

PROGRAMME DE RECHERCHE URBAINE POUR LE DÉVELOPPEMENT

Action concertée incitative du fonds de solidarité prioritaire du ministère des Affaires étrangères, conduite par le Gemdev et l'Isted

Synthèse des résultats

Juin 2004

Responsable scientifique
François Grünewald,
Urgence - réhabilitation - développement
(URD), France

Equipe de recherche
Eric Levron
Bonaventure Sokpoh
Sandra D'Urzo
Ahmed Ag Hamahady
Sandra Dessimoz
Mamadou Bobo Diallo
Ing. Baki
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. Farhad

Villes en guerre, guerres en ville : acteurs humanitaires et pratiques urbaines

Mali - Guinée - Angola

SYNTHÈSE DES RÉSULTATS

Afin de définir le domaine de validité du projet de recherche « villes en guerre, guerres en ville », nous énoncerons en préambule que les résultats de ce document de synthèse sont issus d'une série d'études dans trois pays de la ZSP (Mali, Guinée et Angola), des entretiens avec des responsables des sièges d'agences internationales et d'organisations humanitaires ainsi que d'une revue bibliographique sur le thème. Enfin, une série d'études de terrain (non financées dans le cadre du PRUD) dans des métropoles situées hors de la ZSP (Bogota, Kaboul et Peshawar) nous a permis d'obtenir des données complémentaires.

LA PROBLÉMATIQUE DES CONFLITS URBAINS

L'évolution urbaine d'un nombre croissant de ville est de plus en plus liée aux phénomènes des conflits armés et des mouvements de population qui en découlent.

Si dans l'histoire des Etats, le contrôle de l'espace urbain a souvent été le pivot de leur survie, l'émergence d'un nouveau type de conflits motivés par des raisons ethniques, économiques, identitaires ou encore nationales, a vu la ville acquérir, dans la fin du XXème siècle, un rôle encore plus central dans la géostratégie globale. Le contrôle de la ville devient aujourd'hui un enjeu majeur. Il est apparu ces dernières années une nouvelle forme de conflit, dit « dissymétrique », « dérégulé » où des factions politiques, religieuses ou ethniques peuvent investir plus facilement l'espace urbain, symbole de la concentration des richesses et du pouvoir.

De la crise urbaine au conflit : la ville, par ses dysfonctionnement, peut générer des situations de crises pouvant être le cas échéant récupérées par certains acteurs (groupes religieux, mafieux) avec l'appui de franges de populations marginalisées. 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. L'autorité et le maintien de l'ordre deviennent l'apanage de factions et intérêts variés, nombreux, difficiles à identifier et souvent rivaux ; la crise urbaine survient à différents niveaux d'intensité et son étendue territoriale varie.

VILLES ET GUERRES

C'est un sujet vaste. Les villes et les conflits revêtent des formes que l'on peut décliner en nombreux cas de figure. La taille d'une ville apparaît comme un indicateur important mais pas unique pour la définir. D'où la démarche de s'appuyer sur des typologies déjà existantes, attachant autant d'attention à la fonction des villes qu'à leurs formes. Notre cadre d'analyse a retenu plusieurs types de villes : la ville primatale et la ville moyenne ou également appelée de « second rang ». Cette dernière 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 système social plus ou moins individualisé, de plus ou moins grandes mobilités, monétarisation des échanges, etc. Les sociologues Jean Rémy et Liliane Voye¹ soulignent que ces caractéristiques différenciées de la ville font qu'elle est considérée comme « non-urbanisée » ou comme « urbanisée ».

Le rapport de la ville avec les conflits restait à analyser. En situation de conflit, les stratégies d'adaptation des populations sont animées par les jeux complexes des acteurs et agitent l'espace urbain de dynamiques à géométries variables. La ville est alors perçue différemment selon les populations qui la composent. Entre « villes cibles » des conflits et « villes refuges » pour des populations, la frontière est parfois ténue. Espaces de repli pour les populations noires du Nord Mali et les ruraux de la région du centre de l'Angola, les mêmes villes étaient perçues au même moment comme des territoires associés aux exactions et aux dangers pour les nomades maliens ou les citoyens angolais. Ainsi, une même ville peut être à la fois un lieu d'anonymat et de sécurité (généralement pour les populations rurales en danger) et un espace d'insécurité que des populations plus aisées fuient.

Au delà de la question des politiques des agences humanitaires, il apparaît fondamental d'analyser les mécanismes de survie dans les villes lors des conflits. L'enjeu des humanitaires est de comprendre ces mécanismes et de les renforcer. Enfin, la compréhension des jeux d'acteurs et des impacts des projets humanitaires a été analysée.

LA FAIBLE PRISE EN COMPTE DE LA SPÉCIFICITÉ URBAINE CHEZ LES ACTEURS HUMANITAIRES

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 celle-ci :

- Une certaine tradition : à l'instar des actions de développement, l'action humanitaire s'est durant de longues années focalisée sur le monde rural. Petit à petit s'est développée dans de nombreuses organisations

humanitaires la présence incontournable d'une expertise liée au monde rural (agronome, etc.). Les interventions en ex- Yougoslavie dans les milieux modernes et urbanisés ont marqué le début d'une évolution. De plus, il est symptomatique de constater que les formations données au personnel humanitaire ainsi que la littérature qui lui est conseillé de lire² laisse encore à penser que les acteurs humanitaires restent avant tout des « urgentistes ruraux » ou des opérateurs destinés à construire et gérer des campements provisoires. Cette approche de constructeur et de maître du champ d'intervention n'est pas ou n'est que très partiellement, applicable en milieu urbain qui, marqué 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.

- Des contraintes d'ordre politique : l'aide humanitaire en ville n'est pas souhaitée par les autorités locales et nationales qui accueillent les exilés. Même si ces derniers contribuent à l'essor de certains secteurs des économies locales et transfrontalières, leur présence est souvent non désirée, souvent niée voire condamnée au point de leur assigner le rôle de bouc-émissaire de tous les maux de la société (cf. infra).
- L'originalité et la complexité du milieu urbain : l'analyse des mécanismes de survie en ville est complexe et différentes en milieu urbain. L'assistance à une population urbaine ne peut pas être une simple translation de celle pratiquée pour des populations rurales; les habitudes, les moyens de survie des populations sont différents. De plus, les organisations humanitaires ne sont encore aujourd'hui que trop peu enclines à s'ouvrir à de nouveaux types d'expertise liées à la ville (économie, sociologie, urbanisme, etc.); seules véritables clés possibles pour le défi et l'enjeu que représente l'intervention en ville en situation de conflit.
- Des a priori : l'aide humanitaire favoriserait l'exode rural. Il est encore trop fréquemment admis chez les acteurs humanitaires que l'action en milieu urbain est un « pulling factor » qui risquerait de causer un appel d'air incontrôlable des populations rurales vers les villes. Autre grief : 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. Enfin, l'aide humanitaire en milieu urbain s'avérerait impuissante devant des phénomènes de masse. Or, les acteurs humanitaires se doivent de cibler prioritairement les populations les plus vulnérables, directement victimes des conflits.

Nous le voyons, les tenants de la pensée Rousseauiste et autres courants anti-urbain restent encore aujourd'hui fortement ancrés dans le milieu humanitaire. Il serait néanmoins 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'intervention urbaine avec ses caractéristiques propres.

LE CONFLIT ET SES RÉSULTANTES POUR LA POPULATION

En situation conflictuelle, les conséquences 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 ; une fragmentation et des transformations sociales, 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 et un affaiblissement des mécanismes de solidarité et d'entraide.

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 : financier, physique, humain et social³ : en situation de conflit, nous pouvons faire l'hypothèse que plus le ménage urbain ou le citoyen 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.
- Les caractéristiques du choc auxquelles les ménages sont exposés : ville-cible ou ville-refuge
- Les mécanismes d'adaptation et de survie économique

LES MÉCANISMES D'ADAPTATION ET DE SURVIE EN MILIEU URBAIN LORS DES CONFLITS

Dans les cas de figure où la ville est la cible de la violence, 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 se déplacer. L'argent, comme moyen de survie économique, peut être une condition nécessaire mais pas suffisant d'adaptation. Le ménage urbain peut soit chercher des mécanismes « rémunérateurs », 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. Ce processus peut aboutir à la revente des biens productifs,

pour finalement aboutir à une situation de totale indigence poussant le plus souvent les ménages à une mendicité comptant sur la charité extérieure (associations, églises, ONG) ou à des activités criminelles. Lorsque la situation conflictuelle perdure et/ou se radicalise, ces mécanismes s'épuisent et poussent les ménages à une migration forcée. Les migrations hors de la ville sont mues l'insécurité, la perspective de trouver un emploi journalier, la perspective d'obtenir de l'aide humanitaire ou a contrario par la recherche d'opportunités de s'affranchir des dispositifs de l'aide ou de trouver des ressources complémentaires.

Les flux à l'intérieur de ville sont motivés par stabilité d'un ou plusieurs quartiers. Les métropoles et leur fragmentation en enclaves plus ou moins autonomes offrent des caractéristiques souvent propices au phénomène de déplacement intra-urbain. La faiblesse des moyens de survie constitue une autre source de grande mobilité résidentielle. Le squat, l'hébergement chez des proches, la construction d'abris de fortune font que la demande en logement est élevée. La propriété foncière se place au cœur des stratégies de survie des habitants.

Pour les populations contraintes de quitter leur pays et n'ayant pas les moyens de migrer vers des Etats occidentaux, l'installation se fait dans un premier temps aux abords des frontières d'Etats tiers, près des axes routiers. Dans un second temps, cette migration se réalise en étroite corrélation avec les réseaux d'encadrement politiques et humanitaires (HCR, les organisations humanitaires et Etats d'accueil), puis se prolonge de façon plus autonome.

Le statut octroyé aux populations exilées par la violence est un élément décisif dans la compréhension des stratégies de survie et des dynamiques migratoires qui vont affecter les villes. A l'inverse des réfugiés, les déplacés internes, c'est à dire les personnes contraintes de migrer à l'intérieur d'un territoire national, n'ont généralement pas droit au régime de protection spécial octroyé aux réfugiés par le droit international.

Sauf contexte spécifique, tel que celui de Bogota, les déplacés internes et les réfugiés qui décident de s'installer dans les centres urbains ne bénéficient généralement pas ou très peu de l'aide.

En forme de bilan, il apparaît que les dynamiques de peuplement urbain en contexte de conflit et de sortie de conflit montrent que les villes ne sont pas investies de façon excessive par de nouveaux arrivants. Issus d'un exode des zones rurales, de migrations inter urbaines ou internationales, ces mouvements vers les villes restent à la mesure des phénomènes migratoires inéluctables qui agitent les villes dans l'ensemble du monde. Les migrations répondent à schémas circulaires complexes qui soulignent leur caractère multipolaire.

LES MÉCANISMES SOLIDARITÉS

Les solidarités familiales, ethniques et religieuses restent les plus forts garants de l'insertion urbaine des populations accueillies dans les quartiers précaires par différents biais. Cela se réalise par l'accueil au sein de familles hôtes pour une courte durée. Cette solidarité de proximité se manifeste spontanément sur une courte durée (une semaine environ) au début de la crise ou à l'arrivée des migrants. Second cas de figure : des familles hôtes accueillent pour le temps de l'intégration économique.

Les mécanismes d'entraide prennent la forme de dons alimentaires, hébergement, prêt ou location de terres cultivables, etc. L'intégration des exilés est souvent le fait de solidarités familiales et ethniques et peut provoquer un appel d'air sur les exilés de la même lignée ou du même village. Les zones périurbaines des villes « non urbanisées », caractérisées par une prévalence des activités économiques agricoles, sont marquées par une entraide entre les populations et une implication forte des chefs de quartiers. En revanche, dans les centres urbains des villes secondaires, les zones périphériques des métropoles, les liens de solidarité sont plus ténus, se manifestent sur une plus courte durée. Milieux propices à l'anonymat, les migrants se regroupent plus spontanément sous forme de comités ou d'associations dans les zones urbaines afin de recréer des systèmes d'entraide, base nécessaire à la survie en zone urbaine.

LES STRATÉGIES DE SURVIE DES POPULATIONS EN EXIL FORCÉ DANS LES VILLES

En exil, l'origine des populations migrantes et l'évolution de la crise sont des facteurs déterminants dans les stratégies de survie. Il apparaît clairement que l'origine des migrants, à savoir l'activité professionnelle, les questions de genre (homme/femme) vont conditionner l'intérêt qu'ils porteront pour les villes. Parmi les populations en exil désireuses de s'intégrer au tissu économique des villes, les femmes et les jeunes figurent parmi les catégories les plus représentées, ce qui génère des besoins spécifiques de façon conséquente (éducation, santé). Les hommes, et notamment ceux exerçant une activité agricole, figurent parmi les populations les plus mobiles. Il procèdent de migrations régulières entre les lieux d'origine et le lieu d'exil (ville refuge, camp) dès que les conditions de sécurité le permettent afin d'assurer les activités agricoles.

Les parcours résidentiels des exilés sont complexes et conditionnés là aussi par l'origine des migrants et la taille de la ville. Dans les métropoles, Bogota, Peshawar, les migrants tendent à se regrouper dans les mêmes quartiers, principalement dans les quartiers périphériques. Dans les villes moyennes étudiées (Guinée, Mali), l'implantation durable des migrants est plus diffuse, motivée par des raisons économiques autour des quartiers centraux et des entrées de villes les plus proches de leurs lieux d'arrivée.

Les personnes désireuses de s'installer en ville mais n'ayant pas la possibilité de bénéficier de quelconque mécanisme de solidarité sont aidées soit par des mouvements religieux, soit le cas échéant dans le cadre de l'installation de camps. La survie en milieu urbain passe par le squat, la récupération et le recyclage des biens et des matériaux de construction. La question de l'accès à l'eau potable, la provision de bois de chauffe sont à l'origine de problèmes sanitaires majeurs pour les populations vulnérables.

Les anciens déplacés ou réfugiés d'origine paysanne installés en ville sont le groupe le plus vulnérable et le plus « invisible ». Souvent peu qualifiés, sans formation adaptée à la ville, réticents à exercer des activités non agricoles car jugées dégradantes, ils peinent le plus à s'intégrer dans les villes. Bien souvent, on assiste à des changements de hiérarchie dans la société en exil. Avant l'exil, dans les sociétés traditionnelles rurales, la propriété foncière et les activités agricoles sont souvent associées au

prestige et prévalent sur les autres formes d'activités. Or, les populations d'origine rurale se trouvent privés de possession de terre lors de leur exil. Pendant l'exil, les femmes trouvent plus spontanément les moyens de leur survie en milieu urbain, au travers d'activités commerciales notamment, qui leur confient un rôle central au sein de la cellule. Ceci se conjugue souvent avec une impression d'extrême dénuement car l'autosuffisance dépend souvent d'un filet économique que les ruraux ne peuvent avoir en ville (culture maraîchère, élevage). Inversement, les autres groupes (artisan, etc.) trouvent en milieu urbain un cadre propice pour s'affranchir de l'aide internationale et/ou trouver un complément aux aides distribuées dans les camps.

Parmi les migrants qui s'installent, le choix est en fait motivé souvent par l'instinct de survie, sur le très court terme. Un certain nombre d'entre eux sont des populations captives : soit elles ont tout perdu dans leur zone d'origine, soit le contexte politique, social et économique est hostile au retour des personnes déplacées par la violence. La stabilisation des exilés par la violence marque un changement de statut de ces ménages. Avec des réussites variables, ils deviennent progressivement assimilés aux migrants économiques au point que dans certaines situations la clarification de leur statut par les autorités, les organisations chargées de les aider pose problème.

Dans les « villes refuges », les emplois temporaires auprès de petits entrepreneurs, l'insertion dans les circuits mafieux, la vente au détail font partie des activités. Dans ce processus, l'accès au crédit ou la possession d'un capital joue un rôle déterminant. Cependant, les projets de stabilisation sociale et économique s'avèrent souvent des échecs car les sommes allouées servent en premier lieu à pallier les besoins de base, et non à la reconstitution d'un capital productif.

LES IMPACTS DE L'AFFLUX DE POPULATION DANS LES VILLES

Les dynamiques d'intégration à la ville des populations en exil tendent à reproduire les modalités d'organisation économique et sociale de leur zone d'origine. Dans les villes refuges, le mode de vie des populations en exil y est importé et de nouveaux paysages urbains y sont façonnés. Cela a conduit par exemple à une « ruralisation » de l'habitat de Kaboul dans les années 80 avec l'arrivée des populations rurales fuyant la guerre.

La présence massive des réfugiés urbains ou de déplacés permet de conjuguer l'importation de nouveaux savoir faire et d'activités économiques innovantes, la création de nouvelles infrastructures, l'ouverture de nouveaux marchés (notamment les marchés transfrontaliers) et une pression à la baisse des salaires. Ceci a un effet positif sur la croissance économique des villes. Les métropoles offrent un cadre propice à la mise en œuvre des initiatives des exilés par la création de circuits commerciaux destinés à répondre à leurs besoins propres et à la demande locale. Ainsi, Peshawar a vu naître réseaux de transports, commerces, activités artisanales et semi industrielles sous l'impulsion des réfugiés afghans. En Guinée, les réfugiés ont introduit des apports techniques améliorant les rendements agricoles, de nouveaux modes de consommation, etc. La fonction commerciale de la ville de Kissidougou s'est modifiée, la création de commerces, de marchés, d'écoles s'est réalisée de façon spontanée dans la ville par les migrants eux-même.

Plus spécifiquement dans les villes moyennes « non urbanisées », l'afflux de migrants en ville ne s'est pas traduit par une extension des zones urbaines mais davantage par une densification des zones urbaines. Les conséquences sanitaires liées à la densification et de la durée prolongée l'hospitalité offerte aux ménages exilés, les cas de malnutrition sont observables.

Dans les métropoles, Bogota, Peshawar, les migrants tendent à se regrouper dans les mêmes quartiers, principalement en périphérie. Les migrants qui s'installent en ville ont généralement tout perdu, et viennent alimenter une croissance urbaine parfois déjà forte et s'installent dans des quartiers déjà défavorisés. L'expérience de Bogota nous montre à ce sujet combien l'intégration des exilés peut se traduire par un accroissement des problèmes sociaux et des antagonismes entre les populations. A défaut de réseaux sociaux assez puissants pour intégrer les populations en exil, les populations déplacées ou réfugiées restent en marge de la ville et de la société. Les quartiers d'invasion sont le seul moyen d'obtenir une sécurité foncière. Les stratégies d'installation des exilés dans les métropoles de Bogota ou de Peshawar sont conditionnées par la ségrégation urbaine. Dès lors, les fronts urbains d'invasion sont situés en périphérie de la ville, sur les terrains escarpés des villes ou en marge des camps construits par l'aide internationale. Dans les municipalités du sud de l'agglomération de Bogota où s'installent les déplacés, l'absence de la puissance publique, l'enclavement, la pauvreté et la carence de services urbains constituent un terrain propice au contrôle de ces zones par des milices urbaines. Du statut de ville refuge, Bogota est peu à peu infiltrée par les acteurs de la violence qui se disputent le contrôle de ces territoires.

LES RELATIONS ENTRE POPULATIONS LOCALES/MIGRANTS

Les relations entre les personnes en situation d'exil et les populations réceptrices sont teintées de complexité et d'ambiguïté. La ville, la communauté d'accueil ne constitue pas une entité homogène qui réagit unanimement et harmonieusement à l'installation de populations en situation d'exil dans leur voisinage. Si les secteurs entrepreneuriaux, les propriétaires terriens voient dans l'arrivée de ces populations une manne de main d'œuvre bon marché, les travailleurs journaliers subissent durement les effets d'une concurrence accrue sur le marché du travail. Rapidement après les élans de solidarité de proximité, des stratégies de captation des aides reçues par les exilés, de repli communautaire voire d'hostilité sont manifestés à l'endroit des exilés, annihilant ainsi toute urbanité. La distribution de l'aide de façon exclusive à destination des exilés et le fait que ces derniers soient assimilés à la violence qu'ils ont eux même subie sont des facteurs qui amplifient les tensions.

Cependant, des modalités d'interaction économique (échange de biens alimentaires de l'aide contre biens de consommation courante) sont observées entre les populations exilées et les populations pauvres des villes. Ce type d'échange, d'entraide permet de d'atténuer les antagonismes entre la population locale vulnérable et les populations exilées qui reçoivent une assistance.

La présence massive de populations exilées dans les villes mais aussi dans les camps de réfugiés entraîne une augmentation de la demande de biens de consommation

courante, et notamment des biens alimentaires. Les populations ne pouvant user de stratégies rémunératrices (absence de capitaux financiers, de biens de production, de biens fonciers à vendre ou exploiter) sont les plus durement pénalisés par la hausse des prix.

LES CONSÉQUENCES DE LA PRÉSENCE DES OSI DANS LES VILLES

Si les organisations internationales utilisent la ville comme support logistique de leurs actions, rares sont les projets qui y sont mis en œuvre. Pourtant, la seule présence d'organisations internationales est interprétée par les populations comme une opportunité d'emploi, la garantie d'un certain niveau de sécurité ou la possibilité d'obtenir une aide. Ce gage de confiance influence les dynamiques migratoires vers les villes qui accueillent les sièges des OSI. Or, la quasi absence d'assistance en ville et le dénuement des migrants contrastent avec la visibilité de moyens matériels (souvent très luxueux au regard des standard locaux) des OSI. Cela ne manque pas de susciter les critiques, voire l'animosité des habitants des villes qui ne comprennent pas pourquoi ces institutions fortunées ne leur viennent pas en aide.

Les acteurs humanitaires réinvestissent les quartiers résidentiels aisés, les aménagent, les équipent. Cela stimule le secteur de la construction ; ce dernier pouvant d'ailleurs être directement lié aux acteurs finançant les belligérants...

Les acteurs humanitaires contribuent ainsi à la création ou à l'accentuation d'une ville « duale » : d'une part, une ville des OSI, espace hermétique où les personnels expatriés ne communiquent qu'avec les campements ou les projets situés dans l'hinterland, et d'autre part une ville avec son fonctionnement propre.

Parallèlement, les OSI représentent une manne importante pour le secteur commerçant des villes et contribuent à développer et diversifier l'offre de services commerciaux dans les villes. De plus en plus les OSI adoptent une politique visant à s'approvisionner en biens et matériaux auprès des acteurs locaux. Leurs capacités financières permettent d'acheter au prix fort pour leurs besoins et leurs projets et augmentent ainsi le coût de la vie en général. Ceci accroît la vulnérabilité des ménages les plus pauvres. Ces pratiques renforcent les opérateurs commerciaux locaux (commerçants, transporteurs, etc.) au détriment des ONG locales, des organisations paysannes et ce, bien au delà du périmètre de la ville. Si la réactivation du tissu économique local est primordiale dans ce type de contexte, les politiques d'achat restent complexes, non coordonnées entre les acteurs. De fait, il arrive que les ONG justifient leur intervention par l'existence d'une vulnérabilité qu'elles auront elles même créée. Ce phénomène a été notamment observé dans les zones rurales autour de la ville de Huambo (Angola).

LES RELATIONS ENTRE LES ONG ET LES AUTORITÉS LOCALES

Les relations entre les organisations humanitaires et les autorités locales sont marquées par des manifestations d'intérêt et par un certain nombre de craintes de ces dernières.

D'un côté, les organisations de solidarité internationales représentent une manne financière qui permet le financement

et le développement d'équipements, d'infrastructures, le désenclavement et le contrôle de certains territoires sensibles.

D'un autre côté, les autorités craignent que les projets humanitaires urbains ne créent un « appel d'air » incontrôlable pour des populations rurales en situation de grande vulnérabilité, populations dont on craint aussi qu'elles apportent la violence. Par ailleurs, les projets mis en œuvre par les acteurs humanitaires mettent en relief les problèmes sociaux préexistants, peuvent créer un sentiment de dépendance vis à vis d'une aide de meilleure qualité, gratuite et générer ainsi de nouveaux besoins sociaux. Aussi, la construction d'équipements et d'infrastructures est perçue comme une charge supplémentaire de fonctionnement à assurer pour les municipalités. A cela s'ajoute le fait que ces projets sont souvent mis en œuvre dans des quartiers spontanés et contribuent donc à consolider des zones non planifiées et très coûteuses à aménager.

Enfin, l'arrivée d'acteurs humanitaires suscite un déploiement de fonds et de projets qui stimulent les formes de gouvernance locale, s'appuient sur elles. Ces organisations locales peuvent être perçues par les autorités comme des contre pouvoirs, des instances incontrôlables ou revendicatrices.

Conséquemment, deux types de politiques peuvent s'ensuivre : la « politique du silence » dans les municipalités soucieuses de préserver leur image ou à l'inverse une stratégie plus « opportuniste » pour les villes « oubliées » du pouvoir central qui voient dans la présence des OSI une manne financière.

LES PROJETS DES OSI ET LES PROBLÈMES MAJEURS LIÉS À L'INTERVENTION EN MILIEU URBAIN

L'intervention humanitaire s'inscrit clairement en deux temps. D'une part, la phase d'urgence se caractérise par des projets de distribution d'aide alimentaire, de santé curative, réhabilitation d'infrastructures d'eau et d'assainissement, aides au logement (habitat provisoire, subvention dans les métropoles). La phase suivante, dévouée à la réhabilitation/stabilisation sociale et économique des victimes prend place lorsque les conflits tendent à perdurer ou pour œuvrer à la consolidation de la paix. Des actions de reconstruction/réhabilitation de l'habitat via le don de matériaux, de construction/réhabilitation d'équipements sociaux et sanitaires et plus occasionnellement de programmes d'aide dite « intégrale » (formation/aide psychologique/appui juridique) et de micro-crédit.

En situation de sortie de conflit, la question de l'aide aux anciens combattants se pose avec acuité. Ce volet concerne l'ensemble de la population car il faut pouvoir en même temps créer des structures qui s'adressent à tous et des mesures spécifiques pour les différents groupes qui composent la masse des démobilisés. Les organisations non gouvernementales apparaissent dans la problématique de la réintégration des ex-combattants, mais seulement en tant qu'intermédiaires exécutants qui ont à leur charge des services spécialisés, car les coûts de telles opérations ne sont abordables que pour les grands bailleurs de fonds (Banque mondiale, PNUD, OIT, OIM, USAID notamment). Dans le cadre des Programmes de Démobilisation, Désarmement et Réintégration (DDRP), les projets s'articulent en trois temps. Une première phase de démobilisation s'attache à subvenir

aux besoins vitaux, identifier les anciens combattants afin d'envisager avec eux des perspectives professionnelles (via des politiques publiques de grands travaux, micro-crédits, subventions) et de connaître leur engagement idéologique et la force de celui-ci. La réinsertion, d'une durée de six à douze mois, fournit des aides sous forme d'allocations mensuelles et de libre accès aux services de base. Enfin, la réintégration est la phase la plus longue et dure environ deux ans. Elle possède un volet social et économique. Les gouvernements privilégient la réintégration des ex-combattants en milieu rural qui présente selon eux moins de difficultés et de dangers que la ville, aussi bien pour les ex-combattants eux-mêmes que pour les autres habitants.

Cependant, les ex-combattants préfèrent de plus en plus s'installer dans les villes. La création de micro et petites entreprises par les ex-combattants se heurte à une forte concurrence au regard de la faible demande de consommation. En ville, les exigences de qualité et de compétences sont dans l'ensemble plus grandes par rapport au milieu rural où les tâches agricoles demandent un savoir-faire de base. Les formations à dispenser aux ex-combattants, en vue d'une réinsertion en milieu urbain sont donc plus complexes. Par exemple, le programme éthiopien de réintégration en milieu urbain de 1991 comportait trois éléments : l'emploi, l'éducation et la formation, alors que celui de réintégration en milieu rural prévoyait simplement de fournir les techniques et le matériel nécessaire à une production agricole à petite échelle. En ville, il ne s'agit pas seulement de verser une allocation à l'ex-combattant, mais aussi aux organismes de formation, aux employeurs, aux écoles et aux universités, etc.

Les acteurs humanitaires doivent œuvrer dans un contexte institutionnel complexe. Le contrôle territorial de certains quartiers par des acteurs de la violence, le recyclage des économies de guerres dans la reconstruction, l'arrivée de mouvements religieux les plus divers, les capacités des autorités locales souvent exsangues (destruction des documents, etc.), la création souvent opportune d'organisations non gouvernementales contribuent à rendre le cadre institutionnel confus et les actions de coordination très complexes. Au final, on assiste à une juxtaposition de projets, sans réelle cohérence, même si l'on voit comme à Bogota, que la régulation peut se réaliser à posteriori.

Sur le plan opérationnel, l'identification et l'appui aux populations les plus vulnérables demeurent les principaux soucis des opérateurs. L'intégration en milieu urbain, régie par des logiques économiques et culturelles modernes, relève plus de logiques individuelles que de logiques collectives. Ceci mériterait une analyse particulière de la part des humanitaires. Les ménages les plus fragilisés constituent une population très mobile dans les villes où elle s'installe parfois pour une durée provisoire, les migrations répondant à des aller-venues. Les critères d'éligibilité à une aide doivent donc être repensés : la propriété foncière, qui constitue un capital souvent aux mains d'une partie restreinte de la population, ne doit plus être considérée comme un pré requis pour accéder à l'aide internationale. Ceci est le cas notamment des opérations de reconstruction, réhabilitation de l'habitat qui ne touchent donc que rarement que les populations les plus « vulnérables ». L'appui à ces ménages passe donc par de nouveaux principes d'intervention, notamment par un appui aux mécanismes de solidarité (appui aux familles qui accueillent des populations « sans droits », etc.), une

plus grande mobilité de l'aide (clinique mobile, etc.) et des campagnes d'information efficaces (notamment dans les métropoles).

Les CBO (Community Based Organization), sur lesquelles les OSI tentent de s'appuyer, souffrent souvent de dériver partisans et se révèlent difficilement autonomes sans un appui soutenu des ONG. Cela interroge notamment le concept de participation communautaire et des moyens possibles afin de prévenir les dérives et soutenir et soutenir l'autonomie des organisations de base.

L'AIDE HUMANITAIRE DANS LES CAMPS DE GRANDE TAILLE ET LES IMPACTS SUR LA VILLE

L'aide humanitaire trouve dans les camps le terrain privilégié de ses interventions. Le choix du site pour l'implantation des camps ainsi que leur taille ne sont pas fortuits mais répondent à des intérêts stratégiques pour les autorités locales et nationales (investissement d'une zone pour mieux la contrôler politiquement ou en exploiter les ressources, volonté d'isoler des populations porteuses des germes de la violence). La localisation des camps et le type d'aide dispensée vont influencer largement les relations entre les camps et les villes.

D'une part, les camps vont polariser les flux de biens, d'argent, de personnes et d'information. L'aménagement et l'organisation spatiale des camps, le poids démographique, le niveau d'équipement élevé et la qualité et la gratuité des services vont induire des échanges avec la ville et l'arrière pays autour du camp. En fonction du maillage urbain préexistant, le camp va s'affirmer comme un lieu central commercial, souvent au détriment des villages-marchés situés dans son hinterland. La fonction urbaine des villes va elle aussi évoluer (diversification des activités) sous la double influence de la présence des organisations internationales et de la demande générée par le poids démographique supplémentaire. Les biens distribués par les humanitaires ne suffisent pas à satisfaire les besoins de populations en exil durablement installées. Les flux les plus courants sont les échanges de biens alimentaires non adaptés aux exilés qui rejoignent les marchés urbains alors que les produits manufacturés entrent dans les camps. Ainsi, les villes et les camps peuvent se trouver en situation de forte interdépendance économique. La logique d'extension des villes situées en bordure des camps consolidés se fonde sur l'intégration socio-spatiale de ces derniers, tout en prenant en compte la nécessité de régénérer ces camps, voire d'entre faire table rase. Ces camps consolidés, une fois partiellement vidés vont se trouver intégré dans l'extension de la ville soit par réaménagement soit par reconstruction. A l'échelle des camps et de leurs populations, la vie dans les camps est à l'origine de nombreux bouleversements qui influent sur les dynamiques de retour des populations exilées. Au travers des diverses études on observe un affaiblissement des mécanismes d'adaptation, un apprentissage de la vie urbaine et la sédentarisation, l'affirmation de l'éducation et de la médecine moderne comme besoins fondamentaux mais aussi l'affaiblissement des pouvoirs traditionnels chez les sociétés rurales.

CONCLUSION

Face à l'urgence et aux conditions de travail souvent difficiles les actions humanitaires s'inscrivent de façon sectorielle et partielle sur des territoires et des populations. Champ privilégié des humanitaires, l'assistance dans les campements provisoires constitue en cela l'exemple le plus significatif. Les projets humanitaires en ville restent rares et là aussi concentrés sur des zones spécifiques. Le plus souvent, ces projets urbains résultent d'une approche « par défaut ». A savoir, en raison de l'impossibilité d'accéder aux zones rurales (en Angola par exemple) ou bien parce que l'intensité de la crise urbaine est trop forte pour être oubliée (Bogota).

Faute de temps, face à la difficulté d'établir des diagnostics urbains et institutionnels en situation de turbulence mais aussi par une certaine inertie dans leurs approches, les actions humanitaires n'appréhendent pas les réseaux d'interaction entre les différents types d'espaces (ville, zones rurales et camps) qui oeuvrent à la transformation du tissu urbain. Or, travailler à la transformation des zones rurales, à l'aménagement des camps c'est aussi oeuvrer à la transformation des villes, et inversement.

En dépit de cela, les humanitaires contribuent à créer du fait urbain au travers de la l'organisation et la gestion des camps, façonnent de nouveaux visages aux villes qui les accueillent et modifient les dynamiques territoriales des régions dans lesquelles ils opèrent. Les investissements consentis par les acteurs humanitaires, le solde migratoire positif des territoires qui accueillent les exilés, la dynamisation artificielle de l'économie ne suffisent pas à créer une dynamique de développement dans les villes une fois la crise passée et les acteurs humanitaires partis. Nous l'avons vu dans les villes secondaires d'Afrique noire, les secteurs formels restent moribonds alors que le secteur informel, de base, reste dominant et fortement exposé aux aléas de la conjoncture économique. De plus, les nombreux emplois non qualifiés générés par la présence des OSI ne sont pas pérennes. Alors que l'anticipation des départs annoncés paraît donc comme un impératif des agendas des OSI et des bailleurs de fonds, rien n'est fait. On constate qu'un projet humanitaire a des impacts diffus au delà du projet

lui même et de la population cible assistée. Les difficultés constatées lors de la fin du projet d'assistance doivent inciter les ONG à réfléchir dès la conception du projet de l'ensemble des impacts plausibles que celui aura sur l'ensemble du tissu social, économique des relations entre la ville et la campagne.

Malgré la complexité et les surcoûts de l'intervention dans l'urgence dans les villes, le défi de sensibiliser les acteurs humanitaires de se saisir d'une politique urbaine apparaît majeur. Ce débat qui a agité le monde du développement doit maintenant percer dans le monde de l'urgence. Car les besoins dans les villes en guerre sont importants et la non prise en charge des populations urbaines en difficulté alimente de l'incompréhension et des frustrations. Les risques de reproduire des dysfonctionnements graves, des crises urbaines qui portent les germes des nouveaux conflits urbains sont saillants. Il apparaît important de dépasser les clivages ville/campagne, d'appréhender à leur juste valeur les dynamiques de peuplement urbain et les transferts de richesses entre les milieux ruraux et urbains apparaissent importants. Pour cela, les acteurs humanitaires doivent s'ouvrir à de nouveaux champs professionnels, revisiter leurs pratiques, batailler contre certaines idées reçues et convaincre acteurs locaux, nationaux et les bailleurs du bien fondé de prendre mieux en compte les milieu urbain dans les politiques d'assistance.

Les apports de la recherche urbaine et des pratiques du monde du développement peuvent être précieux. En effet, un certain nombre de maux, de mécanismes d'adaptation peuvent être lues en parallèle de situations de crises urbaines plus classiques, souvent liés aux phénomènes d'exclusion et de pauvreté. ■

1. J. Rémy et L. Voye, 1992, la ville : vers une nouvelle définition?, Paris, l'Harmattan
2. Handbook for Emergencies, Geneva, UNHCR, 2000, SPHERE project; Refugee Health, an approach to emergency situations, MSF, Mc Millan education, 1997, etc.
3. Sanderson D., 2000, Cities, disasters and livelihoods, in Environment & Urbanization Vol. 12, N°2

SUMMARY

The approach adopted for providing humanitarian assistance in towns tends to be instinctive rather than strategic. In an emergency context, humanitarian projects are often sectoral, focusing on pre-defined zones. Furthermore, NGOs, local authorities and donors have certain preconceived ideas about urban environments, which may limit the number of projects benefiting urban populations. The interaction between towns, camps and rural areas is rarely taken into account and efforts to coordinate interventions targeting multiple sites are scarce.

An analysis of affected populations' coping mechanisms highlights the temporary and multipolar nature of population displacement towards and in towns. Integration is dictated above all by individual, economic and cultural choices, a relatively new and complex concept for humanitarian actors. Providing emergency relief in an urban context is by no means simple, yet it plays a key role in alleviating tension, thus minimising the risk of future urban conflicts.