

Deux études de cas comparatives : Ciudad Bolivar et Los Altos de Cazucá

Présentation des quartiers

Ces mécanismes de décision et de mise en application des politiques urbaines ont un impact à échelle locale sur les conditions de vie et les facteurs d'intégration des populations déplacées par la violence lors de leur arrivée en ville. Ciudad Bolivar, 19^{e} localité de Bogotá, appartient au District Capital, alors que Los Altos de Cazucá appartient au municipe de Soacha. Les deux municipalités, Bogotá et Soacha, appartiennent au département de Cundinamarca. Soacha en tant que municipe classique a beaucoup moins de pouvoir et dispose de moins de financements que la ville de Bogotá. Los Altos de Cazucá correspond à une division administrative appelée commune, la commune n°4, et Ciudad Bolivar à une Localité, la Localité n° 19. La Localité comme nous venons de le voir bénéficie de la décentralisation interne de la capitale, dispose de représentants politiques et d'organismes de décision et de contrôle, alors que los Altos de Cazucá n'a aucun pouvoir propre, même si elle dispose de JAC, et dépend entièrement des politiques mises en place par la municipalité de Soacha. Los Altos de Cazucá compte selon les estimations 700 000 personnes, et Ciudad Bolivar environ 1 million de personnes.

La première différence, qui a des conséquences de taille, est l'état des services publics et leur accessibilité. Ainsi, Ciudad Bolivar qui appartient au District Spécial de Bogotá, a fait l'objet de toutes les attentions dans les années 1980 et 1990. De nombreuses évaluations donnent naissance à des projets financés par la mairie de Bogotá, par la Nation, par des pays et des organisations tiers (la Banque mondiale par exemple). Le quartier s'est consolidé et les conditions de vie s'y sont améliorées. L'action conjuguée des différents acteurs

pendant les années 1980 et au début des années 1990 a permis une amélioration considérable de beaucoup de services : accès à l'eau, système d'égout, asphaltage des routes, construction de logements sociaux, amélioration des transports publics et meilleur raccordement à la « ville formelle », à la ville du nord. Depuis 2002, Ciudad Bolivar est inclus dans le nouveau système de transport en commun : le Transmilenio. C'est un système de bus avec des voies spéciales et des arrêts fixes, ce qui constitue une véritable révolution pour une ville comme Bogotá. Cela permet d'être relié en 40 minutes au centre de Bogotá. Les administrations, les services, l'activité économique développée dans le nord de la ville sont désormais beaucoup plus accessibles à la population de Ciudad Bolivar.

Le développement de los Altos de Cazucá fait suite à celui de Ciudad Bolivar. La saturation progressive des quartiers sud de Bogotá a conduit à l'urbanisation des terrains limitrophes. Depuis la fin des années 1980, les collines se peuplent en direction de Soacha, mais c'est à partir de 1996 que l'urbanisation y devient vraiment massive et rapide. Les *terreros* peu à peu s'emparent du marché de la construction illégale à Los Altos de Cazucá[360]. Les *terreros* appartiennent à des réseaux illégaux qui préparent les terrains, les aplanissent un peu, les découpent et les revendent. Ces *terreros* ne sont pas propriétaires des terrains, la transaction est donc bien évidemment illégale, et ils revendent parfois le même terrain à plusieurs personnes qui n'ont alors aucun recours juridique pour régler la situation. Ils créent de fait un droit foncier alternatif. Ces *terreros*, toujours à l'œuvre actuellement, vendent parfois des lopins déjà lotis, avec des baraques de fortune, ou non lotis. A Soacha, le contrôle des terres était et reste particulièrement déficient. L'auto construction illégale est le principal mode de production du logement. Soacha laisse libre cours à une urbanisation illégale, comme cela avait été le cas à Ciudad Bolivar, et devra faire face elle aussi au problème de l'aménagement, de la planification et de la légalisation. L'explosion démographique que connaît cette zone depuis une vingtaine d'années est due en grande partie aux migrations campagnes – ville. Ces migrations sont le fruit d'une crise agricole et d'une violence généralisée et croissante. Le peuplement, selon une étude menée par l'Archidiocèse de Bogotá, est en grande partie issu du déplacement par la violence[361]. Depuis la fin des années 1980, on estime que plus de 250 000 déplacés sont arrivés aux Altos de Cazucá, 7000 familles depuis 1999[362]. De nombreuses parties des Altos de Cazucá sont situées sur de terrain abrupts, où l'érosion est très active. De grands risques de glissements de terrains existent, plus particulièrement dans les zones proches des carrières qui sont en exploitation permanente. Ces terrains ne sont pas appropriés à la construction, et il n'y existe en plus aucun accompagnement légal. Il n'y existe que très peu de titres de propriété authentiques, et l'accès aux services publics n'y est pas assuré. Les services publics posent un réel problème dans cette zone. Ils viennent majoritairement du District de Bogotá, alors que théoriquement, il revient au municipe de les assurer. C'est l'entreprise privée de Bogotá qui distribue l'électricité à Soacha. C'est le premier service qui est arrivé. L'électricité a été dans un premier temps piratée, c'est-à-dire détournée illégalement à partir des quelques poteaux d'éclairage public. Peu à peu, l'entreprise d'électricité de

[360] Manuel PEREZ, Université Javeriana, entretien et étude sur los Altos de Cazucá.

[361] Arquidiocesis de Bogotá, CODHES – SISDES, "Huellas de nunca borrar: casos de Bogotá y Soacha", 1999.

[362] Archidiocèse de Bogotá, CODHES, 1999, op. cit.

Bogotá a mené une politique de légalisation des connections, a posé des compteurs, et peut ainsi facturer la consommation. Il est bien évident que le phénomène du piratage n'a pas disparu, mais il a été grandement diminué. Le téléphone est presque inexistant dans cette zone. Le service qui pose le plus de problème est l'accès à l'eau. Un accord a été signé entre l'entreprise d'adduction d'eau de Bogotá et le municipe de Soacha en 1971, mais il ne concernait que les parties basses du municipe. Los Altos de Cazucá n'a jamais fait l'objet d'un accord[363]. Au début, les gens descendaient chercher de l'eau en bas des collines, dans la plaine, et remontaient les jerricans à dos d'homme ou de mule. Petit à petit, à force de revendications, la population a obtenu le passage de camions citernes apportant de l'eau, puis l'installation progressive de tuyaux censés apporter l'eau jusqu'aux maisons. A l'heure actuelle la situation reste extrêmement critique. De l'eau est distribuée à peu près tous les 15 jours par les tuyaux. L'eau vient d'une grande citerne située tout en haut de la colline de Santo Domingo, citerne remplie par la compagnie des eaux de Bogotá. Chaque maison doit payer 4.000 pesos par mois, soit 1,50 euros, pour avoir accès à ce service. Cependant la distribution d'eau est plus qu'irrégulière et inégalement repartie. Certaines zones peuvent rester plus de 2 mois sans voir une seule goutte d'eau couler du tuyau. Des camions citernes passent dans les quartiers. Un véritable trafic s'établit autour de l'eau. Les gens remplissent tous les récipients qu'ils possèdent dès que l'eau apparaît sous une forme ou sous une autre, mais c'est bien évidemment très insuffisant pour permettre une hygiène normale et pour subvenir aux besoins en eau d'une famille. Pour les collines des Altos de Cazucá, seules deux écoles existent. Les carences en matière de santé et d'éducation sont énormes. Ce sont d'une manière générale les ONG internationales, nationales, les associations et les organisations internationales qui fournissent des béquilles pour pallier les carences de l'Etat. En ce qui concerne les transports publics, los Altos de Cazucá est extrêmement mal pourvu. Sachant qu'une grande majorité des personnes qui ont un emploi travaillent à Bogotá, la connexion avec la capitale est primordiale. Seule une ligne de bus part des Altos directement pour Bogotá. Une autre part de la frontière avec Ciudad Bolivar. Il faut parfois une heure de marche pour rallier le départ du bus. Il faut sinon prendre au moins deux bus pour arriver dans le centre de Bogotá et donc payer deux fois. La mauvaise desserte de la zone par les transports en commun est un véritable handicap. De plus, quand il commence à pleuvoir, les collines se trouvent complètement isolées : les transports en commun ne peuvent plus monter, les services de la voirie ne peuvent plus passer, les maîtres d'écoles ne peuvent pas venir.

Deux quartiers touchés par l'insécurité

Jusqu'en 2000 – 2001, les bases des groupes armés illégaux restaient assez lointaines de la capitale. Cependant, depuis deux ans, l'étau se resserre, et les affrontements entre groupes rivaux se font de plus en plus proches de la capitale. Il y a toujours eu quelques « poches » d'implantation de la guérilla aux alentours

[363] Vincent GOUESET, *Villes, société et action publique en Amérique Latine, étude géographique comparée (Colombie, Argentine,Mexique)*, Université de Rennes 2, Dossier pour l'habilitation à diriger des recherches, 2002, 266p.

de Bogotá, comme dans les paramos[364] situés à l'est de la ville ou dans les montagnes du sud, sud est. Mais depuis deux ans, l'encerclement est chaque fois plus inquiétant. Au sein de la ville, s'organisent des milices urbaines. Paramilitaires et guérilleros sont implantés à Bogotá, principalement dans les quartiers pauvres du sud. Il est cependant très difficile voire impossible de mesurer l'ampleur de ce phénomène. Les FARC sont capables de perpétrer des enlèvements en ville. Les paramilitaires reçoivent des financements de personnes ou d'entreprises résidents à Bogotá, et les FARC lèvent une partie de leur impôt révolutionnaire dans la capitale. Mais ce sont les attentats urbains qui impressionnent et inquiètent le plus. Les habitants de Bogotá avaient pris l'habitude de se tenir à l'écart du conflit. Bogotá avait sa violence, sa violence urbaine, mais le conflit était l'affaire des campagnes, du reste du pays. On regardait à la télévision les groupes s'affronter et les compatriotes mourir. A présent, le terrorisme revient en ville, comme aux temps les plus noirs du narcotrafic. Les attentats sont généralement commis à la voiture piégée, ou à la bombonne de gaz. Les techniques de guerre en ville sont très différentes de celles employées en milieu rural. Les FARC ont reçu une aide technique et ont suivi des « stage de formation » avec des combattants de l'IRA – *Irish Republican Army*[365]. Des dissidents irlandais ont été retrouvés alors qu'ils sortaient de la zone de détente en 2001. Les attentats sont en général réalisés par vagues. Pendant l'année 2002, plusieurs vagues de terrorisme ont touché la capitale. Durant l'année 2002, les actes terroristes contre la capitale ont augmenté de 134%. Près de 3 tonnes d'explosifs, plus de 2000 têtes de grenade *hechizas*, 6000 cartouches et 128 grenades à fragmentation ont été saisies[366]. Le 7 février 2003, l'attentat du Club Nogal a laissé 35 morts et 162 blessés, en plein cœur de la capitale, visant les secteurs les plus riches et les plus puissants de la société. L'attentat a été attribué aux FARC par la presse et par le gouvernement. L'organisation n'a cependant pas assumé la responsabilité de cet acte. L'enquête est en cours. Un chercheur du Cinep[367], ancien conseiller de la Mairie de Bogotá, avertit que la dispute territoriale à Ciudad Bolivar pourrait être plus longue et plus sanglante que celle qui se vit actuellement à Medellin, à cause du déplacement forcé.

« Dans les communes de la capitale antioqueña (Medellin), il y a plus d'enracinement familial et bon nombre des combattants sont des jeunes nés dans les quartiers et qui se sont armés pour se défendre. A Ciudad Bolivar, où arrivent 90% des déplacés de Bogotá, il n'y a pas de cohésion sociale et presque tous les acteurs du conflit arrivent déjà marqués par la guerre. C'est un champ de vengeance et de ressentiments[368] ».

---

[364] Forme bioclimatique spécifique, que l'on trouve en Colombie à des altitudes supérieures à 3000 m. Elle se caractérise par une humidité très importante, des températures basses, et une végétation particulière.

[365] Reuters, 25/04/2002.

[366] « Conflicto urbano en Bogotá, Es una situación preocupante », *El Espectador*, 5/10/02.

[367] Centro de Investigación y de Educación Popular, Centre de Recherche et d'Education Populaire, www.cinep.org.co.

[368] « Conflicto urbano en Bogotá », *El Espectador*, 5/10/02, "*En las comunas de la capital antioqueña hay más arraigo familiar y muchos de los combatientes son muchachos que nacieron en los barrios y se armaron para defenderse. En Ciudad Bolívar, adonde llega el 90% de los desplazados de Bogotá, no hay cohesión social y casi todos los actores del conflicto vienen ya marcados por la guerra. Es un campo de venganza y resentimientos*".

Les logiques qui poussent actuellement à déplacer le conflit vers les villes sont occultées et certainement multiples. La pénétration dans les villes est rendue possible par la montée en force des groupes insurgés. Leurs moyens économiques et guerriers sont croissants. La ville représente une source de profit. Elle permet également un plus grand retentissement médiatique, et un positionnement plus ferme sur la scène politique, dans l'éventualité d'une reprise des dialogues et des négociations entre l'Etat et la guérilla.

Les déplacés, une porte d'entrée pour les groupes insurgés dans ces quartiers

« Le graffiti n'a pas coûté plus de 10 euros, mais l'ignorer a coûté la vie à 45 jeunes de Ciudad Bolivar. En lettres grossières, couleur de deuil, il dit : « Rats, allez vous en ou on vous tue : Auc »[369] ».

Les différents groupes armés sont présents dans des quartiers comme Ciudad Bolivar et Los Altos de Cazucá. Au risque de paraître cynique, on pourrait affirmer que les forces de l'ordre public sont encore les plus discrètes. Des graffitis sur les murs, aux coins des rues, témoignent de la présence et de la rivalité des groupes armés insurgés. Les acteurs se lancent mutuellement des insultes et des menaces sur les murs des maisons. Les quartiers du sud, quartiers pauvres, fournissent des terrains de choix pour l'infiltration urbaine des groupes armés. En effet, le niveau d'illégalité, de non droit y est tel que l'installation y est beaucoup plus aisée que dans des quartiers du nord. Pénétrer les quartiers du sud permet d'avoir un pied dans la capitale, de commanditer plus facilement les attentats, de faire pression sur les pouvoirs politiques. A Ciudad Bolivar, entre début juillet et fin septembre 2002, 400 jeunes, dont 60 de moins de 12 ans, ont disparu, recrutés par les milices de la guérilla ou par les paramilitaires, pendant que d'autres se sont « offerts » à l'armée pour ne pas tomber dans les mains des deux premiers groupes. Une assistante sociale affirme que « la guérilla et les paramilitaires ont déjà commencé à obliger les jeunes qui travaillent avec la communauté à prendre parti pour l'une des deux bandes. Ceux qui refusent de le faire sont assassinés[370] ». Les groupes reproduisent en ville les mêmes techniques que dans les autres régions de Colombie. Les paramilitaires lèvent un impôt auprès des habitants en échange d'une assurance de sécurité. Ils promettent un salaire d'environs 150 euros pour encourager les jeunes à s'engager à leurs côtés. L'infiltration de membres de la guérilla et de paramilitaires en ville n'est pas nouvelle. A la fin des années 1980, des négociations de paix avec le gouvernement du président Barco avaient permis la démobilisation et la réintégration civile d'anciens membres de groupes comme le M-19 ou les FARC–UP[371]. Ces anciens guérilleros étaient venus s'installer en ville, massivement à Ciudad Bolivar. A l'heure actuelle, l'infiltration correspond à une technique silencieuse et clandestine. Paramilitaires et guérillas prétendent cependant toujours détenir la meilleure part. Un milicien de la guérilla affirment en parlant d'un quartier situé dans les hauteurs de Ciudad Bolivar:

[369] « El conflicto urbano en Bogotá », *El Espectador*, 5/10/02, *"El grafito no costó más de 30 mil pesos, pero ignorarlo les ha costado la vida a 45 jóvenes de Ciudad Bolívar. Con letras burdas y en color de luto dice: "Ratas, se van o los matamos: Auc""*.
[370] *El Espectador*, op.cit.
[371] FARC-UP, Fuerzas Armadas Revolucionarias Colombianas-Unión Patriotica, Forces Armées Révolutionnaires Colombiennes – Union Patriotique, groupe politique fondé par les FARC en 1982.

« Nous n'allons pas reculer d'un centimètre, parce que tout ça est à nous. Ca l'a toujours été, et le Secrétariat nous a donné l'ordre de le défendre au prix de notre vie[28] ». Parallèlement, les paramilitaires expliquent : « Il n'y a pas de billet retour, parce que l'argent que nous avons apporté est pour payer la guerre. A chaque chiffre que donne la guérilla, nous nous y ajoutons 30%, et ainsi nous avons pu obtenir le contrôle de 60% de Ciudad Bolivar et de presque 95% de Soacha et Bosa. Nous allons vers Usme, parce que l'ordre est d'enlever ce couloir aux Farc[28] ». L'arrivée de déplacés permet une intégration beaucoup plus facile des insurgés. Comment reconnaître un vrai déplacé par la violence, d'un autre migrant peut-être membre des autodéfenses ou d'un groupe de guérilla au milieu d'un flot continu d'arrivants ? D'autre part, certains membres des groupes insurgés s'intègrent en réussissant à obtenir une carte de déplacé, donc le statut de déplacé qui donne droit à des aides de l'Etat et des ONG. L'infiltration de ces éléments est suffisamment forte pour que bon nombre de personnes interviewées mentionnent le problème. La présence des groupes insurgés se manifeste par plusieurs éléments. Ce sont ces groupes qui instaurent une certaine « justice ». Les institutions judiciaires sont peu présentes dans les quartiers du sud, et les groupes paramilitaires et de guérilla remplissent souvent ces fonctions régaliennes que sont la justice et le maintien de l'ordre. Ce phénomène est évidemment inversement proportionnel à la consolidation du quartier. A Ciudad Bolivar et dans le sud du District, une Compagnie de Combat Urbain a été mise en place en 2002. Elle dépend du Bataillon de Police n°13. Elle est commandée par le général Miguel Angel Castellanos, aidé de 4 officiers, 12 sous officiers et composée de 154 soldats. A los Altos de Cazucá, l'Etat est moins présent et le rôle tenu par les groupes insurgés est plus fort. Les groupes armés recrutent parmi les jeunes de ces quartiers. Des jeunes disparaissent régulièrement.

A partir de 4 ou 5 heures du soir, avant que la nuit ne tombe, toutes les personnes extérieures à ces quartiers s'en vont et regagnent la « ville formelle ». Tous les travailleurs sociaux qui ne sont pas du quartier, les volontaires des ONG, les fonctionnaires lorsqu'il y en a, désertent ces quartiers où plus rien ne peut garantir la sécurité. De nombreux assassinats sont perpétrés dans ces quartiers où l'impunité est totale. D'autres acteurs s'ajoutent encore en milieu urbain, ceux de la « limpieza social », le « nettoyage social ». Des milices privées, financées par différentes sources, et notamment par les commerçants et industriels des zones industrielles et commerçantes situées en bas des collines de los Altos de Cazuca, font des rondes de nuit. Ils sont surnommés les *encapuchados*, ceux qui portent des capuches, des cagoules. Ils sont vêtus de noir et passent vers 4 ou 5 heures du matin, armés, pour éliminer les fauteurs de troubles. La *limpieza social* frappe par à-coups. Lors de mon travail de terrain dans la zone de Soacha, plusieurs attaques ont eu lieu, des vols, des agressions, notamment à l'encontre des travailleurs sociaux et des volontaires des ONG, et les gens attendaient les représailles qui selon eux ne sauraient tarder.

Les déplacés à Bogotá et à Soacha

A Bogotá, les déplacés sont victimes d'une 'politique du silence'

Etre déplacé à Bogotá ou à Soacha ne signifie pas la même chose. Côté Bogotá l'accès aux services publics est bien meilleur, ce qui représente une différence de taille en terme de qualité de vie. D'autre part, les politiques menées au niveau local dans ces deux zones par rapport au problème de l'intégration des déplacés par la violence sont totalement différentes. Actuellement, les différents acteurs sociaux s'accordent pour parler d'une « politique du silence » à Bogotá, autour du problème des déplacés. Les fonctionnaires, les acteurs humanitaires[372] parlent également d'une politique visant à « rendre invisible » le problème des déplacés. Deux termes qui convergent vers la même réalité : une absence de volonté politique au niveau national, municipal (Bogotá) et local (Ciudad Bolivar). Des stratégies différentes mènent chaque acteur à prendre position.

A l'échelle de Bogotá, la « politique du silence » face au problème des déplacés vise en premier lieu à ne pas attirer plus de monde. En effet, la ville de Bogotá est saturée, et de plus, l'arrivée de déplacés se traduit par un appauvrissement croissant de la population et vient aggraver la pauvreté structurelle. Mener une politique conséquente d'aide aux déplacés serait comme créer un appel d'air. Ce serait risquer de voir affluer toujours plus et encore plus de gens déracinés et dépossédés. Bogotá a un intérêt clair et compréhensible à garder secret le problème des déplacés à Bogotá. Ainsi, 50% seulement des déclarations faites pour accéder au registre unique des déplacés sont acceptées à Bogotá, alors que plus de 80% des déclarations sont acceptées à Soacha[373]. De plus, pour la capitale, il s'agit de ne pas ternir une image déjà difficile à tenir, l'image d'une capitale développée, qui a réussi dans ses quartiers du nord et du centre à atteindre des allures de « pays du premier monde ».

A l'échelle de la Localité de Ciudad Bolivar, l'accueil des populations déplacées est complexe. Ces populations viennent se fondre dans une trame de population déjà très pauvre. La concurrence et les conflits sont toujours latents entre ceux qui sont surnommés « pauvres historiques » et déplacés. Traiter le problème des déplacés serait leur réserver un traitement de faveur par rapport aux résidents pauvres. Nous avons déjà parlé de la mauvaise image que portent les déplacés à leur arrivée en ville. Les résidents ne tolèrent déjà que très mal ces populations qui viennent, selon eux, leur voler le peu d'argent que l'Etat met à la disposition des défavorisés. A échelle du District comme à échelle de la Localité, aucun programme spécial n'est mis en place pour les déplacés[374]. Les déplacés doivent se couler dans les mécanismes d'aide déjà existants. Lorsqu'il reste de l'argent, on l'attribue à des aides ponctuelles destinées aux déplacés. Par exemple, la mairie de Bogotá finance des bons d'alimentation pour les déplacés qu'elle distribue par la UAO quand son budget le lui permet. Ciudad Bolivar ne souhaite pas ébruiter le problème des déplacés, et risquer d'être désagréable au District. Pour entrer dans la cour des grands, mieux vaut rejeter l'anathème sur les voisins, Los Altos de Cazucá en l'occurrence, et oublier ses propres faiblesses.

La population déplacée pâtit et profite de cette politique du silence dans ce cas spécifique. Bien sûr le manque d'aide lui porte préjudice, mais le fait qu'on ignore les déplacés leur permet également de mieux passer inaperçus. Ils sont d'ailleurs particulièrement soucieux de préserver leur anonymat. La population déplacée est très peu organisée à Ciudad Bolivar. Les organisations de déplacés

[372] Entretiens avec Cachivache, le Conseil National des Déplacés, Consejería en Proyectos, la UAO de Bogotá, le DABS, Médecins Sans frontières, etc.
[373] Mabel GONZALEZ BUSTELO, 2002, op.cit
[374] Entretien COL, Centro Operativo Local, vendredi 28/02/03, à Ciudad Bolivar

sont aujourd'hui peu nombreuses (7) et discrètes. Les déplacés qui arrivent à Ciudad Bolivar, de façon individuelle ou en famille, louent une chambre. Leur mobilité est très supérieure à la moyenne, répondant toujours à un désir d'anonymat. Selon une enquête du CODHES, 70% des déplacés interrogés souhaitent rester à Bogotá. Ces personnes n'expriment pas un désir de rester mais plutôt une détermination à ne pas s'en aller, c'est-à-dire qu'ils ne veulent pas retourner dans leur lieu d'origine ni se réinstaller dans une autre zone du territoire national car ils estiment que les conditions de sécurité n'y seront de toutes façons pas garanties. Le découragement et le temps sont certainement d'autres facteurs qui expliquent leur souhait de rester. Certains, parfois, dans un deuxième temps, se déplacent vers les périphéries de l'agglomération, à Los Altos de Cazucá par exemple, pour devenir propriétaire d'un logement. Cela est devenu plus difficile et plus coûteux qu'auparavant à Ciudad Bolivar, du fait de la saturation croissante du bâti, mais reste possible plus loin. Selon le CODHES[375], plus de 50% des déplacés qui arrivent à Bogotá ne reçoivent pas d'aide. Parmi les enfants en situation de déplacement, on estime qu'environ 60% n'accède pas au système scolaire, or 54% de la population déplacée qui arrive à Bogotá a moins de 18 ans. Le chômage et l'emploi précaire atteignent eux aussi des sommets chez les déplacés. Il existe de plus des poches de misère au sein des collines de Ciudad Bolivar. Dans les hauteurs, des quartiers illégaux et sans accès aux services de base subsistent. Ce sont des quartiers où l'Etat ne se montre pas. Ces quartiers, comme Caracoli, sont les quartiers les moins chers, donc ceux qui accueillent les plus démunis, parmi lesquels se trouvent les déplacés. Malgré les améliorations apportées à Ciudad Bolivar, malgré la discrétion des populations déplacées, les besoins sont immenses, tant en terme d'aide humanitaire d'urgence que de politique de stabilisation socio-économique.

A Soacha, au contraire, les pouvoirs publics sont bavards sur le thème des déplacés

Si Bogotá peut en partie taire la situation critique de Ciudad Bolivar et des populations qui y arrivent, Soacha ne peut pas faire de même avec les collines de Los Altos de Cazucá. On n'arrive pas à Ciudad Bolivar par inadvertance. C'est une zone qui peut être occultée par la municipalité du District sans peine. A Soacha c'est impossible. Que l'on arrive de Bogotá ou du sud par l'autoroute du sud, on longe les collines de Los Altos de Cazucá et de Ciudadela Sucre. Il est impossible de dissimuler ces bidonvilles. Les collines sont trop proches, on discerne les pistes de terre et de boue, les baraquements de fortune, l'entassement humain. Au sein de Los Altos de Cazucá, le problème des déplacés est lui-même impossible à dissimuler et à ignorer. Des déplacés arrivent quotidiennement, ils gravissent les collines et arrivent de l'autoroute par les quelques chemins de terre qui y pénètrent. Ils s'installent alors dans un baraquement vide qu'on leur prête ou en construisent un le long d'un chemin, à flanc de colline. Les *cambuches*, les *ranchos* surgissent comme des irruptions de boutons. Des abris de fortune, des tentures de grosse toile plastifiée verte, des morceaux de bois. Le premier campement est souvent très précaire. Pas de latrines. Des trous creusés dans la terre. Petit à petit, la stabilisation de la famille se lit dans l'évolution de la construction. Quand la famille a réussi à acheter la

[375] Archidiocèse de Bogotá, Codhes, « Senderos. Rastros invisibles del desplazamiento en Bogotá », Bogotá, septembre 2001, 69p.

parcelle de terre à un *terrero*, elle améliore peu à peu la construction avec des matériaux de récupération. Au bout de plusieurs mois voire plutôt de plusieurs années, la famille peut parfois penser à construire un second étage, le premier peut alors être loué ou servir pour ouvrir un petit commerce[376]. Los Altos de Cazucá, représente un intérêt stratégique pour les groupes armés, et par là même il devient un enjeu stratégique pour l'agglomération de Bogotá. Il est bien évidemment impossible de laisser prospérer sans limite cette illégalité fleurissante aux portes de la ville. Une base militaire fortifiée est située au sommet de ces collines, dans le quartier de Santo Domingo, à la limite entre Ciudad Bolivar et Los Altos de Cazucá. Elle a pour fonction de garder le contrôle des « portes » de la ville. Les déplacés, qui fournissent une opportunité aux groupes armés pour s'immiscer en ville, doivent donc faire l'objet d'une attention et d'un contrôle particulier à Soacha, pour ne pas permettre que la situation échappe aux mains du pouvoir institutionnel. D'un point de vue économique, ces bidonvilles présentent un autre intérêt. Les industries et les commerces sont nombreux dans les plaines qui longent l'autoroute du sud. Les habitants des bidonvilles fournissent une main d'œuvre peu chère et malléable. Il faut cependant s'assurer que la violence et les périls ne débordent pas vers le bas des collines. C'est pour cette raison qu'à l'occasion sont financées des opérations de *limpieza social* (nettoyage social) : élimination des individus les plus marginaux, drogués ou violents, susceptibles de déstabiliser la zone. Les déplacés présentent peu d'intérêt pour les industriels et les commerçants de la plaine : ils ne représentent pas un marché solvable, ils ne sont pas formés aux techniques industrielles et ne connaissent pas le travail en usine. Ils représentent donc une main d'œuvre certes encore moins chère et plus malléable, mais qu'il faut former, alors que les demandeurs d'emploi sont légion à Soacha. D'un point de vue électoral, les habitants des collines présentent un intérêt certain. Ce sont autant d'électeurs qu'il est facile d'acheter. Les techniques de racolage sont multiples. C'est une pratique largement répandue en Colombie. Les gens négocient leur voix contre un repas, un peu de nourriture, une plaque en fer pour imperméabiliser le toit, etc. Si un territoire comme Los Altos de Cazucá est dur à gérer, il est cependant loin d'être dénué d'intérêt pour les différents acteurs de la vie économique et politique.

Pour ces multiples raisons, le problème des déplacés n'est pas géré du tout de la même façon à Soacha. Les études et les rapports foisonnent aujourd'hui sur la crise humanitaire, la vulnérabilité, le dénuement qui touchent les habitants des Altos de Cazucá. Les acteurs s'y multiplient : acteurs privés comme des fondations d'entreprises, acteurs publics, Eglises, ONG internationales et locales, Organisations Internationales. La médiatisation du problème des déplacés permet à la municipalité de Soacha qui se prétend pauvre de faire oublier d'autres problèmes. La mairie de Soacha est aux mains de la famille Ramirez depuis plusieurs années. Les inculpations et les condamnations pour cause de corruption. Les scandales politiques s'enchaînent, et les suspensions de mandats également

D'autre part, Soacha « valorise » son image de municipalité pauvre, aux côtés de Bogotá, la capitale riche, pour tenter d'obtenir des fonds, notamment au niveau social. Cependant, Soacha est un municipe extrêmement actif économiquement. Les industries y sont très développées. Nous avons vu précédemment que l'impôt sur l'industrie et le commerce est levé au niveau municipal, ce qui

[376] Entretien Federico, Los Altos de Cazucá, lundi 3/03/03.

explique qu'il soit le deuxième municipe du pays en terme de budget annuel. La population qui y réside est pour sa part particulièrement démunie, ce qui explique que Soacha véhicule l'image d'un municipe très pauvre. Soacha va être raccordé à Bogotá par le système de transport en commun du Transmilenio, ce qui permettra de réduire considérablement le temps de déplacement pour se rendre dans le centre de la capitale et de réduire l'isolement de Soacha. Soacha promeut l'image de la pauvreté, qui lui permet d'excuser son manque de politique sociale. Il faut cependant reconnaître que la concentration des problèmes sociaux à Soacha est très importante.

Programme pilote à Soacha: Plan Intégral d'Aide à la Population Déplacée

Les déplacés sont mis sous les feux de la rampe à Soacha. Le Conseil Municipal d'Aide à la Population Déplacée de Soacha, réuni le 26 novembre 2002, a élaboré le Plan Intégral Unique d'Aide à la Population en Situation de Déplacement pour le Municipe de Soacha. Ces Conseils Municipaux, prévus par la loi 387 de 1997, ne sont en fait que rarement réunis et sollicités. Ils sont composés par le maire ou son représentant, le commandant de brigade ou son délégué, le commandant de la Police Nationale de la juridiction ou son délégué, le directeur du service de santé, le directeur régional de l'Institut Colombien de Bien-être Familial, un représentant de la Croix Rouge Colombienne, un représentant de la Défense Civile, un représentant des églises, deux représentants de la population déplacée. Le Conseil Municipal de Soacha a également décidé de convoquer toutes les organisations travaillant avec les déplacés sur le municipe de Soacha. Sous la direction du Réseau de Solidarité Sociale, c'est-à-dire localement des membres de la UAO, le Conseil Municipal a élaboré son Plan d'Aide Intégrale suivant 4 axes : le système national d'information, c'est-à-dire améliorer le Système Unique d'Enregistrement – SUR- pour collecter le plus d'informations possibles sur les déplacés et améliorer le suivi, l'aide humanitaire d'urgence, le rétablissement de la population déplacée, ce qui correspond à la stabilisation socio économique, et la prévention du déplacement forcé. La UAO révèle que 1 534 foyers sont inscrits au registre national des déplacés sur Soacha, soit 7 670 personnes, que 5 foyers ont été exclus, et que 7 sont en cours d'analyse. La UAO estime que 499 foyers ne sont pas inscrits, soit 23% des déplacés présents à Soacha. Selon Revivir al Futuro, une organisation de déplacés, il y a 3 900 familles de déplacés à Los Altos de Cazucá. Selon l'organisation Codhes, 25 000 déplacés sont arrivés à Soacha entre 1995 et 1998. Le nombre des déplacés s'élèverait alors aujourd'hui à plus de 50 000. Les chiffres sont une fois de plus discordants. En matière d'aide d'urgence, les financements du RSS sont distribués à des ONG qui elles-mêmes sont chargées de distribuer l'aide d'urgence. En matière de stabilisation socio économique, le même système est adopté, des ONG ou des fondations présentent des projets que le RSS accepte de financer ou non selon la qualité du projet et suivant ses ressources. Ces projets sont en général cofinancés. Toute une gamme de projets existe, avec des partenaires divers : des programmes de formation professionnelle en collaboration avec l'école nationale d'apprentissage SENA, des programmes de récupération nutritionnelle menés avec le Programme Alimentaire Mondial, en collaboration avec de plus petites organisations, des programmes de création d'emplois, avec des ONG et des fondations privées. Les buts fixés par le plan et par le Conseil sont rarement atteints. Les fonds alloués à

l'aide aux déplacés ne sont pas suffisants et depuis quelques mois, les déplacés qui s'adressent à la UAO de Soacha s'entendent répondre qu'il n'y a plus d'argent. L'aide d'urgence met de toutes façons des mois à être distribuée. Les projets en matière d'emploi sont rarement concrétisés, comme le projet qui avait été mis en place pour libérer des places de marché à la Ciudadela Sucre pour les déplacés. Le marché de Ciudadela Sucre est en travaux et le constat au bout de 6 mois est qu'il faut renoncer au projet. Le Conseil Municipal pour les déplacés est en fait un vaste forum de l'incompréhension et reflète le mépris qu'adopte bien souvent les fonctionnaires de l'Etat face aux déplacés à Soacha. La UAO reçoit les déplacés 2 jours par semaine, et prétend faire du travail de terrain les 3 jours restants. Les populations déplacées vivant à los Altos de Cazucá se demandent si les fonctionnaires ont perdu l'adresse des collines. Le fait est qu'ils ne s'y montrent jamais. Lors d'un entretien, un déplacé de los Altos de Cazucá présente une autre interprétation de la réalité : « on nous méprise à la UAO, mais le plus grand mendiant, c'est l'Etat colombien. Il passe son temps à demander de l'argent au niveau international pour faire la guerre, et c'est nous qu'il accuse d'être des mendiants[377] ». Le Plan d'Aide Intégrale à la Population Déplacée de Soacha est un projet pilote au niveau national. Il est mis en avant par le municipe dès que l'occasion se présente. C'est une façon d'obtenir des financements du RSS pour les déplacés, et de ne pas en investir soi-même.

Cependant, ce Plan intégral d'Attention aux Déplacés ne s'accompagne pas d'une politique sociale effective et semble même dispenser la municipalité d'en avoir une. Dans les plans d'aménagement du territoire, une partie de Los Altos figure comme parc de loisirs. Au creux des collines s'étend un lac, surnommé le lac des *terreros*. Ce lac est totalement contaminé et pollué. C'est le lieu où les familles viennent chercher leurs disparus, guettant la réapparition d'un éventuel cadavre. Ce lac est donc déclaré objectif urbanistique. Il doit être aménagé pour fournir un parc de loisir aux habitants de Soacha[378]. En matière de services publics, nous avons déjà vu les problèmes que pose l'adduction d'eau courante, le système d'égout, les infrastructures routières et les transports en commun. Ces services, depuis la décentralisation, sont à la charge du municipe de Soacha. Cependant, la mairie n'investit pas d'argent dans ce domaine, prétextant l'illégalité des constructions dans le secteur. Le secteur des Altos de Cazucá est déclaré comme un secteur à haut risque, impropre à la construction. Des glissements de terrain ont lieu régulièrement. Le dernier en date a eu lieu en 2000. Il a fallu « reloger » 1 200 familles. La mairie explique qu'il lui est impossible de légaliser une zone à haut risque, et la zone n'étant pas légale, elle n'y investit pas. Le raisonnement est sans faille. Mais la mairie ne fait rien non plus pour diminuer les risques, et consolider les terrains. Les services sociaux n'existent pas à Los Altos de Cazucá, où l'Etat et la municipalité sont de toutes façons complètement absents. En ce qui concerne les services publics, Los Altos de Cazucá vit donc en parasite sur le dos de Bogotá. Un enjeu central pour los Altos de Cazucá est donc la légalisation des terrains, et les différents acteurs l'ont bien compris.

Le clientélisme en Colombie est chose banale, mais se pratique de façon plus ou moins masquée selon les régions. Au moment des élections, les fonctionnaires et

[377] Entretien avec Jose, déplacé, membre de l'organisation Revivir al Futuro, los Altos de Cazucá, mercredi 5/03/03.

[378] *Plan de Ordenamiento Territorial*, Plan d'Aménagement Territorial, décembre 2000, approuvé par le Conseil Municipal, « Soacha, Tierra de Futuro ».

candidats aux élections retrouvent le chemin de Los Altos de Cazucá. L'Etat qui est habituellement absent de la zone, utilise des infrastructures comme bureaux de vote, les écoles par exemple. Durant les campagnes, des discours, des meetings politiques ont lieu dans les collines. Chaque candidat y va de ses promesses sociales. L'achat de vote est une pratique d'autant plus courante dans ces quartiers qu'il est bon marché. Et il peut rapporter gros étant donnés les chiffres de population dans les collines. Les déplacés pour voter doivent seulement faire inscrire le numéro de leur carte d'identité sur les listes électorales. Il y a deux points où l'on peut s'inscrire à los Altos de Cazucá. Un déplacé suggère qu'en s'organisant, Los Altos pourrait présenter ses candidats et élire ses propres représentants[379]. Le recensement de population qui a eu lieu le 25 mai 2003[380] témoigne des enjeux que représente cette zone. Le recensement a été financé par le département Cundinamarca, la mairie de Soacha, le RSS et le Programme des Nations Unies pour le Développement. Identifier le nombre de personnes qui réside à Soacha est important à plusieurs niveaux. On se base sur les chiffres de population pour répartir le budget en matière de dépenses sociales au niveau national, et pour fixer le nombre de conseillers municipaux, ainsi que le nombre de membres du Congrès afférents à un municipe.

Organisations humanitaires et déplacés

Quel est le rôle tenu par les ONG ?

Le travail des organisations humanitaires a suivi l'évolution plus globale que nous avons évoquée auparavant. Pendant la médiatisation de Ciudad Bolívar durant les années 1980 et 1990, un très grand nombre d'organisations étaient présentes. Des Organisations Internationales, des Organisations caritatives, des Organisations communautaires et des Organisations Non Gouvernementales (ONG) internationales, nationales et locales. Les différents acteurs cherchent à explorer les nouveaux instruments donnés par la réforme constitutionnelle. « Que ce soit les habitants de la zone eux-mêmes qui disent ce qui doit être fait et pourquoi, conformément à la recherche du bien commun[381] ». Au niveau international, cela correspond à une réflexion plus générale sur le concept de gouvernance. M.C. Smouts définit 5 règles de la bonne gouvernance[382] :
- instauration d'un Etat de droit qui garantisse la sécurité pour tous et le respect des lois
- la gestion correcte et équilibrée de la dépense publique
- la responsabilité des hommes politiques face aux citoyens
- la transparence de la gestion du secteur public
- le libre accès des citoyens à cette information

Il s'agit à cette époque pour les organisations internationales de favoriser l'émergence de la société civile, dans le but d'améliorer le fonctionnement de la démocratie dans les « pays du Sud ». Un projet de la Délégation de la

[379] Entretien avec le déplacé Federico de l'organisation de déplacés Cedepaz, à los Altos de Cazucá, lundi 3/03/03.
[380] Les résultats ne sont toujours pas publiés à ce jour (début 2004)
[381] Beltreina CORTE et Camilo GONZALEZ, « Planeación urbana y participación popular en Bogotá », CINEP, Bogotá, 1989.
[382] Citée dans Vincent GOUESET, op.cit., p. 77

Commission Européenne de Bogotá, baptisé « renforcement institutionnel et participation communautaire » répond exactement à ces logiques. L'expérience en matière d'organisation communautaire est cependant plus ancienne à Ciudad Bolivar. Plusieurs éléments peuvent expliquer cette tradition : l'oubli de l'Etat et de la ville par rapport à ce quartier n'a pas laissé d'autre option aux habitants que de s'organiser pour obtenir un minimum de services et d'améliorations ; le peuplement en partie constitué par des membres des mouvements d'extrême gauche a fourni un terreau favorable à l'organisation communautaire. Quoiqu'il en soit, durant les années 1980 et 1990, les organisations de citoyens se multiplient. Pour les travailleurs sociaux, il faut trouver des leaders qui servent de porte-parole, et stimuler l'organisation communautaire qui augmente le rendement des projets d'aide et surtout qui diminue les coûts récurrents des projets. Les associations de déplacés à cette époque bourgeonnent. Certaines de ces organisations de base fournissent un vrai travail, proposent des projets d'action sérieux. D'autre bénéficient également de la manne financière, mais ne sont en fait que des coquilles vides et trouvent dans cette profusion de projets et d'investissements, une occasion pour s'enrichir individuellement. Rétrospectivement, de nombreuses organisations confessent d'ailleurs que dans la confusion des projets et des acteurs de l'époque, certains fonds ont été mal investis, et que le manque de coordination entre les acteurs a porté préjudice au bon développement de la zone. Les progrès sont cependant indubitables. En termes de services publics, en termes de logement, de services sociaux, de légalisation, de consolidation de l'espace urbain. En ce qui concerne la population déplacée, le phénomène est le même. Le problème du déplacement est réel à l'époque à Ciudad Bolivar. Le déferlement est continu. Selon la Coordination Nationale des Déplacés, il y a eu un « boom d'organisations de déplacés dans les années 1990, qui a culminé en 1997, mais ces organisations visaient à récupérer les subventions qui affluaient à l'époque à Ciudad Bolivar[383] ». La logique est cependant distincte pour cette population. 10% seulement de la population déplacée déclare appartenir à une organisation de déplacés[384]. Cela prouve que les logiques d'anonymat ne sont pas nouvelles. La population déplacée à Ciudad Bolivar est une population qui se cache et qui est spontanément réfractaire à la médiatisation. Les ONG étaient alors très nombreuses et très actives, comme elles le sont aujourd'hui à Soacha. Cependant, les organisations humanitaires sont devenues discrètes à Bogotá. Au cours d'une enquête réalisée à Bogotá[385], seul 39% des foyers interrogés ont affirmé avoir reçu des aides. Ces aides sont pour 25% en matière d'alimentation, pour 10% en matière de logement, 9% en matière de santé et 13% en matière d'éducation.

L'aide à l'alimentation correspond en général à la phase d'aide d'urgence. Ce sont des distributions de paniers de nourriture ou de bons d'alimentation.

En matière de logement, ce sont en général des aides pour payer les premières semaines ou les premiers mois de loyer qui suivent l'arrivée en ville. Les politiques de logements sociaux sont très rares et ne s'adressent quasiment jamais aux déplacés qui ne sont pas tenus à payer la somme initiale, c'est-à-dire

[383] Entretien au Conseil National des Déplacés, mercredi 19/03/03.

[384] « Santa Fe de Bogotá, Población desplazada », Alcaldia Mayor Santa Fe de Bogotá, Juin 1999, 120 p.

[385] Archidiocèse de Bogotá, CODHES, op.cit.

les 10% de la valeur du logement. Ce sont donc également souvent des aides d'urgence.

Les aides en matière de santé s'adressent aux personnes qui n'appartiennent pas au système de santé national. La loi 100 de 1993 fixait pour objectif l'affiliation de l'ensemble de la population au système de santé national dans un délai de 7 ans. Cependant, à l'heure actuelle, nombreuses sont les personnes parmi la population défavorisée qui n'y ont pas accès. Les personnes qui ont un emploi fixe et légal sont affiliées automatiquement au régime contributif. Les personnes qui ne travaillent pas, comme c'est souvent le cas pour les déplacés, ont droit au régime subsidiaire. Cependant, cette affiliation est fonction du lieu de résidence, du niveau de vie. L'affiliation aux centres de santé est possible pour les déplacés mais elle prend environ un an, vu qu'ils doivent se réaffilier en arrivant à Bogotá. Pour lutter contre ce problème, comme nous l'avons évoqué précédemment, le gouvernement national, sous Andres Pastrana, avait mis en place un système de fonds communs, servant à financer les frais médicaux des personnes ayant le certificat de déplacé. Les déplacés bénéficiaient d'un régime spécial, pouvant se présenter dans n'importe quel hôpital et y recevoir des soins. De nombreux abus ont été commis. Des médecins, des déplacés ont profité du système, en facturant des frais réels ou fictifs de chirurgie esthétique par exemple, sûrs d'être par ailleurs financés par l'Etat. Cependant, ces abus ont servi de prétexte légitime ou non pour modifier les politiques à cet égard. Le fonds commun a été supprimé. Les déplacés n'ont plus droit à un régime spécial et se retrouvent souvent sans accès aux soins, sauf s'ils peuvent prouver que le mal dont ils souffrent a été engendré par ou pendant le déplacement. Les frais doivent alors être payés par la caisse de santé du département d'origine du déplacé. Autant dire que les déplacés n'ont plus accès aux soins gratuits. Avant la réforme, les déplacés qui n'avaient pas le certificat de déplacé, soit plus du tiers des déplacés, n'avaient pas accès aux soins. Aujourd'hui c'est la quasi-totalité des déplacés[386]. Recevoir une aide en matière de santé signifie donc bénéficier de la part de l'Etat d'un traitement de faveur ou des programmes de soin des ONG. Médecins Sans Frontière et Médecins du Monde ont par exemple mené des projets d'unités de soin mobiles (camions itinérants ou brigades de santé). Ces aides sont considérées comme des aides d'urgence, sauf si elles se doublent d'un travail d'accompagnement des personnes en vue de leur affiliation au système de santé national, ce qui est le cas du travail réalisé par Médecins Sans Frontières Espagne à Soacha.

L'aide en matière d'éducation relève généralement de politiques publiques. La Constitution affirme la gratuité de l'école pour tous. Dans les faits, l'inscription à l'école est souvent payante, il faut au moins pouvoir payer le matériel scolaire et l'uniforme. L'Etat et le District peuvent attribuer des places dans les écoles aux enfants déplacés. Les ONG, l'Eglise ou les personnes privées peuvent procurer le matériel, l'uniforme ou donner de l'argent pour les payer.

Ces différentes formes d'aide appartiennent en général à la phase de l'urgence humanitaire. L'Etat nous l'avons vu, donne la priorité à la politique d'aide d'urgence, et nous voyons ici que les acteurs de l'action humanitaire en font de même. La phase de stabilisation socio économique semble être plus négligée car certainement plus problématique. D'autre part, dans cette même enquête menée

[386] Le décret définitif sur l'accès des déplacés à la santé n'a pas encore été rendu public. Je me fonde sur les directives qui paraissent depuis plus d'un an, et qui réforment petit à petit le système, excluant de fait les déplacés du système national de santé.

par le District, ceux qui affirment avoir reçu des aides l'ont reçu pour 37% de parents, pour 20% du gouvernement national ou du District à travers le RSS, pour 17% d'amis, pour 13% d'organisations communales, pour 10% de l'Eglise et pour 4% d'ONG. La solidarité familiale et entre amis est particulièrement forte. C'est elle qui joue souvent dans les premiers temps même si elle s'épuise rapidement, car les déplacés arrivent généralement dans les quartiers défavorisés, parmi les populations pauvres. L'enquête menée par l'Archidiocèse de Bogotá et par le CODHES la même année établit que l'aide humanitaire est apportée à 52% par l'Eglise, à 33% par le gouvernement et à 5% par les ONG. Les chiffres sont donc très discordants, mais accordent dans les deux cas un faible rôle aux ONG.

Ciudad Bolivar : des acteurs humanitaires discrets …

Les acteurs de l'action humanitaire sont particulièrement discrets, voire souvent absents de Ciudad Bolivar. Beaucoup y ont mené des programmes durant les années 1990, et se sont retirés. Tous affirment que les besoins les plus pressants ne sont plus à Ciudad Bolivar, que les conditions de vie n'y sont plus aussi dramatiques qu'avant. Les programmes d'aide accessibles aux déplacés suivent deux logiques : d'une part, il y a les projets qui s'adressent à l'ensemble de la population vulnérable, et où une place est faite aux populations déplacées par un système de « quotas » ; d'autre part, il y a les projets qui s'adressent aux déplacés installés à Bogotá, c'est-à-dire sur un territoire abritant plus de 7 millions d'habitants. Ces programmes ne ciblent rarement un secteur précis de la population ou une zone géographique précise.

Les ONG, internationales pour la plupart, installent leur bureau dans le centre, le centre d'accueil est souvent plus au sud, mais pas dans les quartiers périphériques. Par exemple, le CICR travaille à Bogotá. Il n'est pas mobile. Son centre d'accueil est situé à l'ouest de la ville. Un accord passé avec le RSS lui donne le droit de distribuer l'aide d'urgence dans le District, mais non à Soacha. Le CICR dispense l'aide d'urgence durant 3 mois, aux personnes qui se présentent. Il a son propre questionnaire et ne demande pas au déplacé de présenter son certificat. Des ONG internationales comme Consejeria en Proyectos et Opcion Legal appuient et financent des projets à Bogotá, projets réalisés par des organisations de base de déplacés, ou d'autres ONG, nationales ou internationales. D'autres ONG internationales réalisent elles-mêmes les projets. C'est le cas de Mencoldes et de Ficonpaz. Mencoldes est né d'une initiative de l'Eglise protestante mennonite. Mencoldes propose un projet d'aide intégrale à 400 familles par an sur Bogotá, aide humanitaire, psychologique, juridique, formation. Son centre d'accueil est situé dans la moitié sud de la ville, proche du centre. Ficonpaz financé par le Secours Catholique en grande partie, a un projet d'aide spécifique pour les déplacés arrivant de la zone du Caguan, ancienne zone démilitarisée qui appartenait aux Farc. Les déplacés qui arrivent de cette région ont besoin d'une aide spéciale et adaptée. La plupart d'entre eux présentent des séquelles psychologiques profondes. Ils sont très menacés et doivent se cacher.

Les Agences des Nations Unies ont elles aussi des projets à Bogotá. Le Programme Alimentaire Mondial (PAM) soutient des projets de « travail contre nourriture » et « formation contre nourriture », projets qui consistent à « rémunérer » le travail des bénéficiaires ou leur participation à des formations

par de la nourriture. Ces projets sont décidés en collaboration avec le RSS et l'Institut Colombien de Bien-être Familial. Ils sont en général sous traités à des organisations de base ou à des ONG. Le PAM aide 1100 familles sur Bogotá, dans les quartiers de Ciudad Bolivar, Kennedy et Usme. Les problèmes qui se posent à Bogotá, en comparaison avec Soacha, sont la dispersion et la mobilité de la population déplacée[387]. Ces différentes ONG et Organisations Internationales ne se déplacent en général pas jusqu'à la population déplacée. C'est cette dernière qui se déplace jusqu'aux centres d'accueil. L'aide et les projets sont réalisés sur place lorsqu'ils sont délégués à de plus petites structures, plus locales, telles que les organisations de base, les ONG locales. Les déplacés résidant à Ciudad Bolivar doivent avoir une bonne connaissance de la ville et de ses mécanismes s'ils veulent arriver jusqu'aux lieux d'aide.

Les acteurs humanitaires sont non seulement discrets, mais ils paraissent parfois consentants face à la politique du silence menée par l'Etat et le District. En effet, il existe des poches de misère à Bogotá qui ne font l'objet d'aucune attention, ni de la part de l'Etat, ni de la part des ONG. Dans le quartier de Caracoli (situé à Ciudad Bolivar), l'Etat est absent. Les forces de l'ordre ne pénètrent pas. Les services publics et sociaux sont inexistants, les ONG absentes. L'entreprise privée de Bogotá qui distribue l'électricité lutte contre le piratage des lignes déjà posées et mène donc une politique de légalisation. Les habitations les plus bancales sont munies de compteurs électriques et doivent payer les factures chaque fin de mois. Caracoli ne reçoit pas d'eau courante. Le quartier est situé au-delà de 2800 m d'altitude, limite fixée par la compagnie des eaux de Bogotá. Au dessus de cette limite, la compagnie affirme que les nouvelles habitations n'auront pas accès à l'eau courante car les infrastructures sont extrêmement coûteuses, et c'est la compagnie des eaux qui pâtit le plus de l'absence de politiques d'aménagement et d'urbanisme, et des légalisations a posteriori. Sur les 12 000 habitants du quartier de Caracoli, le président de la JAC estime que 1 000 sont déplacés. Caracoli figure sur les plans d'aménagement de la ville comme une réserve forestière. Les installations humaines y sont illégales. Les habitants reçoivent quand même les avis d'imposition chez eux. Certains paient l'impôt foncier et la taxe d'habitation, espérant ainsi qu'au bout de quelques années, la loi les déclarera de fait propriétaires. D'autres refusent de payer. Le président de la JAC est en fait le seul et unique membre de la JAC. Le niveau d'insécurité est extrêmement haut. Les groupes armés sont présents, s'affrontent et les bandes de délinquants prospèrent. Le président de la JAC est le seul du quartier à oser assumer une responsabilité publique. Exercer une charge publique et un rôle de leader communautaire dans ce contexte est extrêmement dangereux. Les pressions et les menaces sont multiples et se soldent parfois par la mort violente[388]. A la question : « Pourquoi n'intervenez-vous pas dans ces zones, qui certes appartiennent à Bogotá mais se trouvent dans une situation de détresse comparable à celle de los Altos de Cazucá ? », l'ONG World Vision[389], qui a de nombreux projets à los Altos de Cazucá et y effectue un travail considérable, répondait : « S'ils n'ont pas l'eau courante à Caracoli, c'est que le quartier appartient à Soacha ! ». La limite floue entre Ciudad Bolivar et los Altos de Cazucá fluctue au gré des convenances de chacun, et sert la politique du silence menée au niveau du District.

[387] Entretien avec Maria Lucia OSORIO, Programme Alimentaire Mondial, mercredi 12/03/03.
[388] Entretien à Caracoli, avec le président de la JAC, mardi 6/03/03.
[389] Entretien avec Vision Mondiale, à Soacha, lundi 17/03/03.

… mais des Eglises bien présentes.

Les Eglises réalisent un travail considérable en matière d'aide humanitaire.
L'Eglise catholique en Colombie est une institution sociale extrêmement forte. Dans les campagnes où l'Etat a parfois du mal à s'imposer et à se stabiliser, l'Eglise elle est toujours présente. Le curé dans le village est une personne écoutée. C'est en quelque sorte un notable local. Dans les années 1960 et 1970, des membres de l'Eglise catholique ont suivi la Théologie de la Libération, même si le phénomène fut moins important en Colombie qu'au Brésil, qu'au Pérou, ou encore qu'au Salvador. Le prêtre Camilo Torres, figure de l'histoire colombienne, après avoir créé un mouvement politique de protestation pacifique contre l'oligarchie, finit par rejoindre l'ELN et meurt au combat en 1966. D'autres membres du clergé se sont sentis investis d'une mission de transformation de la société, cherchant à faire prendre conscience à leurs paroissiens des problèmes sociaux, et à aider à la transformation de la société. Encore aujourd'hui, l'Eglise s'engage souvent aux côtés de la population civile dans les campagnes. L'expérience des « communautés de paix » le prouve[390].
D'une façon générale, l'Eglise est peut-être le seul réseau national irrigant tout le territoire colombien. Les déplacés qui arrivent à Bogotá se rendent fréquemment à la paroisse du quartier, ou auprès d'un représentant quelconque de l'Eglise. L'Archidiocèse de Bogotá est très actif pour la population déplacée. Le Centre d'Attention au Migrant, CAMIG, en dépend ainsi que le centre d'accueil situé dans la gare routière. Les différentes études et enquêtes sur le thème des déplacés à Bogotá et à Soacha sont en majorité réalisées par l'Archidiocèse en collaboration avec le Codhes. L'Eglise a un accès beaucoup plus facile aux déplacés. En effet, si beaucoup se cachent de l'Etat, se méfient des institutions, l'Eglise est souvent la seule à éveiller la confiance des nouveaux arrivants. Le curé du village d'origine recommande parfois à ceux qui quittent le village de se rendre dans telle paroisse, avec une lettre de recommandation. La charité fait partie de la mise en pratique de la foi et le déplacé tente d'y avoir recours. L'Eglise et ses adeptes représentent une possibilité d'être écouté, d'être aidé, et permet de retrouver enfin un univers familier. L'Eglise ne démissionne pas devant cette importance qui lui est donnée de fait, et ne renonce pas non plus à tous ces nouveaux adeptes potentiels que représentent les déplacés. Le déplacé est en effet une personne déracinée, qui a tout perdu, en quête d'équilibre et de valeurs stables. Le déplacé est une personne vulnérable au niveau émotionnel et psychologique, pour qui la religion peut représenter un apaisement, un refuge contre l'absurdité. La plus active est l'Eglise catholique, plus fortement implantée en Colombie, mais les Eglises protestantes s'investissent également dans l'action en faveur des déplacés. La multitude des Eglises évangélistes tente de s'implanter dans les quartiers marginalisés. Une concurrence s'établit entre les différentes Eglises. Cependant, l'Eglise n'est pas un acteur dérangeant, ni « bruyant » au niveau politique, puisque la charité fait en quelque sorte partie de ses attributions.

[390] En 1997, dans le département d'Uraba, dans la région du Chocó, des groupes de population se sont déclarés contre la guerre, demandant aux différents acteurs du conflit de respecter leur neutralité, dans une logique de résistance civile non armée. C'est un prêtre qui est à l'origine de ces communautés de paix.

Soacha : profusion des acteurs et des projets

Les acteurs de l'aide humanitaire sont nombreux et divers à los Altos de Cazucá. On y trouve des agences de l'ONU, des ONG internationales, des ONG locales, différentes Eglises, des organisations de déplacés. « Los Altos de Cazucá » semble être un mot magique qui ouvre les coffres des bailleurs de fonds. Pour faire un parallèle avec la situation à Ciudad Bolivar, l'aide est distribuée à 47% par les ONG, à 20% par le gouvernement, à 11% par des parents, et à 9% par l'Eglise. Le rôle joué par les ONG est énorme en comparaison avec Ciudad Bolivar (4%). Les 20% attribués au gouvernement viennent notamment du fait que bon nombre des programmes réalisés par les agences de l'ONU, le sont en collaboration avec le gouvernement. Les projets sont très divers. Les projets s'adressent presque toujours à l'ensemble de la population vulnérable et non pas spécialement aux déplacés. Dire que l'on travaille avec la population vulnérable est une façon de contourner le problème du registre unique de déplacés. Sur Soacha, une organisation estimait que 40% des inscrits au registre ne sont en fait pas des déplacés, et qu'au contraire, une grande partie des déplacés ne figurent pas dans le registre. Les besoins sont de toutes manières généralisés à Los Altos de Cazucá, et concernent l'ensemble de la population. Les déplacés bénéficiant de ces projets sont cependant nombreux, et les acteurs humanitaires s'adaptent bien souvent au cas par cas, aux problèmes spécifiques de chacun et en particulier à ceux des déplacés. Dans le domaine de la santé, Médecins sans Frontières Espagne mène un travail de taille dans les collines. 2 cabinets médicaux ont été construits. MSF-E y envoie chaque jour médecin, dentiste, infirmiers, assistants médicaux, assistantes sociales. Les soins s'adressent aux personnes qui ne sont pas affiliées au système de santé national. Les déplacés bénéficient donc massivement de cette action. Les consultations sont facturées un franc symbolique, les médicaments essentiels sont fournis. L'équipe de MSF-E est également composée de personnes chargées de former la communauté aux règles d'hygiène, d'expliquer leur droit à la population et les démarches à suivre pour s'affilier au système national de santé. Trois personnes du Sisben, système national de santé, travaillent en collaboration avec MSF-E et affilient progressivement les habitants de Los Altos de Cazucá.

En matière d'éducation, l'ONG World Vision travaille activement. Elle a construit deux écoles. Ce sont des écoles primaires, où se développe progressivement l'enseignement secondaire depuis cette année. L'ONG locale Cuenta conmigo travaille également dans le domaine de l'éducation, et s'est spécialisée auprès des enfants « à problèmes », ceux qui demandent une attention particulière. Plus des 2/3 des enfants qui bénéficient des projets de Cuenta conmigo, sont déplacés. Selon un volontaire de l'organisation, les enfants déplacés se distinguent des autres « car ils ne sont déjà plus des enfants[391] », à cause de leur passé, à cause des responsabilités qu'on leur donne depuis leur arrivée. Les besoins en matière d'éducation sont énormes à Los Altos de Cazucá. Il n'y a aucun lycée. Si les enfants veulent poursuivre leurs études après 15 ans, ils doivent se rendre dans le centre de Soacha ou à Bogotá. World Vision a des projets en matière de santé pour les jeunes enfants et les femmes enceintes. Elle a aussi des projets d'aide intégrale aux déplacés : aide

[391] Entretien Cuenta conmigo, lundi 17/03/03.

psychosociale, aide humanitaire. En matière d'alimentation, plusieurs ONG travaillent dans le secteur. Souvent, c'est en collaboration avec le Programme Alimentaire Mondial ou le Réseau de Solidarité Sociale ou l'Institut Colombien de Bien-être Familial. Les ONG se chargent de la distribution, c'est le cas de Cuenta conmigo, du Minuto de Dios, de World Vision, de l'organisation de déplacés Afrodes. Des cantines communautaires sont formées, où le repas coûte là aussi un franc symbolique. En terme de formation et d'emplois, des projets sont mis en place par la fondation Compartir, pour les déplacés, en collaboration avec le RSS. Les projets sont élaborés en collaboration avec la UAO. Un gros travail est réalisé en matière d'organisation communautaire et de formation civique. Les ONG mènent souvent un travail parallèle de renforcement des structures communautaires. Par exemple MSF-E, dans le cadre de son travail médical, forme des comités dans les différents quartiers dont les quelques membres sont chargés de diffuser l'information sur règles d'hygiène, des démarches administratives pour s'affilier au système national de santé, pour rapporter à l'ONG les cas les plus préoccupants. Il s'agit de former un réseau de diffusion de l'information et de collecte de l'information, dans un mouvement à double sens, des habitants vers l'ONG et de l'ONG vers les habitants. Ce travail en matière d'organisation communautaire se ressent tout particulièrement parmi la population déplacée. De nombreuses organisations de déplacés existent à Soacha, telles que Afrodes pour les déplacés afrocolombiens, Cedepaz, Revivir al Futuro, Mujeres Cabezas de Familia pour ne citer qu'elles. L'ONG Fedes travaille depuis 2 ans avec l'organisation Revivir al Futuro. C'est Fedes qui a d'ailleurs impulsé sa constitution et sa structuration légale. Fedes a formé les membres de l'organisation à la vie urbaine, au fonctionnement de la vie politique et des institutions, expliquant aux déplacés les droits dont ils disposent et comment les revendiquer. L'ONG Mencoldes mène le même genre de travail avec Revivir al Futuro. L'organisation Cedepaz est soutenue par l'Université Javeriana, université privée de Bogotá. La concurrence entre ONG semble se transposer sur le terrain au niveau des organisations de déplacés. Un autre secteur d'action est important chez les ONG : l'activité de consolidation du quartier. En effet, devant le manque de toutes infrastructures, MSF-E fournit des réservoirs d'eau, finance un projet de consolidation pour empêcher les glissements de terrain dans un quartier. World Vision travaille à la construction d'un système d'égout pour un autre quartier. Le PAM finance par le biais d'un projet « travail contre nourriture » géré par Afrodes la construction d'un système d'égout dans un autre quartier. Sans consultation entre les organisations et les pouvoirs publics, de façon anarchique, los Altos de Cazucá chemine timidement vers sa consolidation.

Stimuler les CBO[392]

Le travail spécifique auprès de la population déplacée passe en très grande partie par le travail auprès des organisations de déplacés, ces structures surnommées suivant le sigle anglais CBO – Community Based Organization. On dénombre 7 CBO de déplacés à Ciudad Bolivar, alors qu'elles sont beaucoup plus nombreuses à Soacha. Les ONG, nous venons de le voir, ont un rôle important dans l'émergence de ces organisations. Elles ont pour but de rendre la population

[392] CBO, *Community Based Organization*, organisation communautaire.

déplacée elle-même maîtresse de son destin, de lui donner les outils techniques et intellectuels pour se défendre. La constitution d'une CBO s'accompagne de formation juridique et politique. Cependant, les CBO connaissent des destins très inégaux. Celle qui remporte le plus de succès, même si ce n'est pas la plus populaire, est Afrodes. Cette organisation de déplacés existe au niveau national. Des antennes de l'organisation existent à Cartagène, Quibdo, Buenaventura et Bogotá, qui sont les 4 grands centres récepteurs de population déplacée afrocolombienne. C'est une des rares CBO à être organisée au niveau national. De plus, les personnes qui intègrent l'organisation, par exemple en arrivant aux Altos de Cazucá, ont déjà souvent une culture de l'organisation communautaire et de la revendication politique. En effet, les populations afrocolombiennes, à l'exemple des populations indigènes, ont un statut spécial défendu dans la Constitution de 1991. La loi 70 leur donne un droit de propriété collective sur les territoires sur lesquels ils sont établis. Les structures de pouvoirs sont les « comités locaux », reconnus par la loi. En tant que minorité ethnique, conscients de leur particularité culturelle et du racisme dont ils font l'objet, les Afrocolombiens ont développé une culture politique et une forme d'organisation communautaire. Afrodes compte 267 familles sur Bogotá et Soacha. Afrodes élabore des projets en collaboration avec le PAM, avec World Vision. Actuellement, Afrodes développe un projet de construction d'égout dans le quartier la Isla en collaboration avec le RSS et le PAM. Ce projet se réalise dans le cadre du programme « Travail contre Nourriture ». La personne doit travailler pendant un mois, 5 heures par jour, pour 6 sacs de marché. Chaque sac contient : 20 livres de riz, 1 panela (bloc de sucre de canne), 2,5 livres de petits pois, et une petite bouteille d'huile. Ce programme s'adresse pour 70% à des déplacés qui ont le certificat de déplacé et leur carte d'identité, et pour 30% à la population vulnérable, ce qui permet de faire participer des déplacés qui n'ont pas le certificat. De plus, l'ancien président d'Afrodes vit actuellement aux Etats-Unis et mène une activité de lobbying auprès des 22 membres noirs du Congrès américain. L'organisation a ainsi obtenu 200 000 dollars pour financer un centre d'assistance pour 120 enfants et 100 adolescents. Cette CBO provoque la jalousie et l'envie des autres CBO.

Les autres CBO ont des allures souvent plus artificielles. Elles promeuvent, sur les conseils de leurs aînés, la dénonciation des violations des droits de l'homme et de leurs droits et le dépôt de plaintes devant la justice. Les CBO utilisent le mécanisme juridique de l'action de tutelle qui leur est offert par la loi[393]. Un exemple : en décembre 1999, un groupe de déplacés décide de prendre d'assaut la réception du CICR. Les jours qui ont suivi, le bâtiment a été occupé presque complètement. Les familles ont intenté un procès à l'Etat pour non respect de ses devoirs constitutionnels envers eux. Et ils ont gagné[394]. Le bâtiment vient d'être libéré en mars 2003. La concurrence est forte entre les CBO, et le découragement les guette parfois. L'organisation Revivir al Futuro regarde avec aigreur sa voisine Cedepaz. Jose, de Revivir al Futuro, raconte que Cedepaz

[393] Le citoyen, s'il voit l'un de ses droits fondamentaux bafoué peut intenter un procès à l'Etat, à l'administration ou à toute entité qui en serait responsable. Le juge compétent doit rendre son jugement dans les 10 jours qui suivent le dépôt de plainte. L'éventuelle révision du verdict doit être faite par la Cour Constitutionnelle. L'action de tutelle fournit donc un instrument unique et rapide au citoyen pour faire respecter ses droits.

[394] ALNAP, « Etude globale sur la participation de la population à l'action humanitaire, Colombie 2002 » réalisée par Véronique de Geoffroy, Karla Levy, Federico López et Stella Rodriguez, sur le site www.urd.org

prétend « qu'elle est une corporation. Elle se dit la meilleure organisation, mais elle ne veut pas partager son expérience. A force de se battre pour la population déplacée, on finit par perdre son élan, son dynamisme[395] ». Il raconte qu' « au début, Revivir al Futuro cherchait à se faire connaître. L'organisation a fait la proposition d'une cantine communautaire pour souder le quartier. On a présenté le projet à l'Institut de Bien-être Familial, à la mairie de Soacha, au RSS, au PAM, au CICR, à Terre des Hommes. Le document a été finalisé en novembre 2002, mais là-dessus est arrivé Noël et le nouveau gouvernement. On nous a répondu que le projet n'allait pas marcher parce que le nouveau gouvernement allait mettre fin à l'Institut Colombien de Bien-être Familial, que la mairie n'avait pas de fonds, et que le PAM répondait aux politiques d'Etat. A la fin de la réunion, la représentante du RSS a conclu en nous lisant la Bible[396] ». Les CBO, qui n'ont pas la même carrure ni la même expérience que les ONG, sont bien souvent incapables de faire face aux démarches administratives et à l'attente.

Des relations difficiles avec les pouvoirs publics

Les relations entre les ONG et les pouvoirs publics sont souvent houleuses. Les raisons en sont multiples. Tout d'abord, les ONG, Organisations Non Gouvernementales, sont souvent créées en opposition aux pouvoirs politiques, par des individus issus de l'opposition. Dans notre exemple, la stratégie des ONG qui consiste à stimuler l'émergence et le rôle des CBO au niveau de la population déplacée est bien évidemment plus qu'agaçante pour la mairie et pour l'Etat central. Les déplacés prennent conscience de leurs droits, revendiquent, tiennent tête dans les réunions, posent des actions de tutelle devant la justice, mettant en cause l'Etat et son administration, la non exécution de la loi 387 et du décret 2569. Les ONG qui ne pourraient se permettre de mener de front ces accusations face à l'Etat, sous peine de rendre complètement impossibles leurs conditions de travail, peuvent le faire à travers les CBO. D'autre part, les ONG explorent au maximum les espaces de participation citoyenne donnés par la Constitution de 1991. Par exemple, au niveau de la santé, MSF-E encourage les « comités d'observation » (*veeduria*). La Constitution de 1991, nous l'avons vu, responsabilise les citoyens. La possibilité leur est donnée de créer des comités d'observation, chargés de contrôler la qualité des services publics, le bon accès de la population à ces services, la qualité du travail des fonctionnaires. A travers les formations que MSF-E dispense en matière de santé, d'accès à la santé, de droits (loi 100 de 1993), l'ONG encourage les habitants à tenir leur rôle d'observateurs et d'usagers critiques. Cette initiative est bien évidemment extrêmement pénible aux institutions, même si elle émane directement de la Constitution. D'autre part, l'activité de consolidation des quartiers, menée par les ONG est elle aussi gênante pour la municipalité. Nous avons vu que des projets sont financés pour construire des soubassements censés éviter les glissements de terrain dans des zones particulièrement à risque, des systèmes de canalisations et d'évacuation. Autant de projets qui visent à consolider les quartiers, non seulement pour diminuer les risques et assainir le milieu, mais aussi pour faire pression sur la municipalité pour qu'elle se penche sur le

[395] Entretien avec Jose de Revivir al Futuro, Los Altos de Cazucá, mercredi 5/03/03.
[396] Entretien avec Jose, de Revivir al Futuro, Los Altos de Cazucá, mercredi 5/03/03.

problème de la légalisation des terrains. Il faut assainir la zone, diminuer les risques de glissement de terrain pour que la mairie, mise devant le fait accompli, soit forcée d'agir. Jusqu'à présent son discours consiste à expliquer aux habitants que la zone est extrêmement dangereuse, et qu'il serait criminel d'avaliser et d'encourager les constructions humaines dans cette zone, ainsi que d'encourager les gens à rester. Les frictions entre pouvoirs publics et ONG sont souvent indirectes, mais les stratégies diamétralement opposées adoptées sur le terrain montrent bien les relations houleuses qu'ils entretiennent. Les frictions s'expriment encore au niveau de la continuité des projets. En effet, les ONG, dans un souci de ne pas se substituer à l'Etat, cherchent, une fois le projet bien lancé, à le faire reprendre par les pouvoirs publics. C'est le cas des écoles construites par World Vision, ou des cabinets médicaux construits par MSF-E. World Vision a construit les infrastructures, mais demande à la municipalité d'envoyer des professeurs. La municipalité fait preuve de peu de volonté pour fournir les professeurs, qui certes ne doivent pas être très alléchés par l'offre d'emploi. A chaque semestre, les cours commencent avec 2 ou 3 mois de retard, ce qui raccourcit considérablement l'année scolaire. La municipalité a même envoyé des policiers en formation pour enseigner. Le même problème se pose au niveau du cabinet médical. MSF-E en a construit 3 depuis son arrivée dans la zone. 2 fonctionnent. Le troisième attend le personnel qui le fera fonctionner. MSF-E a signé un accord avec l'hôpital de Soacha, mais personne ne semble disposé à envoyer une équipe pour faire fonctionner ce centre de santé. La municipalité est réticente à assumer ses fonctions, alors que les acteurs humanitaires le font si bien… Les ONG poussent également les CBO et les déplacés à utiliser 'l'action de tutelle', ce qui bien évidemment aiguise les frictions entre pouvoir politique et ONG.

Les problèmes soulevés

L'étude de l'intégration des populations déplacées par la violence mène à se poser plusieurs questions non résolues.

La stabilisation socio-économique

La phase de stabilisation socio-économique, nous l'avons vu à plusieurs reprises, pose des problèmes aux institutions et aux ONG. La phase d'urgence est en générale mieux traitée. La très grande majorité des projets concerne la phase d'urgence et rares sont ceux qui s'attèlent au problème de l'intégration des déplacés, à leur stabilisation socio-économique et à leur intégration à la société urbaine. La stabilisation économique pose un grave problème aux différentes institutions qui travaillent pour l'intégration des déplacés. Des tentatives ont été faites au niveau de la stabilisation économique. L'Etat a mis en place des programmes de « projets productifs », par l'intermédiaire du RSS. La UAO, ou d'autres institutions publiques, proposaient aux déplacés des programmes spéciaux consistant à favoriser la petite entreprise et l'artisanat. L'Etat prêtait un *capital semilla*, apport initial de 1000 à 1400 euros, accompagné d'une aide au crédit à hauteur de 3500 euros. Ce petit capital de départ et cet accès au crédit devaient permettre à des déplacés, de façon individuelle ou collective de monter

un commerce, un atelier. Cette politique a été arrêtée, le capital semilla supprimé. Les ONG aussi ont mis en place de nombreux projets productifs. Consejeria en proyectos a financé beaucoup de projets productifs à une époque : Afrodes a bénéficié de beaucoup d'investissements en la matière. Roberto, membre de l'organisation, a lui-même ouvert une épicerie grâce aux 1 500 euros donnés par Consejeria en Proyectos pour acheter des marchandises. Roberto raconte que de toutes les affaires montées en collaboration avec Consejeria en Proyectos, son épicerie est la seule à fonctionner encore. En revanche, sur les 19 entreprises montées en collaboration avec l'Etat et le RSS, 11 fonctionnent toujours. Ce sont des épiceries, des débits de boissons, des ateliers de couture, des restaurants. Beaucoup sont situés dans le centre de Bogotá[397]. L'aide aux projets productifs s'accompagne évidemment de formations en techniques de gestion et de production. Le Centre d'Aide aux Migrants, tenu par les religieuses, tente lui aussi d'offrir des opportunités de travail et de formation aux déplacés. Il y a deux projets productifs directement tenus par les religieuses : l'un de fabrication de sacs décorés à la main, et l'autre de fabrication de bougies. Le Centre a promu des projets productifs dans le passé avec un système de micro crédit, mais personne n'a remboursé le crédit. Selon la psychologue du Centre, très peu de projets ont fonctionné, et ceux qui n'ont pas fait faillite fonctionnent très mal. Mais tel n'est pas l'avis de la mère supérieure qui rectifie et affirme que sur 22 projets productifs de départ, 19 fonctionnent encore et fonctionnent très bien[398]. Le Centre a en tous cas arrêté de financer de tels projets... World Vision a constitué à Los Altos de Cazucá 4 Entreprises Associatives de Travail, tentative pour générer des emplois pour les déplacés, mais de l'aveu même du responsable, « cela ne donne pas de gros résultats[399] ». En fait, les projets productifs et autres tentatives pour procurer des emplois à la population déplacée se soldent par un constat d'échec. Personne n'interprète ces échecs de la même façon. Pour les déplacés, cela est du au manque de formation qui leur est dispensé et au manque de suivi de la part des organisations. L'un d'eux explique que « Avec les projets précédents, les problèmes rencontrés ont été : quand on donne de l'argent aux gens, l'argent sert d'abord à d'autres choses, les personnes ne savent pas gérer l'argent, et font faillite. Ces projets peuvent marcher s'il y a une formation et un suivi. On ne résout pas le problème des déplacés en leur prêtant de l'argent, ça c'est temporaire, mais en leur expliquant comment s'en procurer[400] ». C'est donc la formation qui importe ici au déplacé. Du côté des ONG et des institutions, on a souvent abandonné ces projets productifs. L'investissement en capital et en temps est trop important, les structures fragiles. Les déplacés qui ne sont déjà pas formés aux habitudes de la ville, le sont encore moins aux techniques de production et de gestion, et il faudrait faire des formations continues, des remises à niveau régulières. Ces projets sont délicats et échouent trop souvent.

L'intégration des déplacés dans le milieu urbain, et leur stabilisation économique est difficile à évaluer, étant donné qu'il n'existe aucun type de suivi des trajectoires des déplacés. L'Etat essaie actuellement de développer son système de registre unique – SUR- et d'y inclure des informations sur l'évolution du statut des déplacés en ville. Le but est de consigner dans ce

[397] Entretien avec Roberto d'Afrodes à los Altos de Cazucá, mardi 4/03/03.
[398] Entretien avec Sœur Teresina Monteiro et avec la Psychologue Angelica au CAMIG, lundi 24/02/03.
[399] Entretien Vision Mondiale, à Soacha, lundi 17/03/03.
[400] Entretien avec Federico de Cedepaz, à los Altos de Cazucá, lundi 3/03/03.

registre des informations concernant cette phase de stabilisation économique, pour savoir ce que devienne les déplacés suite à leur arrivée, mesure qui permettrait peut-être d'évaluer l'aide qui leur est apportée. La question ne peut donc pour le moment être traitée qu'à partir des quelques cas rencontrés. La stabilisation économique du déplacé est problématique pour les ONG et les institutions. Les déplacés ont dans la quasi-totalité des cas recours au système D. L'accès à des activités de l'économie formelle est très rare. Les déplacés sont souvent exploités économiquement. L'employeur profite parfois de ce que le déplacé n'a pas ses documents d'identité ou de ce qu'il les a perdu. C'est le cas d'un père de famille, arrivé depuis quelques semaines à Los Altos de Cazucá. Il travaille comme laveur de voitures, mais n'arrive pas à se faire payer par son patron[401]. L'employeur profite aussi souvent de la vulnérabilité des déplacés pour les employer illégalement. Une famille de déplacés arrivée en juillet 2002 à Los Altos de Cazucá, travaille en sous-traitance avec une entreprise de menuiserie de la plaine. La mère, chef de famille, fabrique avec ses deux enfants de 5 et 10 ans, des poignées en bois. Si elles sont bien faites et bien poncées, les 12 poignées sont rémunérées 1 euro et 20 centimes, si elles sont mal finies, elles sont rémunérées 75 centimes d'euro[402]. Le moyen de survie le plus répandu parmi la population déplacée est le *rebusque*, la récupération. Nombreux sont ceux qui vivent du recyclage. Le *rebusque* a lieu majoritairement dans le nord de la ville, chez les riches, où les récoltes sont beaucoup plus abondantes. Ce sont des trajets de plusieurs jours de marche, à pousser un gros chariot de bois vide à l'aller, et plein au retour. Pour les plus âgés reste la solution de descendre dans la plaine de Soacha pour faire les poubelles et récupérer des objets et de la nourriture. Une économie du recyclage s'est développée dans cette zone. Tout est réutilisé. Il y a aussi des ferrailleurs qui centralisent et revendent les objets métalliques. D'autres trouvent des emplois temporaires : quelques jours dans la construction, quelques jours à décharger les sacs au marché, etc… Les femmes trouvent plus facilement des emplois en tant que femmes de ménage, vendeuses ambulantes. Les stratégies développées par les populations déplacées sont souvent les mêmes que celles des populations vulnérables. Le problème qui se pose souvent pour les déplacés est l'adaptation qu'ils doivent réaliser au départ. S'ils étaient souvent de condition modeste avant le déplacement, ils gagnaient cependant leur vie de façon « honorable ». L'humiliation qui accompagne l'arrivée en ville est un choc extrêmement dur pour les déplacés. Vivre des déchets des autres, vivre de la charité, en mendiant. Beaucoup de femmes de Los Altos de Cazucá vont à Corabastos, grand marché situé au sud de Bogotá. Elles vont essayer d'y récupérer de la nourriture, des légumes impropres à la vente, des produits abîmés. Une mère de famille, arrivée depuis quelques semaines à Los Altos de Cazucá, a accompagné sa voisine à Corabastos. Elle raconte que pour elle, ce fut une expérience très dure. Sa voisine passait auprès des marchands qui lui donnaient des choses. Quand elle-même arrivait devant un présentoir, le marchand s'approchait, et lui demandait comme à une cliente normale ce qu'elle désirait acheter. Cette femme raconte que là où elle vivait avant, ses enfants allaient à l'école, et que les week-end, ils allaient dans un centre aéré[403]. La transition est dure. De plus, à leur arrivée en ville, les déplacés, population vulnérable entre toutes, sont souvent récupérés par des mafias. Il

[401] Entretien le 4/03/03 à los Altos de Cazucá.
[402] Visites à des familles déplacées à los Altos de Cazucá, lundi 17/03/03.
[403] Entretien à los Altos de Cazucá, lundi 3/03/03.

existe des mafias par secteur qui racolent les déplacés pour les faire entrer dans des circuits de mendicité, de prostitution. La stabilisation économique ne se fait pas pour les déplacés, ou alors au sein de l'économie informelle. Ils s'intègrent à l'économie informelle.

Intégration individuelle ou collective ?

Doit-on favoriser une intégration individuelle ou collective des déplacés au milieu urbain ? En effet, avec l'encouragement des CBO, les ONG et autres acteurs non gouvernementaux semblent privilégier les initiatives collectives, mais cela se justifie-t-il ? L'intégration individuelle des déplacés est difficile. La CBO s'offre comme une solution collective pour les déplacés. Les CBO, impulsées par les ONG, offrent plusieurs avantages. Elles permettent de rompre l'isolement dont souffrent les déplacés, plus particulièrement à leur arrivée en ville. Elles s'alimentent d'ailleurs d'un réflexe naturel et spontané au regroupement. Au moment de l'arrivée en ville, les déplacés cherchent souvent à se cacher, et à éviter tout contact avec les autres individus, enfermés qu'ils sont dans leurs peurs et leurs traumatismes. Mais dans un deuxième temps, face au rejet des populations réceptrices ou simultanément à ce rejet, ils se regroupent entre eux. Ils peuvent ainsi parler de la vie à la campagne, des travaux dans les champs, se raconter mutuellement leur passé, partageant une expérience commune en de nombreux points. Le cas le plus achevé est celui des populations afrocolombiennes, qui partagent une vraie culture commune. Ils se considèrent eux-mêmes comme une communauté : « Nous sommes du Pacifique, nous sommes pacifiques[404] ». Mise à part cette exception, la Colombie est fortement fragmentée, et chaque région a une culture forte et particulière. Les CBO permettent de tisser des réseaux de solidarité. Elles facilitent grandement le travail des ONG en permettant d'identifier les besoins et les personnes à aider, et en diffusant elles-mêmes les informations aux habitants. Elles permettent de faire face collectivement à plusieurs problèmes. La défense des droits se fait beaucoup mieux à travers des organisations collectives. Les dénonciations et les accusations ont beaucoup plus de poids. Les leaders des CBO sont formés, ils connaissent les droits des déplacés, connaissent les mécanismes pour les défendre et tenter de les faire respecter. Les CBO constituent aussi des structures de conseil et d'orientation pour les nouveaux arrivants. Elles permettent de capitaliser l'expérience, de la transmettre aux nouveaux arrivants.
Cependant, ces structures ont aussi des effets pervers sur l'intégration des déplacés. Tout d'abord, la CBO stigmatise ses membres comme étant des déplacés. La CBO va à l'encontre de la recherche d'anonymat. Se pose alors le problème de l'intégration par rapport aux populations réceptrices puisque l'appartenance à une telle organisation accroît le fossé qui les sépare. Se pose également le problème de la sécurité. Les CBO sont constituées légalement. Leur activité est visible et connue. Les membres se rassemblent. Le leader est connu de tous. Les déplacés sont une population cible des exactions des groupes armés présents dans les bidonvilles du sud de l'agglomération bogotaine. En effet, les déplacés sont des gens qui ont déjà été menacés. Ils savent des choses, et ont déjà eu à faire des choix pour ou contre des groupes armés. S'ils se sont

[404] « *Somos del Pacifico, somos pacificos* », Roberto membre d'Afrodes, à Los Altos de Cazucá, le 4 mars 2003.

déplacés, c'est soit parce qu'ils avaient pris parti pour un groupe soit parce qu'ils refusaient de prendre parti. Ce sont en tous cas des groupes réfractaires à la présence des groupes armés. S'ils présentent un intérêt certain pour l'intégration urbaine des groupes armés, ils représentent également un obstacle. Les leaders de CBO de déplacés sont menacés. Certaines ONG, comme Vision Mondiale, refusent maintenant de travailler avec les CBO, car elles les trouvent trop politisées. Certaines CBO semblent parfois noyautées par les groupes insurgés. Le rôle de leader d'une CBO est très dur à tenir. Ce sont les personnes les plus menacées. 3 leaders communautaires ont été assassinés entre juin et août 2001 à los Altos de Cazucá. Les leaders d'organisation de déplacés dans cette zone font presque tous l'objet de menaces directes. Ils doivent parfois fuir, même temporairement. Les CBO remettent donc en cause le problème de la sécurité des déplacés, et tout particulièrement des leaders. L'engagement personnel est de plus souvent mal perçu par l'ensemble de la communauté qui se lasse de voir toujours les mêmes personnes prendre la parole, et qui suspecte les leaders de tirer des avantages personnels et des rétributions de leur fonction. Les résultats obtenus par ailleurs par ces organisations sont bien souvent décevants comme l'avouait l'un d'eux. Ce sont cependant de telles structures qui peuvent proposer des projets : cantines communautaires, projets dans le cadre du programme travail contre nourriture, formation contre nourriture, etc…
La CBO a alors besoin des conseils des ONG pour franchir toutes les étapes administratives, qui sont longues et complexes. La CBO génère bien souvent un autre frein à l'intégration. Les déplacés membres de ces organisations en restent souvent au stade de la revendication et s'y enferment. « L'Etat ne tient pas ses promesses », « l'Etat n'applique pas les lois », « les ONG font mal leur travail », etc… A travers les CBO, on apprend aux déplacés quels sont leurs droits, comment les faire respecter, ce qui est positif, mais la démarche semble souvent en rester là et le déplacé s'enferme et s'entretient dans une aigreur vindicative. La limite est souvent dure à trouver et à conserver entre une revendication nécessaire pour défendre ses droits et les faire respecter, et un comportement purement vindicatif et passif qui enferme dans l'inaction et l'attente. Il est par ailleurs discutable de laisser croire aux déplacés qu'une solution collective pourrait résoudre leurs problèmes. S'intégrer dans un milieu urbain, régi par les logiques économiques et culturelles modernes, où l'individu est l'unité de base, relève certainement plus de logiques individuelles que de logiques collectives.

Impacts négatifs de l'action humanitaire ?

Le monde humanitaire a conscience des travers et des conséquences parfois négatives que peuvent avoir l'action des ONG. L'intervention d'agents extérieurs n'est jamais neutre, et il faut avoir conscience de cela pour limiter au maximum la rupture des équilibres politiques et sociaux souvent précaires dans les lieux où travaillent les ONG. L'aide apportée modifie-t-elle de façon négative le comportement des individus bénéficiaires ? Une relation de dépendance se crée-t-elle entre les bénéficiaires et les agences d'aide ? Quels efforts sont faits pour lutter contre l'émergence d'un comportement d'assisté parmi la population ? Les cas de Ciudad Bolivar et des Altos de Cazucá n'échappent bien sûr pas à la règle. La profusion d'ONG provoque un déséquilibre dans les relations que les bénéficiaires entretiennent avec leur

entourage. Dans notre cas, les déplacés exigent des aides, et des aides de qualité comme en témoigne les réflexions d'un déplacé par rapport au manque de coordination des ONG. Le déplacé apprend souvent des ONG elles-mêmes qu'il a droit à certaines aides, et qu'il doit les exiger et les revendiquer, éléments qui sont bien évidemment positifs. Pour échapper à la création d'un rapport de dépendance et responsabiliser les bénéficiaires, les ONG optent souvent pour la non gratuité des aides. Les programmes de « formation contre nourriture » et de « travail contre nourriture » ont été mis en place au niveau mondial par le PAM pour lutter justement contre ce phénomène. Nous avons vu que MSF-E, suivant la même logique, facture ses soins un franc symbolique, pour que l'aide ne devienne ni un dû, ni un acquis, et facture les réservoirs d'eau qu'il distribue l'équivalent de 4 euros. Les ONG encouragent pourtant une attitude revendicative envers l'Etat, tout particulièrement chez les déplacés à travers les CBO.

Il faut en fait réaliser un glissement, et considérer un moment l'échelle des institutions étatiques. Il faut certainement y voir une tentative de la part des ONG, de lutter contre un comportement de dépendance qui se développe également chez les pouvoirs publics. En matière de gestion des déplacés, dans la phase d'urgence comme dans celle de stabilisation, l'Etat et les pouvoirs publics démissionnent peu à peu de leurs responsabilités. Ils laissent de plus en plus aux ONG et à l'aide internationale ce rôle. La mairie de Bogotá par exemple considère que la phase d'urgence dans la gestion des déplacés incombe aux ONG. Un accord a été signé entre le RSS et le CICR. Le CICR se charge en grande partie de l'aide d'urgence aux déplacés à l'intérieur du District Capitale. A Soacha, la municipalité laisse globalement aux ONG la gestion des déplacés des Altos de Cazucá. Mais les déplacés constituent quand même une occasion d'obtenir des aides dans d'autres domaines. Les ONG se retrouvent ainsi à gérer non plus seulement le problème des déplacés qui devrait être le fait de l'Etat, mais aussi les problèmes sociaux et les problèmes d'aménagement : inscription des habitants au système de santé national, consolidation des quartiers par des aides à la construction, par la construction d'infrastructures et par la prise en charge partielle du problème des services publics (eau). La présence d'ONG et d'organisations internationales est devenue normale pour les pouvoirs publics, et les ONG ont beaucoup de mal à ne pas se substituer à l'Etat. Les ONG, nous l'avons vu, ont le souci, comme dans le reste du monde, de ne pas se mettre à remplir de façon durable des fonctions qui sont de la responsabilité de l'Etat. Vision Mondiale tente de faire reprendre les écoles par la municipalité, MSF-E tente de faire reprendre les centres médicaux par l'hôpital, MSF-E forme des comités locaux d'observation dans le domaine de la santé pour que soit évalué le travail de l'Etat, et accompagne tous les soins qu'il dispense d'une information à la population pour leur apprendre comment s'affilier au système de santé national auquel ils ont droit. Une fonctionnaire de la UAO à Soacha s'indignait de la passivité des déplacés et de leur comportement d'assisté, mais l'on peut en fait s'interroger également sur la passivité des pouvoirs publics. Les fonctionnaires accusent souvent les ONG d'être responsables de ce manque de combativité et de volonté de la part des déplacés, les ONG taxent les pouvoirs publics d'immobilisme.

Les fils sont durs à démêler entre intérêts et critiques sincères. Les pouvoirs publics ont intérêt à la présence des ONG, à ce qu'elles se substituent un peu à leur rôle, mais sans les laisser prendre trop de place et trop d'influence pour

qu'elles n'empiètent pas sur le pouvoir politique. Les ONG ont intérêt à être présentes dans ces zones, qui sont leur raison d'être et leur « marché », mais elles ne peuvent pas non plus éthiquement créer une dépendance pour être sûres de garder le marché. Des exigences de résultats existent au niveau des bailleurs et des organisations. Les tentatives des ONG pour ne pas créer ce comportement d'assisté sont souvent vaines. Etudions pour cela le degré d'autonomie et de pérennité des CBO. Les personnes qui vivent dans des contextes comme Ciudad Bolivar et los Altos de Cazucá, dépendent pour la majorité des aides extérieures. Les déplacés, personnes déracinées, sorties de leur milieu et de leur système de solidarités, sont extrêmement vulnérables et dépendent presque entièrement de l'extérieur, du moins dans un premier temps. A Ciudad Bolivar, les réseaux qui s'étaient formés parmi les déplacés, pendant les années 1990, se sont dissous. Les CBO ont dépéri pour la plupart, et les rares encore en vie ne sont plus véritablement actives au niveau du quartier. Un grand manque de communication et de coordination rend ces réseaux très faibles. Certaines initiatives des ONG sont cependant reprises par la population quand l'ONG se désengage. C'est le cas à los Altos de Cazucá avec les cantines communautaires. Des cantines ont été créées dans plusieurs quartiers des Altos, soutenues par le PAM, par World Vision, ou d'autres ONG. L'an passé, World Vision s'est désengagé de ces cantines. Des femmes dans certains quartiers ont repris la gestion des cantines, qui sont aujourd'hui très largement autofinancées, même si ces femmes espèrent obtenir une aide du PAM. Il ne faut donc pas dresser un bilan trop négatif de l'action des ONG. L'action qu'elles réalisent dans ces zones est bien souvent colossal, mais il est compliqué d'agir dans le court terme en gardant toujours pour horizon le long terme. Les intérêts sont extrêmement mêlés, souvent inextricables. Il est en tous cas exclu de rendre les déplacés seuls responsables des dysfonctionnements et des conséquences néfastes des programmes. Les torts sont comme toujours partagés, et si un phénomène de dépendance se développe chez les déplacés, il en est de même chez les pouvoirs publics.

D'autre part, la profusion et la concurrence qui s'établit entre les nombreux acteurs présents à Los Altos de Cazucá a bien évidemment des conséquences négatives sur le travail réalisé. Un déplacé affirmait : « Si les ONG qui ont un projet se coordonnaient, on pourrait obtenir de bien meilleurs résultats. Les ONG ont trouvé à Cazucá une manière de travailler et de trouver des financements, mais n'ont pas trouvé comment résoudre le problème. Il y a même des disputes de territoires. Une enquête a déterminé la présence de 78 ONG. Je ne dis pas que les ONG fassent un mauvais travail, mais cela pourrait être mieux[405] ». La profusion d'ONG pose un problème de concurrence, concurrence en terme de territoire et concurrence en terme de bénéficiaires. Chaque ONG finit par avoir « ses » pauvres, « ses » déplacés. La concurrence se lit très bien au niveau des CBO. L'ONG Fedes travaille avec la CBO Revivir al Futuro, alors que Cedepaz est soutenu par l'Université Javeriana et présente des projets devant des ONG et des organisations internationales. L'ONG Mencoldes travaille avec Revivir al Futuro et d'autres CBO de déplacés. Afrodes mène des projets en collaboration avec le PAM et Vision Mondiale, etc… Les espaces prévus pour la concertation entre ONG ne sont pas de vrais espaces de dialogue. Les tables rondes organisées par la UAO de Soacha sont censées être des espaces de concertation entre les différents acteurs humanitaires qui travaillent avec les déplacés, mais la

[405] Entretien Federico de Cedepaz à los Altos de Cazucá, lundi 3/03/03

communication ne s'établit en fait pas dans ces espaces où la méfiance réciproque empêche toute coordination et tout échange[406]. La communication entre ONG dépend plus du hasard des rencontres et des rapports interpersonnels que d'une véritable volonté de coordination. Au niveau des actions de consolidation en vue de la légalisation des Altos de Cazucá, le manque de communication est évident. Chaque ONG s'investit dans un projet dans un quartier différent. MSF-E, Vision Mondiale, le PAM, autant d'ONG qui cherchent chacune à assainir la zone et à diminuer les risques de glissement de terrain pour à terme forcer la mairie à affronter le problème de la légalisation. Ce manque de coordination est aussi la conséquence de l'absence de planification de la part des pouvoirs publics. L'absence de politique d'urbanisme, l'absence de planification en terme de logement, de services publics, de système d'égouts, pousse les différents acteurs à agir chacun de leur côté.

Réelle volonté d'intégration du déplacé ?

« *Le déplacement s'est transformé avant tout en un mécanisme de survie, de résistance et d'accommodation devant les logiques perverses de la guerre. Cette situation oblige les déplacés à chercher de façon incessante d'autres territoires, au milieu de l'incertitude et de la méfiance, des silences, des échanges d'informations entre voisins et des rumeurs, qui rendent plus lent le repeuplement des nouveaux espaces sociaux*[407] ».

Arturo Alape

Le problème de l'intégration des déplacés ne peut pas se poser uniquement d'un point de vue matériel. Ce ne sont pas les seules conditions matérielles et extérieures aux déplacés qui conditionnent son intégration ou non au milieu et à la vie urbaine. L'enquête menée à Bogotá en 1999[408] révélait que 70% des déplacés arrivés à Bogotá souhaitaient y rester. Dans l'enquête menée à los Altos de Cazucá en 1999[409], 66% des déplacés affirment vouloir rester à Soacha. Le désir de rester ou de s'en aller, de s'intégrer ou de retourner, est cependant plus complexe qu'un oui ou un non. En effet, plusieurs éléments façonnent cette décision. L'éloignement par rapport au lieu d'origine est un facteur qui fait dire aux déplacés qu'ils ne rentreront pas chez eux. Quand le déplacé en est à son deuxième ou troisième déplacement consécutif, qui l'a, à chaque fois, poussé un peu plus loin de sa région d'origine, il considère en général que le retour est presque impossible. Plus le temps écoulé depuis le départ de son lieu d'origine est long, plus le déplacé sait qu'il lui sera extrêmement difficile de retourner dans son lieu d'origine, étant donné que tout ce qu'il a perdu a certainement été

[406] Conseil Municipal d'Aide à la Population Déplacée, Soacha, vendredi 14/03/03.

[407] Arturo Alape, "Desplazados sin tierra", rubrique Hechos y analisis sur le site www.codhes.org.co «El desplazamiento se ha convertido ante todo en un mecanismo de sobrevivencia, de resistencia y de acomodación frente a la perversas lógicas de guerra. Esta situación obliga a los desplazados a buscar incansablemente otros territorios, en medio de la incertidumbre y de las desconfianzas, los silencios, los señalamientos entre vecinos y los rumores, que hacen más lento el repoblamiento de nuevos espacios sociales».

[408] Alcaldia Mayor de Santa Fe de Bogotá D.C., « Santa Fe de Bogotá, Población desplazada. Investigación », Bogotá, 1999, 120p.

[409] Archidiocèse de Bogotá, Codhes, « Desplazados, Huellas de nunca borrar », Bogotá, juin 1999, 174 p.

récupéré par d'autres. Cependant, c'est souvent l'impossibilité des gens à repartir qui leur fait dire qu'ils veulent rester, c'est la peur de retourner vers un avenir incertain, de retrouver l'insécurité. Ce n'est pas vraiment le désir de rester dans l'agglomération métropolitaine. Les conditions de vie sont loin d'être rêvées en ville et le lieu d'origine reste toujours dans l'imaginaire du déplacé comme un paradis perdu. Sa vie est fractionnée entre un avant idéalisé et un après du déplacement. Roberto raconte qu'il aimerait repartir. « Là-bas, on trouvait toujours moyen de se débrouiller, d'avoir de l'argent, et on vivait bien. Ici, tout coûte de l'argent. Là-bas, on va pécher, on va chasser […]. La terre du Pacifique est saine. Ici il y a de la drogue, des bandes de délinquants[410] ».
Le déplacé à Bogotá et à Soacha est souvent plus dans une logique de survie que d'intégration. Il s'intègre de fait à la vie urbaine car il sait que le retour n'est pas possible, du moins pas dans un avenir proche. Le retour est souvent rêvé, dans un avenir à moyen ou long terme, fonction du rétablissement des conditions de sécurité et de la fin du conflit. Federico explique qu'il faut : « Améliorer les conditions de vie pour vivre moins mal : ne pas laisser un sol de terre battue qui n'est pas du tout hygiénique (et donc couler une dalle de ciment sur le sol, ndl)… On s'organise mais ça ne veut pas dire qu'on veuille rester. Le problème en location : il faut payer tous les mois. On ne sait pas toujours où trouver l'argent. Il vaut mieux acheter. En plus, certaines ONG demandent que l'on ait une parcelle pour pouvoir recevoir de l'aide. Ceux qui achètent, ce n'est pas pour rester, mais pour vivre mieux pour l'instant[411] ». Le désir de rester ou de s'en aller est donc extrêmement complexe. Les déplacés raisonnent sur plusieurs échelles de temps. Le futur moyen et proche est souvent envisagé dans la ville. Il y a donc une nécessité de l'intégrer à la vie urbaine et à se stabiliser, mais le futur lointain est imaginé ailleurs. Le déplacé ne se sent pas appartenir au quartier de réception même après plusieurs années. Les déplacés arrivant toujours dans les pires quartiers de la ville, cela ne stimule évidemment pas son envie de rester et de s'intégrer. Dans l'enquête menée aux Altos de Cazucá, 24% des déplacés affirment vouloir aller dans un autre lieu, en général rural, et 10% seulement affirment vouloir retourner dans leur lieu d'origine.

Perspectives ?

L'étude comparative menée au niveau local permet de réaliser que le problème des déplacés, dépendant théoriquement d'une politique nationale mise en place par la Présidence de la République, est en fait géré en grande partie à échelle locale, ce qui explique les disparités de statut et de traitement des déplacés. L'intégration des populations déplacées à l'agglomération urbaine de Bogotá pose des problèmes non résolus en matière d'aménagement du territoire, d'urbanisme, de gestion de la pauvreté, de légalisation et de consolidation des quartiers d'invasion. La Nation, le District et le municipe de Soacha se montrent extrêmement timides pour mener une politique d'aide et d'intégration. Un problème d'une telle ampleur et d'une telle complexité demanderait au contraire un engagement énergique. Avec le gouvernement mis en place par le nouveau président Alvaro Uribe Velez, le problème n'est plus d'intégrer à l'aire urbaine ces populations déplacées, mais de les renvoyer dans les zones rurales. Cette solution qui serait idéale dans un contexte de paix, paraît autoritaire d'autant

[410] Entretien avec Roberto d'Afrodes à los Altos de Cazucá, mardi 4/03/03.
[411] Entretien avec Federico de Cedepaz à los Altos de Cazucá, lundi 3/03/03.

plus qu'Alvaro Urbibe mène une politique d'intensification de la guerre. Cette politique est à la fois l'aveu d'un échec devant la non intégration des populations déjà installées à Bogotá, et l'affirmation d'une politique pragmatique, Bogotá ne pouvant continuer à recevoir des populations pauvres. C'est également certainement une stratégie de « réoccupation » du territoire national. Des populations qui fuient permettent une avancée plus rapide des groupes insurgés sur le territoire. Dans la mesure où le territoire est habité, la conquête est plus difficile et la mise en place d'une domination plus longue. La politique menée au sujet des déplacés est donc contradictoire si elle est considérée à travers le prisme de l'intégration. Elle est au contraire la partie intégrante d'une stratégie de guerre si elle est vue comme une reconquête du territoire.

Quoiqu'il en soit, étant donnée la complexité du problème de l'intégration de ces populations à l'agglomération urbaine, étant donnée la faible volonté des acteurs politiques à ce sujet, étant donnée la faiblesse des moyens financiers disponibles, l'intégration des déplacés dans les périphéries de Bogotá se réalise rarement. Si intégration il y a, elle se fait à la ville informelle, mais très rarement à la ville formelle. Les déplacés, marginaux de la société colombienne, se retrouvent marginaux d'un point de vue économique et géographique.

Les récentes élections municipales en Colombie ont entraîné de profonds changements au niveau de la mairie de Bogotá. En effet, Luis Eduardo Garzon, membre du Pôle Démocratique de Gauche, a été le premier candidat de gauche à gagner les élections municipales de Bogotá le 22 octobre 2003. Luis Eduardo Garzon vient d'un milieu social très modeste. Il a commencé sa vie professionnelle en tant que coursier dans une grande entreprise pétrolière, Ecopétrol, s'est investi dans les syndicats et est finalement devenu président de la Centrale Unitaire des Travailleurs (CUT) en 1996. Son entrée en politique se fait donc suite à un long parcours syndicaliste. C'est une trajectoire plus qu'atypique pour la Colombie, mais qui rappelle les événements électoraux récents des pays voisins. 'Lucho' Garzon propose en tous cas un programme beaucoup plus social que ses prédécesseurs et contraste étrangement avec le président récemment élu, Alvaro Uribe. Dans ses premiers discours, il parle déjà de redistribution plus équitable des richesses, de régulation du phénomène d'urbanisation illégale par la construction de logements sociaux, de meilleures politiques d'attention aux déplacés. Il faut à présent attendre de voir comment ces belles déclarations égalitaires seront mises en oeuvre.

PARTIE III

PREMIER BILAN SUR LA REPONSE DES ACTEURS HUMANITAIRES EN MILIEU URBAIN

Un état des lieux

Cette relation complexe et paradoxale entre la ville, les conflits et le développement de l'être humain est certainement un des enjeux majeurs du XXI ième siècle. Le monde politique, militaire, économique, du développement et de l'humanitaire sont autant d'acteurs jouant un rôle déterminant dans cette dynamique.

Une série de travaux de recherche opérationnelle sur des zones et des contextes différents, une revue attentive des politiques des grandes organisations humanitaires et organismes internationaux[412] ainsi qu'une série d'entretiens menés avec des acteurs opérationnels et des chercheurs nous amènent néanmoins à conclure de manière provisoire que la spécificité de l'action humanitaire d'urgence en milieu urbain, n'est encore que peu voire pas traduite formellement dans les orientations générales et les stratégies d'interventions de ceux-ci.

Bien que conscients de l'enjeu et des défis représentés par la ville dans les années à venir, les acteurs humanitaires ne semblent pas encore prêts, par manque d'expertises et/ou de ressources, à porter une réflexion globale sur la dynamique propre d'interventions urbaines afin de mieux appréhender et de répondre de manière plus spécifique aux besoins dans un tel contexte.

Une tentative d'explication

Les réponses évoquées par nos interlocuteurs lors de nos entretiens sur les limites, voire le manque de prise en compte du milieu urbain chez les acteurs humanitaires nous amènent à distinguer trois hypothèses pouvant clarifier cet état de fait :

- une certaine tradition
- une connaissance insuffisante du milieu urbain
- des *a priori.*

[412] Les organisations humanitaires regroupant :
- les agences de l'Organisation des Nations Unies généralement opérationnelles lors de réponses humanitaires : le HCR, le PAM, l'UNICEF, le PNUD et l'OMS
- le CICR
- les organisations non gouvernementales de type MSF, ACF, CARE, Oxfam, etc.

Les organismes internationaux tels que la Banque mondiale et l'Organisation de coopération et de développement économique qui ont un rôle dans la politique humanitaire.

Une certaine tradition

- L'action et l'urgence

Les acteurs humanitaires ont traditionnellement trouvé leur légitimité d'action dans l'urgence, cherchant à porter secours à des populations victimes et souffrant des conséquences directes d'un conflit. Dans l'absolu donc, le mode de fonctionnement de ces organisations favorisait l'immédiateté bien souvent au risque de négliger une réflexion approfondie et consolidée dans le temps; en d'autres mots, il fallait être présent, le premier arrivé et le dernier parti sur les terrains conflictuels. Pour des raisons parfois moins avouables, il fallait également être visible sur le théâtre des opérations; l'exigence venant alors bien souvent des bailleurs de fonds incitant les acteurs humanitaires à agir.
Ainsi, des populations urbaines affectées par un conflit, ont bénéficié d'une assistance humanitaire, parfois massive, et standardisée.

Notons qu'avec la professionnalisation du milieu humanitaire, la complexité et la nature des conflits, l'action humanitaire s'est peu à peu accompagnée d'un début de réflexion plus large sur son impact, ses enjeux et ses modes d'interventions. Les acteurs humanitaires se doivent d'être plus critiques dans leurs interventions, de rendre des comptes aux bailleurs et aux bénéficiaires («*accountability*») ainsi que de tirer les leçons pour les expériences futures («*lesson-learnt process*»).
Appliquée au milieu urbain conflictuel, et bien que cette réflexion soit d'actualité, elle reste cependant lacunaire, voire un peu confidentielle; la conceptualisation (formalisation), la documentation et la publication des expériences apprises sont rares, car perçues encore comme non-prioritaires. Les interventions actuelles dans les villes en guerre ou en situation post-conflictuelle sont généralement des actions réactives à des problèmes.

- La tradition ruraliste

L'action humanitaire s'est durant de longues années focalisée sur le monde rural; porter assistance à des victimes d'origine majoritairement rurale et redynamiser les campagnes pour reconstruire un pays affecté par un conflit et restaurer sa capacité d'autosuffisance alimentaire. Les actions de réhabilitation ont, par exemple, le plus souvent consisté en distributions d'outils, de semences et autre matériel nécessaire au monde rural.
Petit à petit s'est développée dans de nombreuses organisations humanitaires une expertise voire une tradition ruraliste; le meilleur exemple est la présence quasi obligatoire d'ingénieurs en génie rural et/ou d'agronomes dans les équipes chargées de mettre en place des programmes d'assistance aux populations affectées.

Avec les guerres en ex-Yougoslavie dans les années 1990, les humanitaires se sont trouvés «parachutés» dans un environnement moderne et urbanisé. Confrontés à de nouveaux paradigmes, ils ont dû repenser non sans difficultés leurs politiques d'action, leurs modes d'interventions et leurs programmes.

- Une formation du personnel décalée par rapport aux impératifs urbains

Il est symptomatique de constater que les formations données au personnel humanitaire ainsi que la littérature qui lui est conseillé de lire[413] laisse encore à penser que les acteurs humanitaires restent avant tout des «urgentistes ruraux».

Le camp, de réfugiés ou de déplacés, devient ainsi le champ de prédilection pour toute formation de référence, de codifications et de normes devant préparer le personnel au départ. En ce sens, le camp est une «création» des acteurs humanitaires; il se bâtit le plus souvent sur un espace vierge, se structure et fonctionne selon la volonté, les moyens et la vision des constructeurs, telle une machine. Les humanitaires cherchent à y imposer bien souvent leurs normes, critères et règles selon des schémas de santé publique bien établis; au risque de détruire des hiérarchies sociales et des mécanismes de solidarité locaux.

Cette approche de constructeur et de maître du champ d'intervention n'est pas ou n'est que très partiellement, applicable en milieu urbain où la ville, marquée par les conséquences du conflit, conserve néanmoins ses racines, son histoire et certaines modalités de son fonctionnement. Les humanitaires seraient dès lors contraints de prendre un peu plus en compte ce contexte pré-existant et de s'y adapter avant de définir une politique de formation et d'intervention cohérente.

Une connaissance insuffisante du milieu urbain

- Le fonctionnement de la ville

Les acteurs humanitaires sont conscients du fonctionnement complexe de la ville mais n'ont pas une connaissance approfondie de ce milieu. Nous serions tentés de souligner que nous ne pouvons comprendre la ville qu'à travers une pluralité de disciplines : économie, urbanisme, histoire, politique, ethnologie, sociologie, géographie … Les organisations humanitaires ne sont encore aujourd'hui que trop peu enclines à s'ouvrir à de nouveaux types d'expertise; seules véritables clés possibles pour le défi et l'enjeu que représente la ville en situation de conflit.

- Les mécanismes de survie

La population urbaine (résidente et/ou déplacées) développe des mécanismes de survie qui lui sont propres pour tenter de s'adapter à toute nouvelle situation ou situation résurgente (chronicité du conflit). La période du conflit et la période de transition que s'en suit ne mettent pas fin à ces mécanismes et les rendent même souvent plus complexes.

[413] *Handbook for Emergencies*, Geneva, UNHCR, 2000, SPHERE project; *Refugee Health, an approach to emergency situations*, MSF, Mc Millan education, 1997, etc.

Pour les humanitaires, il est essentiel de comprendre et d'analyser ces mécanismes complexes. L'analyse et l'assistance à une population urbaine ne peut pas être une simple translation de celle pratiquée à des populations rurales; les habitudes, les moyens de survie des populations sont différents.

- Les parcours complexes des individus

La migration définitive ou temporaire des populations affectées par un conflit est bien souvent en soi un des mécanismes de survie. Ces mouvements migratoires répondent généralement à des schémas circulaires complexes; l'individu est contraint de se déplacer plusieurs fois entre son lieu d'origine et sa destination finale d'exil. Parfois, ces mouvements sont même des mouvements «pendulaires»; l'individu cherche à retourner sur son lieu d'origine, sur ses terres, de manière régulière, pour tenter d'y cultiver des moyens de subsistance.

Des *a priori*

- L'aide humanitaire en ville favoriserait l'exode rural

Il est encore trop fréquemment admis chez les acteurs humanitaires que l'action en milieu urbain en temps de conflit attirerait une population rurale désireuse d'en bénéficier («*pulling factor*»). Cette théorie tend à s'avérer erronée face au caractères temporaire et multipolaire des migrations vers les villes, le caractère endogène de la croissance urbaine, la prégnance des relations villes-campagne et les enjeux de leurs articulation, etc. Il n'en demeure pas moins un certain *a priori* des organisations humanitaires à développer une réelle politique et un cadre d'intervention en milieu urbain.

- L'aide humanitaire en milieu urbain ciblerait un environnement non prioritaire

Le milieu rural a longtemps été considéré comme l'environnement le plus vulnérable lors d'un conflit et par conséquent nécessitant une action prioritaire. La ville, synonyme de concentrations des emplois, des services et donc favorisant les possibilités de survie, ne représenterait donc pas *a priori* le champ prioritaire des actions humanitaires.

"In many parts of the world, the urban are not better off than the rural poor, and are equally disadvantaged with regard to income, education, health care, food, and shelter, and to securing their basic rights to a decent living."[414]

- L'aide humanitaire en milieu urbain s'avérerait impuissante devant des phénomènes de masse

Les acteurs humanitaires doivent «cibler» les plus vulnérables pour leur fournir une assistance appropriée. Ce processus s'avère de plus en plus complexe face à des phénomènes hétérogènes affectant une large part de la population citadine

[414] The Oxfam Handbook of Development and Relief, Vol. 1, Oxfam publications, 1995

aux prises avec les conséquences directes d'un conflit. Cette superposition d'hétérogénéité et de masse contraint les humanitaires dans un premier temps à changer leur grille d'évaluation de la vulnérabilité. Ensuite, les volumes et les moyens humains et financiers à mobiliser, afin d'atteindre les objectifs, peuvent être parfois disproportionnés par rapport aux capacités des organisations qui dès lors préfèrent renoncer à une intervention.

Une certaine prise de conscience

Il serait néanmoins incomplet, voire erroné de penser que les acteurs humanitaires sont absents de la ville en situation conflictuelle. Les réponses humanitaires en milieu urbain existent, bien que souvent réactives, et ne sont pas fondées sur une stratégie d'interventions urbaines avec ses caractéristiques propres.

Ainsi, il nous est apparu évident, lors de nos entretiens, que si la ville affectée permettait effectivement le «déploiement» d'une assistance dans le domaine de la santé curative, la nutrition, l'eau et l'assainissement à destination de l'ensemble de la population et reposant sur des infrastructures pré-existantes ; les services plus individualisés (la distribution alimentaire, l'habitat, …), nécessitant un ciblage précis et des programmes adaptés étaient beaucoup plus parcellaires et souvent inadéquats.

Notons par exemple que l'unité Eau et Habitat du CICR souligne que : «dans les programmes CICR mis en place depuis le début des années 1990, on observe une tendance croissante à la mise en oeuvre de programmes en milieu urbain qui comportent des projets plus sophistiqués et plus coûteux pour, notamment, les systèmes de traitement, de purification et de distribution d'eau»[415].

Néanmoins, dans leur phase d'évaluation, les acteurs humanitaires ne semblent pas encore être toujours parvenus à considérer la ville en situation conflictuelle comme une réalité spécifique nécessitant une approche globale de son fonctionnement et une analyse différenciée de ses caractéristiques propres.

Illustrations

Nous nous proposons d'illustrer nos propos par les résultats de notre recherche bibliographique sur les quelques orientations générales urbaines définies par des opérateurs humanitaires ainsi que par une analyse schématique des programmes réalisés en ville.

[415] Référence : *Eau et Habitat : introduction*, 01.03.2000 disponible sur site internet www.icrc.org

Orientations générales définies par les opérateurs humanitaires

L'Organisation des Nations Unies et ses agences

- L'Assemblée générale

Elle adopte en été 2001, soit cinq ans après la Conférence Habitat II à Istanbul, la résolution[416] portant sur : «*la Déclaration sur les villes et autres établissements humains en ce nouveau millénaire*».

Ce texte affirme :

…

«55. Décidons en outre de nous attaquer aux problèmes que posent les guerres, les conflits, les réfugiés et les catastrophes anthropiques pour les établissements humains et nous engageons, grâce à un renforcement des mécanismes de coopération internationale, à aider les pays qui se relèvent d'un conflit ou d'une catastrophe, en nous attachant tout particulièrement à fournir logements et autres services de base, en particulier aux groupes vulnérables, aux réfugiés et aux personnes déplacées dans leur propre pays ainsi qu'en facilitant le rétablissement de la sécurité d'occupation et des droits de propriété;»

…

- Le Haut-Commissariat aux réfugiés (UNHCR)[417]

En 1997, l'organisation des Nations Unies chargée de la protection des réfugiés a introduit une politique spécifique concernant les réfugiés en milieu urbain: *«UNHCR Policy on refugees in urban areas»*[418]
L'objectif de ce document était de fournir des lignes directrices claires concernant la fourniture d'assistance et l'introduction de solutions spécifiques pour les réfugiés en milieu urbain. Les différents thèmes suivants sont abordés :
le fait de résider dans zones urbaines
la nature de l'assistance dans les zones urbaines
les solutions pour les réfugiés vivant dans les zones urbaines
les mouvements/déplacements entre les pays
l'assistance après un mouvement/déplacement irrégulier
le retour après un mouvement/déplacement irrégulier
la réponse à des violences ou des protestations violentes.

En décembre 2001, le HCR a sorti un document évaluant la réalisation sur le terrain de la politique des réfugiés en milieu urbain[419]; celui-ci souligne la difficulté de mettre en oeuvre sur le terrain, la ligne de conduite préconisée et les conséquences négatives que celle-ci a pu avoir dans certains cas sur la protection et le bien-être des réfugiés. Les conclusions de ce document conduisent le HCR à revoir sa ligne de conduite et à élaborer en septembre 2003 un nouveau

[416] Résolution S-25/2
[417] United Nations High Commissioner for Refugees
[418] Ce document : *UNHCR Policy on refugees in Urban Areas* daté du 12 décembre 1997 remplace le document : *UNHCR Comprehensive Policy on Urban Refugees* daté du 25 mars 1997. Il peut se consulter sur le site www.unhcr.ch, en annexe du document de Crisp J. et Obi N. 2001, «*Evaluation of the implementation of UNHCR's policy on refugees in urban areas*». EPAU/2001/10
[419] J. Crisp and N. Obi, *Evaluation of the implementation of UNHCR's policy on refugees in urban areas*, UNHCR evaluation and policy analysis unit, EPAU/2001/10, 2001

document intitulé : «*Protection, solutions and assistance for refugees in urban areas / Guiding principles and good practice*».

Bien que cette politique existe et qu'elle ait fait l'objet en été 2002 de discussions entre différentes organisations non gouvernementales et le HCR[420], il nous a néanmoins été affirmé durant nos entretiens[421] que la prise en compte spécifique de la probématique des réfugiés en milieu urbain demeurait marginale et considérée comme non prioritaire pour l'organisation face aux défis qu'elle doit relever en ce début de siècle : le financement de ses opérations et le renforcement de la protection légale des réfugiés, dans l'après 11 septembre 2001. En 2004, le HCR axe sa politique générale sur le principe de «solutions durables» pour les réfugiés; ainsi quatre axes prioritaires sont définis (aussi nommée les quatre «R») : le rapatriement, la réintégration, la réhabilitation et la reconstruction.

- Le Programme alimentaire mondial (PAM/WFP[422])

Le programme alimentaire mondial qui est dans le système des Nations Unies, l'agence chargée de l'aide alimentaire, a rédigé en mars 2002 un important document concernant l'insécurité alimentaire urbaine[423]. Essentiellement basé sur une approche de politique de développement, le document donne des recommandations concernant les programmes d'urgence *(«Emergency Programming Considerations»)* en soulignant les points suivants :

"52. …. Even in the midst of conflict, WFP needs to work with its partners (the government, other United Nations agencies, and NGO's) to protect people's access to services, food and other goods.
53. In emergency operations with free distribution, care needs to be taken regarding the impact of food aid programmes on small petty traders and food vendors. …
54. Additionally, when disasters affect both rural and urban areas simultaneously, a coordinated programme needs to be implemented that takes the linkages of both areas into account. …
55. … Advocacy on behalf of the urban destitute needs to be part of the WFP's dialogue with all partners.
56. Any programming of food assistance, whether direct distribution or activity-based distribution, needs to take into account the changes brought about insecurity and conflict to the livelihoods of those affected "

Reconnaissant la problématique croissante de l'insécurité alimentaire en milieu urbain, le PAM souligne néanmoins dans son document, qu'il considère que la majorité de ses interventions continuera d'être concentrées dans le milieu rural.

---

[420] J. Crisp and N. Obi, *Report of a UNHCR/NGO workshop*, EPAU/2002/09, August 2002
[421] M. Jeff Crisp : chef de l'unité d'évaluation et politique au HCR et M. Vincent Lacour : ancien collaborateur du HCR (cfr liste d'entretiens : annexe 1)
[422] Programme alimentaire mondial/World Food Program
[423] *Urban food insecurity* : *strategies for WFP*, WFP /EB.A/2002/5-B, march 2002

Les organismes internationaux

- La Banque mondiale

Suite à la Conférence d'Istanbul, Habitat II, la Banque mondiale rédige sa stratégie pour les villes et les collectivités territoriales[424].
Le résumé en français du document fait référence au contexte conflictuel, mais ceci uniquement dans les annexes[425].

«***Secours d'urgence aux villes et reconstruction à la suite de conflits***
Activités de prêt et autres visant à prévenir et atténuer les catastrophes naturelles (tremblements de terre, inondations, ouragans, éruptions volcaniques, incendies de forêts, sécheresse) dont sont victimes les villes, et à réagir à leurs effets ainsi qu'aux effets de désastres technologiques (marées noires, gros accidents industriels) et aux besoins de reconstruction à la suite de conflits. Ces activités comprennent la reconstruction des équipements comme l'infrastructure urbaine, la restauration du capital social et humain, le renforcement des capacités nécessaires pour atténuer et prévenir les catastrophes, et la gestion des risques de catastrophes.»

Les organisations humanitaires non gouvernementales (ONG)

Nos recherches et les entretiens menés avec différents opérateurs humanitaires[426], ont révélé actuellement une absence de politique sur l'action humanitaire en milieu urbain.

Les deux organisations Oxfam et CARE de développement mais également souvent présentes dans des situations post-conflictuelles abordent le milieu urbain dans leurs stratégies d'action et leurs publications mais sans évoquer la problématique particulière du milieu urbain affecté par un conflit. Le manuel sur le développement et le secours d' Oxfam, par exemple, aborde les spécificités du milieu urbain concernant entre autres les moyens d'existence («*urban livelihoods*») et la santé. Ce document conserve néanmoins une approche essentiellement basée sur le développement; la problématique du milieu urbain affecté par un conflit et la réponse humanitaire d'urgence n'y sont pas abordés.

L'organisation CARE donne une importance grandissante à ses programmes visant à réduire la pauvreté urbaine et à ses recherches analysant la participation des plus pauvres dans la gouvernance : *«CARE International UK works in urban areas to reduce poverty by embracing the complexity and contradictions those cities present»*[427].
Mais dans cette organisation également, la problématique particulière de la ville affectée par un conflit n'est pas abordée.

---

[424] «*Cities in Transition. World Bank Urban and Local Government Strategy*» qui repose sur l'idée que les villes sont en première ligne de la campagne menée pour lutter contre la pauvreté et exploiter les possibilités du développement
[425] «*Villes en transition*», Résumé, Stratégie de la Banque mondiale pour les villes et les collectivités territoriales, p.33
[426] Médecins sans Frontières (MSF), Médecins du Monde (MDM), Action contre la Faim (ACF)
[427] CARE international, site internet: www.careinternational.org.uk

Le Comité International de la Croix-Rouge (CICR)

Il n'existe, à ce jour, aucune politique écrite d'assistance et de protection spécifique des populations en milieu urbain.
Cette thématique a néanmoins été soulevée dans diverses unités de la Division Assistance[428], en particulier dans l'unité Eau et Habitat et l'unité Sécurité économique, cette dernière stipulant dans les objectifs 2003 :

«The EcoSec Unit will define a policy and operational guidelines with respect to work in urban areas, with specific emphasisation on targeting »[429]

Notons que faute de ressources humaines et de temps alloués, cet objectif a été abandonné au cours de l'année mais figure à nouveau aux objectifs de l'exercice 2004.

La Division Assistance est occupée à élaborer (décembre 2003) une nouvelle politique des programmes d'assistance du CICR, qui vise à clarifier l'action du CICR dans le nouvel espace humanitaire actuel, à définir des principes directeurs et à proposer des stratégies et des directives opérationnelles. La spécificité de la réponse humanitaire en milieu urbain est prise en compte dans ce processus de réflexion et débouchera sur une politique opérationnelle propre à ces contextes.

Réalisations humanitaires en milieu urbain : approches comparées

Au travers de l'analyse des programmes d'interventions de différentes organisations ainsi que sur base de nos entretiens, nous tentons ici de schématiser les types de programmes humanitaires développés en milieu urbain, en se basant sur la typologie de ville-cible et ville-refuge.

Ensuite, nous reprenons les deux exemples[430] proposés pour illustrer les résultantes humanitaires afin de présenter les réalisations humanitaires mis en oeuvre dans ces deux contextes : Grozny (ville-cible) et Kinshasa (ville-sanctuaire).
Dans ce cas-ci, l'exemple s'articule autour des réalisation de deux organisations humanitaires : le CICR, proposant un large spectre d'activités et MSF, plus spécialisé dans le domaine de la santé.

[428] La Division de l'Assistance du CICR est composé de l' unité Eau et Habitat, l'unité Santé et l'unité Sécurité économique
[429] CICR, Planning for Results 2003 de l'Unité Ecosec, document interne
[430] Source : Rapports annuels CICR et MSF 2000,2001,2002, disponibles sur les sites web respectifs

Modélisation

	Ville-cible	Ville-sanctuaire
OBJECTIFS PREMIERS →	**SUBSTITUTION – services directs – (=>protection de la vie)**	**SOUTIEN – support aux structures et services + "*capacity building*" (=>protection des moyens d'existence)**
↓ PROGRAMMES		
Eau	**Distributions** (camionnage, eau en bouteille, ... **Amélioration** de l'approvisionnement et de la qualité (chlorinage, …) **Soutien** aux structures et services encore en fonction (fourniture de combustible pour les stations de pompage, salaires pour le personnel)	**Amélioration** de la qualité (chlorinage, soutien aux laboratoires d'analyse, …) **Soutien** aux structures et services encore en fonction (fourniture de combustible pour les stations de pompage, salaires pour le personnel)
Assainissement	**Construction** et remise en état (latrines, système de traitement des eaux d'égout) **Organisation** de l'élimination des déchets (collecte et traitement)	**Soutien** aux structures et services (salaires et matériel, ...) **Sensibilisation** à l'hygiène publique et aux risques liés à l'eau
Habitat	**Distribution** de tentes et/ou de bâches en plastique et de matériel de construction d'urgence *Refus de participer à un urbanisme d'urgence*	**Aménagement/réhabilitation de centres collectifs** *(exceptionnellement pour des habitats individuels)* **Soutien** aux familles hôtes (*cash for shelter*, ….)
Santé	**Hôpital indépendant** (substitution directe de soins curatifs (chirurgie de guerre, ...) **Soutien** aux structures et services encore fonctionnels (mise à disposition de personnel, de consommables, de matériel, transports, ...)	**Soutien** aux structures et services **Sensibilisation** à l'hygiène publique

Sécurité Economique	**Distribution** alimentaire aux institutions (hôpitaux, orphelinats, etc.) **Distribution** alimentaire et non alimentaire aux ménages : secours d'urgence massif («*emergency relief*») **Développement** de programmes de protection/conservation du capital productif des ménages	**Développement** de programmes de sécurité économique visant à limiter la décapitalisation et l'appauvrissement (coupons, agronomie urbaine, ...) **Distribution** alimentaire et non alimentaire : rations complémentaires

le cas de Grozny (ville-cible) et le cas de Kinshasa (ville-sanctuaire)

		Grozny 2000/2001	**Kinshasa 2000/2001**
CICR	**Eau et assainissement**	Support aux infrastructures : 1. réhabilitation de la station de pompage de la ville, points de distributions d'eau potable ont été multipliés et aménagés grâce à la réhabilitation partielle du réseau; les structures hospitalières ont bénéficié en priorité du soutien nécessaire en approvisionnement et en stockage d'eau potable par l'installation de citernes souples et de camionnage 2. support à Vadacanal (organe gouvernemental chargé de la production et de la distribution de l'eau) afin d'améliorer sa capacité à faire face au travail de réhabilitation des systèmes de distribution d'eau potable et d'évacuation des eaux usées	Support aux infrastructures : La production d'eau est augmentée de 50% grâce à la révision de 3 lignes de production de l'usine de Ndjili et de 8 stations secondaires, assurant ainsi un approvisionnement minimum régulier à quelque 4 millions de Kinois

	Santé	Assistance en matériel et médicaments essentiels aux hôpitaux et aux infrastructures de santé primaire de la ville	Assistance à 3 hôpitaux : matériel chirurgical et médicaments essentiels Assistance aux hôpitaux et centres de santé prenant en charge déplacés et vulnérables Accord de collaboration général établi avec les Ministères de la Défense et de la Santé
	Sécurité économique	Aide alimentaire complémentaire correspondant à 50% des besoins nutritionnels Fourniture de produits de premières nécessités (hygiène, couvertures, bougies, matériel de cuisine, …) Assistance alimentaires et non-alimentaires à des institutions sociales (personnes agées et handicapées, écoles, hôpitaux**)**	Assistance alimentaire pour le camp de déplacés situé en périphérie de Kinshasa
MSF	**Santé**	Donation de médicaments et de matériel à 5 hôpitaux et une maternité	Donations de médicaments et matériel : 5 hôpitaux & 1 maternité Soutien à 5 centres de traitement du sida Support à 2 cliniques traitant les maladies sexuellement transmissibles (MST) Support à 22 centres de santé intervenant dans les MST

Du développement à l'action humanitaire : des pistes de réflexion

Les années 1980 ont certes poussé l'humanitaire au détriment d'une politique d'engagement étatique de développement et pour certains experts la misère est même devenue un problème de charité, donc celui des humanitaires, plus qu'un problème de développement[431].

Les agences internationales ont proposé une stratégie de développement urbain (*Programme pour l'habitat* (CNUEH/UNCHS) qui, avec la prise en compte des dynamiques urbaines pourraient constituer des pistes de réflexion pertinentes pour les humanitaires.

Nous nous bornons à les énumérer ci-après :

a) La nécessité de reconnaître la ville comme moteur de la reconstruction; s'atteler à la reconstruction d'un pays suite à un conflit passe nécessairement par la reconstruction des villes en tant que moteurs et centres des pouvoirs politiques, économiques et sociaux;

b) La nécessité de reconnaître les spécificités inhérentes à chaque ville (le mode de fonctionnement des villes). Les villes sont comme des individus; elles ont un mode de fonctionnement commun, mais ont également chacune leurs spécificités que les acteurs humanitaires doivent prendre en compte lorsqu'ils veulent évaluer et agir dans de tels contextes;

c) La nécessité de reconnaître l'interdépendance entre le monde rural et le monde urbain. Agir en milieu urbain a des répercussions sur le monde rural et inversement. Cette interdépendance doit être analysée lors de l'élaboration de stratégies d'intervention humanitaire;

d) La nécessité de renforcer les capacités et les institutions. Agir en mode de soutien aux structures doit être privilégié au mode de substitution directe des services lorsque cela est possible;

e) La nécessité de décentraliser les stratégies d'intervention humanitaire; identifier de nouveaux interlocuteurs et partenaires locaux, telles que les gouvernements locaux, pour entamer un dialogue et une collaboration;

f) La nécessité de s'ouvrir à la participation communautaire, en considérant ses risques, ses avantages et ses opportunités;

Notons que pour les trois derniers points, la présence d'un acteur exogène est une condition *sine qua non* dans l'hypothèse où les acteurs internes ne sont plus neutres et impartiaux : Kigali, la Bosnie ou Beyrouth.

Tout en gardant à l'esprit que l'action humanitaire ne dispensent que des soins dits «palliatifs», mais non moins nécessaires, dans des contextes et situations plus spécifiques, ces cinq pistes de réflexion ne font que compléter l'analyse des enjeux plus globaux que représente un développement durable des sociétés.

[431] de Senarclens P., 1999, *L'humanitaire en catastrophe*, Paris, Presses de Science Po

CONCLUSION

A travers ce projet, nous proposons un cadre d'analyse destiné prioritairement à des acteurs humanitaires afin qu'ils se familiarisent avec les caractéristiques de base et la logique de fonctionnement sous-tendant la ville affectée par un conflit et qu'ils soient ainsi davantage en mesure de répondre de manière consciente (appropriée et plus efficace) à une crise humanitaire dans ce contexte spécifique. Il s'agit aussi d'un premier travail de capitalisation autour de six études de terrain qui ont été menées avec la collaboration des organisations non gouvernementales et des populations affectées par les conflits.

Cette démarche nous a donc permis de mieux comprendre la place actuelle de la ville dans les conflits modernes et dans la réponse humanitaire et propose un «état des lieux»de la problématique.

La ville : enjeux des conflits

Force et fragilité de la ville

La notion de complexité, largement assimilée au fonctionnement de la ville, est à la fois le garant d'un développement et d'un bien-être durables mais peut également s'avérer une des sources de vulnérabilité urbaine lorsque la ville se fragilise en situation de conflit; cela est particulièrement patent dans les pays en développement où les métropoles, considérées comme le stade ultime de l'urbanisation, survivent dans une situation de crise perpétuelle proche du conflit insurrectionnel. La ville d'aujourd'hui est donc souvent «victime» de son propre développement, de son rôle et de son statut; elle peut alors devenir l'enjeu des conflits modernes.

La conférence d'Istanbul, Habitat II, a certainement été un moment clé dans l'évolution de la pensée, reconnaissant la ville comme l'outil et le véhicule du développement durable, en adoptant en 1996 le *Programme pour l'habitat : buts et principes, engagements et Plan mondial d'action*. En substance, celui-ci reconnaissait les enjeux auxquels la ville se trouvait confrontée et qu'elle devait s'appliquer à résoudre; il mettait également l'accent sur les mesures correctives qui devaient être prises entre 1996 et 2000. En 2003, les résultats de cette nouvelle politique générale de développement ne sont malheureusement certainement pas à la hauteur des attentes d'Istanbul mais restent néanmoins une base de réflexion intéressante pour tout acteur.

Cible privilégiée

La ville du XXI ième siècle ne cesse de se complexifier, de s'accroître et de s'affirmer dans un rôle essentiel de moteur d'un développement et comme pivot dans les relations internationales. Souvent le symbole de la concentration des pouvoirs et de modernité, elle devient aujourd'hui une des pièces incontournables dans la géostratégie mondiale et représente à ce titre une cible

potentielle voire privilégiée de nombreux enjeux et conflits actuels. Ces derniers pouvant être émergents, chroniques, actifs ou en phase de transition.
Stricto sensu il n'existe aucune disposition conventionnelle concernant «la protection de la ville en temps de conflit» dans les textes juridiques du droit international humanitaire. Néanmoins par extension, certaines dispositions du DIH peuvent être appliquées à la ville (en partie ou en tout) et à sa population; retenons la protection spéciale des biens à caractère civil et/ou à caractère culturel, la protection spéciale de certaines «zones» ainsi que les dispositions codifiant la protection de la population civile dans son ensemble et les populations occupées et assiégées.
Ces dispositions doivent faire l'objet d'une sensibilisation particulière alors que les conflits actuels prennent de plus en plus pour cible la population civile et les biens à caractère civil.

La ville : un défi pour les humanitaires

L'état des lieux et défis

Par tradition, méconnaissance et/ou *a priori*, les organisations humanitaires ne semblent actuellement pas encore en mesure ou désireuses de traduire un certain niveau de réflexion et de conscientisation dans des politiques générales et des stratégies institutionnelles spécifiques à la ville. Se trouvant ainsi à la croisée des chemins, les organisations humanitaires ne pourront plus faire longtemps l'économie, au-delà de la phase d'ajustement actuel, de ne pas se positionner plus clairement face à la problématique du milieu urbain en situation conflictuelle, afin d'y apporter une réponse adéquate. Leur responsabilité est engagée face à ces nouveaux défis.

De nouvelles compétences et une réelle volonté de s'ajuster au milieu urbain sont des pré-requis indispensables pour relever ce défi complexe et ambitieux !

Une certaine prise de conscience : à milieu complexe, réponse complexe

Une certaine forme de réponse humanitaire en milieu urbain existe mais ne forme pas une réelle stratégie de réponse adaptée aux caractéristiques humanitaires de la ville; celle-ci est encore, dans bien des cas, une juxtaposition de programmes divers, souvent peu coordonnés et sans vision globale. Cette réponse humanitaire urbaine en devenir est nécessairement complexe si elle se veut adaptée, professionnelle, cohérente et nécessite des ressources appropriées en temps, en financement et en expertise. Pour les humanitaires, il est donc crucial de prendre conscience qu'agir en milieu urbain ce n'est pas agir «en terrain vierge». La ville est marquée par les conséquences d'un conflit, mais même affectée, elle conserve les empreintes de son passé, vit avec les stigmates de son présent, et sème les germes de son (re)-développement dans son fonctionnement, son organisation spatiale et son système social. Cette survivance d'un certain nombre de traces de la ville durant le conflit est dès lors

une caractéristique majeure à appréhender lorsque les humanitaires planifient une réponse en milieu urbain; ils doivent en tenir compte et agir en fonction.

Ce dernier constat s'articule autour des paramètres suivants :

- La ville et son niveau d'influence

Lieu de marché et de structuration, largement dépendant d'une zone proche et agricole (la ville moyenne « non urbanisée ») ou lieu de développement des services et infrastructures, créateur d'un mouvement d'attirance (la ville moyenne « urbanisée ») voire encore noyau indispensable d'un réseau mondial générateur des nouvelles relations internationales (la métropole), la ville a besoin pour vivre, se développer et se régénérer de tisser des liens et des relations avec l'extérieur. Elle exerce ainsi une influence sur une zone plus ou moins étendue et plus ou moins pluri-fonctionnelle selon son niveau de développement et d'urbanisation.

Ces niveaux et ces types de relations, plus ou moins influentes, de la ville avec son environnement en situation de paix conditionnent ses mécanismes d'adaptation et le jeu des acteurs déterminants, lors d'un conflit.

- La ville et son degré d'urbanisation et de fonctionnement

Notre recherche confirme qu'à chaque type de ville correspond un fonctionnement propre et qui dépend dans une large mesure du niveau d'urbanisation de celle-ci ainsi l'organisation spatiale, le système social et le niveau de développement des services et infrastructures ne sont pas identiques lorsque nous analysons la ville moyenne non-urbanisée, la ville moyenne urbanisée ou la métropole.

Lors d'un conflit, ce fonctionnement est largement perturbé, voire totalement détruit, mais garde néanmoins les traces du passé. La compréhension du système social pré-existant dans la ville affectée par un conflit semble essentielle et doit relever d'une attention particulière chez les humanitaires lors de l'analyse du contexte. Ainsi, les aspects d'intégration *versus* rejet de l'individu et les mécanismes de solidarité, de survie et d'adaptation sont autant de leviers ou d'obstacles à intégrer lors d'une assistance humanitaire se substituant, en tout ou en partie, aux canaux traditionnels d'entraide (associatifs ou publics).

Il demeure donc indispensable de respecter les modes d'organisation sociale subsistant lors du ciblage de l'aide selon des critères de vulnérabilité tels qu'utilisés par les humanitaires[432] afin de limiter dans la mesure du possible les

[432] En Palestine, le CICR a ainsi élaboré un programme d'assistance alimentaire visant les ménages les plus vulnérables de 320 villages en zone péri-urbaines, cette assistance une fois reçue a été redistribuée parmi tous les habitants des zones.

effets négatifs de celle-ci et donc de préserver les mécanismes d'adaptation naturels ou développés par la population.

Impacts et conséquences d'une intervention

Il est également essentiel de mesurer quelles peuvent être les conséquences, positives ou négatives d'une assistance humanitaire en milieu urbain; celles-ci peuvent se ressentir à différents niveaux :
sur la population; lorsque la hiérarchie sociale traditionnelle se trouve confrontée à une intervention humanitaire qui privilégie certains nouveaux groupes de la population; ainsi les jeunes qui trouvent plus facilement un emploi bien rémunéré chez les acteurs humanitaires et acquièrent de cette façon un nouveau statut social privilégié ou encore, des segments de la population souvent abandonnés à leur sort comme les populations souffrant de pathologies graves, les orphelins et quelquefois les veuves et les femmes et qui deviennent les «cibles» privilégiées d'une aide humanitaire

sur les services et infrastructures; lorsque par exemple la simple présence de la communauté humanitaire dans la ville provoque une hausse importante des coûts du logement, des services et de l'alimentation

sur le pouvoir politique; lorsque l'aide humanitaire est instrumentalisée et utilisée par exemple au profit de celui-ci ou d'un meilleur contrôle de la population.

Le mode d'intervention privilégié

Agir dans un environnement vivant et moderne est un réel défi pour les acteurs humanitaires; il est en effet essentiel de choisir une stratégie d'intervention adéquate qui s'appuie, non seulement sur des systèmes subsistants, mais qui tienne également compte des forces, des dynamiques et des enjeux, qui existent au-travers d'une société civile survivante, revendicatrice, divisée, organisée ou non, belliqueuse, soumise, participative, démonstrative voire lunatique.

Deux types d'acteurs peuvent être identifiés :

les acteurs de la ville : le gouvernement et l'administration locale, les ONG locales, le secteur privé, les églises, les groupements féminins, les associations de quartier, les coopératives, les élites, etc. qui sont encore présents ou nouvellement arrivés durant la période de conflit et qui se (re)-développent en période de transition
les acteurs internationaux : les organismes internationaux, les organisations humanitaires non gouvernementales, le mouvement de la Croix-Rouge, les investisseurs privés, l'ONU, les organisations politiques régionales.

La stratégie la plus adéquate dans un tel contexte est certainement une approche participative faite de collaboration et de coopération qui doit être privilégiée à une réponse «clé-en-main», imposée, non négociée et généralement peu durable.

Trop souvent, les acteurs humanitaires internationaux ignorent encore les pouvoirs, institutions et organisations locaux comme partenaires potentiels, en se limitant à une coordination quasi exclusive entre eux. Cette approche participative est néanmoins à nuancer lorsque les acteurs locaux apparaissent comme trop polarisés, perdant ainsi leur impartialité et leur discernement.

Face à cette multiplication des acteurs et dans une situation de conflit puis de transition, le défi des acteurs humanitaires est donc de trouver des mécanismes adéquats et performants de coordination; ceux-ci devant intégrer les objectifs, les fonctions et les niveaux d'engagement et de responsabilités de chaque acteur.

Le dilemme de l'action humanitaire en milieu urbain

Conscients des caractéristiques propres de la «ville du passé», antérieure au conflit, et choisissant une stratégie d'intervention adaptée à celle-ci, les acteurs humanitaires restent confrontés à un dilemme majeur : le but de l'action humanitaire est-il de faire revivre la ville du passé ou de participer au re-développement de la ville du futur ?
Si le but est clairement de participer à la ville du futur, il reste à savoir comment maintenir les liens de continuité avec le passé, ce qui fait partie intrinsèquement du développement durable et de la résilience (le fait de savoir survivre à un choc tout en acceptant la transformation créée par celui-ci).

RAPPORT FINANCIER FINAL

Acronymes

ACF	Action contre la Faim
CICR	Comité International de la Croix-Rouge
CNUEH/UNCHS	Centre des Nations Unies pour les établissements humains
DIH	Droit International Humanitaire
FMI	Fonds Monétaire International
HCR/UNHCR	Haut-Commissariat aux Réfugiés
MDM	Médecins du Monde
MSF	Médecins sans frontières
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Economique
OMS	Organisation Mondiale de la Santé
ONG	Organisation(s) non gouvernementale(s)
OSI	Organisation de Solidarité Internationale
ONU	Organisation des Nations Unies
PAM/WFP	Programme Alimentaire Mondial
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'Education, la Science et la Culture
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'Enfance