



**Renforcer la résilience urbaine
face aux situations de crise :**
*une approche axée sur la population
et les systèmes*

COLLECTION
ÉTUDE DE CAS



UNION EUROPÉENNE

GLOBAL ALLIANCE FOR URBAN CRISES



Rédaction : D^{re} Pamela Sitko et Antonio Massella (pamela.sitko@gmail.com, antonio_massella@hotmail.com)
Réfèrent CUF : Simone Giovetti (s.giovetti@cites-unies-france.org)
Crédit photos : Simone Giovetti
Mise en page : Bertrand Allombert (bertrandallombert@yahoo.com)

décembre 2018-mars 2019

L'engagement des collectivités territoriales françaises à l'international participe à la fois du rayonnement de la France à l'étranger, mais aussi de l'attractivité économique et culturelle des territoires français. Cette action internationale des collectivités est confrontée à des défis majeurs : restrictions budgétaires, tendance au repli sur soi, difficulté croissante des élus à justifier de leur engagement international, croissance des métropoles, affaiblissement des capacités d'action des villes petites et moyennes...

Cités Unies France -CUF, tête de réseau de ces collectivités françaises engagées dans l'action internationale, a pour mission de les accompagner dans la mise en œuvre d'une action internationale visible, pertinente, innovante et inclusive, au service des enjeux de développement durable du 2^{ème} siècle.

Cette mission de CUF a été confortée à l'occasion de la redéfinition du projet stratégique de l'association, fin 2017. Les collectivités françaises ou européennes se sont souvent fait l'écho de leurs partenaires, affectés par des crises de diverses natures. Le travail de Cités Unies France, autour du thème « crises et réhabilitation » est né de la demande de ces collectivités françaises qui désiraient soutenir leur partenaire en situation d'urgence ou de post-urgence.

Dans le cadre de ses missions internationales et notamment au sein du Réseau mondial des gouvernements locaux et régionales (CGLU), Cités Unies France, en tant que cheffe de file de la Task Force de CGLU pour la prévention et la gestion territoriales des crises, plaide pour une prise en compte plus forte par les agences des Nations Unies et les autres opérateurs de l'aide des collectivités territoriales affectées par une crise.

En 2016, à l'occasion du premier sommet mondial sur

l'humanitaire, et après plus de deux ans de travail, Cités Unies France avec CGLU et UNHABITAT a piloté la création d'une Alliance globale des crises urbaines - une plateforme multi-acteur composée d'Agences des Nations Unies, d'ONG, d'université, d'opérateurs de l'aide d'urgence et du développement ; cette Alliance a vocation à construire une meilleure coordination entre acteurs de l'urgence et du développement pour faire face aux crises en milieu urbain.

En 2018 plusieurs chantiers de travail ont produit des Études qui ont été présentées officiellement à Genève en février 2019 dans le cadre de la semaine de l'humanitaire. L'étude présentée dans cette publication a vocation à illustrer l'enjeu de la résilience, concept assez englobant à définitions multiples, dans une approche renouvelée et globale qui inclut la prise en compte d'actions de résilience dès les phases de sortie de crise, et surtout la prise en compte du rôle des collectivités territoriales.

Le rapport s'ouvre sur une explication de la valeur de la résilience dans les interventions en situation de crise. Il y est ensuite souligné que les villes peuvent être vues comme des systèmes (composantes interdépendantes) et que mettre l'accent sur l'interdépendance des populations et des systèmes comme l'eau, l'électricité, le logement et les soins de santé, par exemple, peut garantir une intervention plus appropriée et plus pertinente lors de crises urbaines. Miser sur des populations et des systèmes urbains résilients avant et après des situations de crise a pour objectif ultime de faire en sorte que les villes du futur soient plus durables et respectueuses des cadres mondiaux : le Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe, le Nouveau programme pour les villes, les Objectifs de développement durable (ODD) et l'Accord de Paris sur les changements climatiques.

Des outils innovants pour promouvoir la résilience: quelques exemples

Offrir de l'assistance technique aux autorités locales pour soutenir les activités de planification urbaine et de rétablissement en lien avec le design urbain. La décision d'ONU-Habitat d'embaucher du personnel technique local (urbanistes locaux) pour soutenir le travail entrepris par les services municipaux aux Philippines, lors du typhon Haiyan, en est un bon exemple. Les municipalités pourraient aussi trouver utile de déployer du personnel provenant d'autres villes du pays pour qu'ils contribuent aux interventions d'urgence, particulièrement en ce qui a trait à la coordination avec des tiers, dont les humanitaires. Un autre exemple vient du Groupe de travail de CGLU pour la prévention et la gestion territoriale des crises, qui offre aux administrations locales, particulièrement celles de régions soumises aux catastrophes, le soutien de leurs pairs pour la gestion des fonds et la planification des activités liées à la préparation et à l'intervention en cas de catastrophe

Renforcer la résilience urbaine face aux situations de crise : une approche axée sur la population et les systèmes

D^{re} Pamela Sitko
Consultante pour GAUC

Antonio Massella
Consultant pour GAUC

Avant-propos

Nous dressons ici un tableau de la résilience en cas de crise urbaine selon le point de vue des membres de la Global Alliance for Urban Crises (GAUC), chacun d'eux ayant des mandats, des responsabilités et des secteurs d'intervention bien particuliers. Ces organismes sont d'origines diverses : société civile, gouvernements et administrations locales, milieu universitaire, milieu bâti, organismes humanitaires et organismes de développement. C'est la volonté de renforcer la résilience urbaine avant, pendant et après les crises – qu'elles soient d'origine naturelle ou humaine, et qu'elles soient localisées ou généralisées – qui unit ce groupe hétérogène. Devant une telle diversité, notre objectif est de fournir des orientations générales pour renforcer la résilience de sorte que l'on parvienne, pendant les crises, à tisser des liens entre les interventions à court terme, essentielles pour sauver des vies, et la programmation ayant des visées à plus long terme.

Méthodologie

Notre recherche s'appuie sur la collecte et l'analyse de données primaires et secondaires. Nous avons passé en revue la littérature scientifique et la littérature grise en privilégiant les rapports, les cadres de travail, les examens et les évaluations. Nous avons également tenu trois groupes de discussion afin de bien comprendre les activités organisées par différents intervenants pour renforcer la résilience de la population et des services urbains. Le premier groupe de discussion a eu lieu en ligne avec les membres de la GAUC, tandis que les deux autres ont réuni des représentants d'administrations locales, d'organisations non gouvernementales internationales (ONGI) et d'organismes de la société civile de l'Ouganda, du Kenya et de la Somalie, lors d'une consultation régionale de la GAUC à Kampala, en Ouganda. Nous avons par ailleurs utilisé un questionnaire pour collecter des données auprès de 12 administrations locales de 6 pays différents lors du congrès de Cités et gouvernementaux locaux unis (CGLU) à Surabaya, en Indonésie.

Remerciements

Nous tenons à remercier les nombreuses personnes ayant contribué à cette recherche : Giovanni Pagani et Samer Saliba pour leurs conseils éclairés tout au long de notre démarche; Anna B. Sabhaney et Simone Giovetti pour leur aide précieuse à l'étape de la collecte de données primaires à Kampala et à Surabaya; ainsi que toute l'équipe de réviseurs, à savoir Ebru Gencer, Simone Giovetti, Ronak Patel, Aline Rahbany, Anna B. Sabhaney et David Sanderson.

Des outils innovants pour promouvoir la résilience: quelques exemples

Offrir de l'assistance technique aux autorités locales pour soutenir les activités de planification urbaine et de rétablissement en lien avec le design urbain. La décision d'ONU-Habitat d'embaucher du personnel technique local (urbanistes locaux) pour soutenir le travail entrepris par les services municipaux aux Philippines, lors du typhon Haiyan, en est un bon exemple. Les municipalités pourraient aussi trouver utile de déployer du personnel provenant d'autres villes du pays pour qu'ils contribuent aux interventions d'urgence, particulièrement en ce qui a trait à la coordination avec des tiers, dont les humanitaires. Un autre exemple vient du Groupe de travail de CGLU pour la prévention et la gestion territoriale des crises, qui offre aux administrations locales, particulièrement celles de régions soumises aux catastrophes, le soutien de leurs pairs pour la gestion des fonds et la planification des activités liées à la préparation et à l'intervention en cas de catastrophe

Table des matières

Introduction.....	3
Avant-propos.....	4
Méthodologie.....	4
Remerciements.....	4
Table des matières.....	5
Résumé.....	6
Résilience.....	7
Populations et systèmes urbains résilients.....	8
Interventions prioritaires en situation de crise pour des citoyens et des systèmes urbains résilients.....	10
Priorité 1 : Répondre aux besoins actuels tout en planifiant l'avenir.....	10
Priorité 2 : Utiliser des outils d'analyse urbaine pour acquérir une compréhension commune de la situation.....	11
Priorité 3 : Faire des services essentiels le point de départ de l'invention en situation de crise.....	14
Priorité 4 : Aider les acteurs locaux à réinventer et revoir les systèmes urbains.....	16
Priorité 5 : Comprendre l'engagement de n'oublier personne et le respecter.....	18
Conclusion.....	20



Le présent rapport de recherche s'ouvre sur une explication de la valeur de la résilience dans les interventions en situation de crise. Nous y soulignons ensuite que les villes peuvent être vues comme des systèmes (composantes interdépendantes) et que mettre l'accent sur l'interdépendance des populations et des systèmes comme l'eau, l'électricité, le logement et les soins de santé, par exemple, peut garantir une intervention plus appropriée et plus pertinente lors de crises urbaines. Miser sur des populations et des systèmes urbains résilients avant et après des situations de crise a pour objectif ultime de

faire en sorte que les villes du futur soient plus durables et respectueuses des cadres mondiaux tels que le Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe, le Nouveau programme pour les villes, les Objectifs de développement durable (ODD) et l'Accord de Paris sur les changements climatiques.

Pour ce faire, nous y présentons les cinq priorités pour le renforcement de la résilience des populations et des systèmes urbains avant, pendant et après des crises d'origine humaine ou naturelle.

Priorité 1 : Répondre aux besoins actuels tout en planifiant l'avenir.

Priorité 2 : Utiliser des outils d'analyse urbaine pour acquérir une compréhension commune de la situation.

Priorité 3 : Faire des services essentiels le point de départ de l'intervention en situation de crise.

Priorité 4 : Aider les acteurs locaux à réinventer et revoir les systèmes urbains.

Priorité 5 : Comprendre l'engagement de n'oublier personne et le respecter.

6



Recourir à la résilience comme grille d'analyse des interventions en situation de crise est extrêmement rassembleur. Cela permet de réunir un vaste éventail d'intervenants autour d'un objectif commun : renforcer la capacité de survie, de rétablissement, d'adaptation et de transformation en cas de choc et de stress.

La résilience réaffirme des principes fondamentaux ayant fait leurs preuves au cours des dernières décennies, à savoir que les actions humanitaires sont plus efficaces lorsqu'elles sont centrées sur les populations et accompagnées de mesures préventives et de mesures d'atténuation¹. Plus important encore, la résilience est étroitement liée aux besoins de protection et de réduction de la vulnérabilité, deux éléments clés de la *Humanitarian Charter*² pour les interventions en cas de catastrophes et de conflits. Il s'agit là d'un investissement dans les résultats à long terme ou, en d'autres mots, dans les « dividendes de la résilience ».

Les définitions de la résilience sont nombreuses ; nous nous servons, dans le cadre de notre recherche, de celle de résilience urbaine de la Fondation Rockefeller, à savoir la capacité qu'ont les citoyens, les communautés, les institutions, les entreprises et les systèmes d'une ville de

survivre, de s'adapter et de s'épanouir en dépit du stress chronique ou des chocs violents qu'ils subissent³. Une ville résiliente souhaitant protéger sa population et améliorer ses conditions de vie doit encourager les acteurs qui relèvent de sa compétence à mener des évaluations, à rédiger des plans et à poser des gestes dans le but de protéger les acquis du développement qui promeuvent un environnement favorable aux investissements⁴.

Concrètement, le renforcement de la résilience urbaine doit avoir lieu avant le déclenchement d'une crise ou d'une catastrophe, dans le cadre d'activités de préparation, d'atténuation et de prévention. Il peut aussi avoir lieu après, grâce à des activités de rétablissement qui favorisent l'adaptation et une transformation positive. Une catastrophe est en quelque sorte un test de la résilience urbaine.

1 Sanderson, D. et A. Sharma. « Making the Case for Resilience », in Sanderson, D. et Sharma, A. (dir.), *World Disasters Report: Resilience: Saving Lives Today, Investing for Tomorrow*, Genève, IFRC, 2016.

2 La Charte humanitaire est le fruit d'une collaboration interorganismes qui décrit les grands principes qui régissent l'action humanitaire et le droit de protection et d'assistance des populations affectées par des crises ou des catastrophes. Elle s'appuie sur le droit humanitaire international, le droit international en matière de droits de la personne, le droit des réfugiés et le Code de conduite pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et pour les organisations non gouvernementales (ONG) lors des opérations de secours en cas de catastrophe. Source : *The Sphere Project. Humanitarian Charter and Minimum Standards in Disaster Response*. Genève, The Sphere Project, 2000.

3 Resiliencetools.org. What is Resilience – Definitions, [En ligne], 2018. [<http://www.resiliencetools.org/node/14>] (27 octobre 2018).

4 ONU-Habitat. *Urban Resilience City Profiling Tool Guide*, Barcelone, ONU-Habitat, 2018, p. 19.

La pensée systémique permet de mieux comprendre la résilience urbaine, car elle recadre notre façon d'appréhender la ville en la comparant à un corps humain : lorsqu'une partie du corps est atteinte, c'est l'ensemble du corps humain qui en est affecté⁵. Un système est un ensemble d'éléments interdépendants (personnes, institutions, infrastructures, normes sociales, économies ou écosystèmes, par exemple), organisé selon un modèle ou une structure en constante évolution⁶. La pensée systémique considère que les éléments d'un tout sont interdépendants, puisque chacune de ses parties a un impact sur son ensemble. Un système urbain est composé de réseaux et d'éléments complexes. Les relations entre les différentes parties de ce système donnent à la fois des résultats attendus et inattendus. Une route destinée aux voitures, par exemple, peut accueillir ponctuellement des stands de boissons et de nourriture, créant ainsi un lien entre la mobilité, la génération de revenus et les interactions sociales.

Lorsqu'elles fonctionnent efficacement, les différentes composantes d'une ville interagissent pour atteindre un certain degré de productivité, d'habitabilité et de résilience. En 2018, par exemple, les trois villes du monde où il faisait le mieux vivre étaient Vienne (Autriche), Melbourne (Australie) et Osaka (Japon)⁷. Ces villes étaient présentées comme une seule et même entité, alors qu'en réalité elles se composent de plusieurs éléments – des quartiers, des écoles, des hôpitaux, des routes et des parcs, notamment – classés en fonction de leur capacité à répondre aux besoins de la population (de très mauvais à très bien). Lorsque les villes ne sont pas bien gérées, les systèmes commencent à créer des inégalités qui donnent lieu à des dommages environnementaux irréversibles, à une fragilisation urbaine, à de la violence, à de la criminalité, à des actes terroristes et à des vagues mal maîtrisées de migration qui ont des répercussions sur le continuum urbain et rural.

L'approche systémique diffère des autres approches de la résilience, car elle appréhende la ville comme un système au lieu d'étudier isolément le travail des organismes gouvernementaux ou des organisations humanitaires⁸. En ce qui a trait au secteur humanitaire, les méthodes traditionnelles d'intervention en situation de crise doivent être complètement repensées pour inclure les trois notions suivantes :

- 1) la reconnaissance du leadership et de la responsabilité des municipalités en ce qui concerne la prestation de services;
- 2) les formes diversifiées de partenariats avec le secteur privé qui permettent la prestation de services;
- et 3) l'interdépendance urbaine qui découle de la centralisation des biens et services essentiels et les difficultés d'accès dues à cette même centralisation.

La pensée systémique peut s'avérer très utile dans le domaine de la résilience urbaine, car elle offre aux intervenants d'urgence un bon moyen de comprendre comment les procédures interreliées d'une ville répondent aux besoins fondamentaux des gens et assurent leur bien-être. La pensée systémique révèle alors que les problèmes ne peuvent être réglés à l'aide d'une solution unique et qu'il faut au contraire trouver plusieurs points d'entrée pour réduire la vulnérabilité et améliorer les capacités urbaines.

Il est possible de recourir à des interventions systémiques résilientes en cas de crise en milieu urbain, que cette crise soit soudaine ou à progression lente, d'origine naturelle ou humaine et généralisée ou limitée à une seule partie de la ville. C'est une excellente façon d'intervenir en cas de choc (tremblements de terre, inondations, émeutes ou conflits, par exemple) ou de stress (pauvreté chronique, taux élevés de chômage, pénurie d'eau ou de nourriture, transports inefficaces ou tensions liées à la présence de nombreux déplacés, par exemple).

5 Rossi, A. *The Architecture of the City*, Boston, MIT Press, 1982.

6 Levine, E. et coll. *Strategic Resilience Assessment Guidelines*, Portland, Mercy Corps, 2017, p. 5.

7 The Economist Intelligence Unit. *The Global Liveability Index 2018*, [En ligne], 2018. [<http://www.eiu.com/topic/liveability>].

8 Arup. *City Resilience Framework*, London, Arup, 2014.

La pensée systémique offre trois grandes possibilités aux intervenants en situation de crise :

- 1) un moyen d'acquiescer une compréhension commune du lien d'interdépendance et d'influence entre la population et le milieu bâti;
- 2) un outil pour étudier les processus qui relient les services urbains afin de comprendre ce qui se passe; et
- 3) une approche de la résolution de problèmes qui perçoit ces derniers comme une partie d'une structure plus vaste et interdépendante, qui nécessite plusieurs points d'entrée pour agir sur les problèmes et l'ensemble de la structure⁹.

Nous vous présentons un exemple d'organisation de systèmes urbains dans l'encadré qui suit. L'outil de résilience urbaine de l'ONU-Habitat¹⁰ comprend huit systèmes et de nombreux sous-systèmes (indiqués entre parenthèses). De l'information est recueillie au sujet de chacun des systèmes et sous-systèmes. Cette information est ensuite analysée pour cartographier les liens qu'entretiennent ces systèmes et sous-systèmes et pour dresser un portrait du fonctionnement de la ville étudiée. Dans le système « protection et inclusion sociale », par exemple, on observe des liens étroits entre les activités liées à la responsabilité sociale, à l'accès à la protection sociale et à l'accès aux services sociaux de base, ce qui a par la suite des conséquences sur le fonctionnement de la ville dans son ensemble.

Huit systèmes urbains de l'ONU-Habitat

1. Milieu bâti (forme urbaine, régime foncier, logement, patrimoine bâti).
2. Logistique et chaîne d'approvisionnement (eau, ressources énergétiques, approvisionnement alimentaire, logistique et transport de marchandises).
3. Infrastructures de base (énergie, eau, déchets solides, télécommunications).
4. Mobilité (mobilité urbaine, mobilité interrégionale).
5. Services publics municipaux (cimetières et crématoriums, registre d'état civil, justice pénale et application de la loi, activités culturelles et patrimoine culturel, services d'urgence et de sauvetage, organismes de contrôle et d'inspection des aliments, système de surveillance et d'intervention en cas de maladies transmissibles, amendes et taxes municipales, éclairage public).
6. Protection et inclusion sociale (responsabilité sociale, accès à la protection sociale, accès aux services sociaux de base).
7. Économie (structure économique locale, stabilité fiscale et finances municipales, accès aux marchés).
8. Écologie (services écosystémiques, empreinte écologique, biodiversité et espaces verts, qualité de l'environnement).

Figure 1 : Le Programme de résilience urbaine de l'ONU-Habitat utilise ces huit systèmes pour trouver les moyens de soutenir plus adéquatement les gouvernements locaux et les autres intervenants concernés dans leurs efforts pour rendre les villes plus sécuritaires, plus résilientes aux catastrophes naturelles et plus durables. Source : ONU-Habitat, City Resilience Profiling Tool, Barcelone, 2018.

⁹ Levine, E. et coll. Strategic Resilience Assessment Guidelines, Portland, Mercy Corps, 2017.

¹⁰ ONU-Habitat. Urban Resilience City Profiling Tool Guide, Barcelone, ONU-Habitat, 2018, p. 18.

Interventions prioritaires en situation de crise pour des citoyens et des systèmes urbains résilients

Les interventions axées sur la résilience sont le résultat de la prise de conscience croissante qu'il est essentiel d'avoir une vision portée sur le long terme lors des interventions d'urgence. C'est encore plus vrai en milieu urbain, en raison de l'interdépendance propre aux villes et à leurs systèmes (comme nous l'avons expliqué précédemment), du fait que les crises y sont habituellement plus longues et que les actions humanitaires oscillent de plus en plus entre des interventions pour sauver des vies et des interventions visant à s'attaquer aux racines de la vulnérabilité des populations. Nous présentons, dans les pages qui suivent, les cinq priorités de la GAUC pour des populations et des systèmes résilients.

Priorité 1 : Répondre aux besoins actuels tout en planifiant l'avenir

Les intervenants d'urgence savent qu'une intervention qui fonctionne bien dans une ville peut ne pas être efficace dans une autre en raison de certaines variables, comme le contexte, les relations, les présupposés, les méthodes de coordination, les capacités et les attitudes¹¹. Les interventions peuvent également varier en fonction du lieu et du type de chocs et de stress subis par la population. Une priorité essentielle doit tenir compte de toutes ces distinctions et réunir tous les acteurs autour d'un objectif commun : répondre aux besoins actuels tout en planifiant l'avenir.

Dans les villes, les besoins à court et à long terme sont intimement liés; il est impossible de déterminer clairement où se termine l'action humanitaire et où commencent les activités de développement¹². Les villes de Tripoli, au Liban, ou de Mafraq, en Jordanie, par exemple, qui connaissent un stress généralisé lié à des déplacements massifs de populations, nécessitent toutes deux des interventions pour répondre aux besoins à court et à long terme. Dans les quartiers informels n'ayant pas fait l'objet d'une urbanisation gérée avant les déplacements massifs de populations, ces derniers provoquent un stress encore plus grand sur la communauté d'accueil et les systèmes urbains. De telles situations démontrent des liens évidents et inextricables entre la réponse aux besoins immédiats fondamentaux de nourriture et de logement, par exemple, et les besoins à long terme d'élec-

tricité, d'eau et de soins de santé dans les zones urbaines ayant connu une croissance exponentielle en un court laps de temps.

Quatre grands facteurs doivent être pris en compte pour répondre aux besoins actuels tout en planifiant l'avenir :

1. Lorsqu'ils sont fonctionnels et déterminés à agir, les acteurs locaux et les municipalités sont les mieux placés pour concevoir des interventions légitimes et durables.

La nature interconnectée des villes fait en sorte que des personnes de l'extérieur peuvent faire plus de mal que de bien si elles tentent de modifier l'un des aspects de ce réseau urbain sans pleinement comprendre les autres éléments qui le composent (comme répondre aux besoins d'une communauté de la ville sans se rendre compte des tensions potentielles que cela pourrait entraîner parmi les autres communautés). Les municipalités sont tenues de protéger les personnes qui se trouvent sur leur territoire en tout temps en situation de crise. La légitimité et la durabilité des interventions humanitaires dépendent de l'adhésion des autorités locales¹³. En cas de conflit dans un centre urbain, il est essentiel de créer des liens avec les autorités locales. Ces liens peuvent se faire en embauchant du personnel local possédant des connaissances techniques et historiques, ou en coordonnant ses activités avec eux, afin de développer des systèmes qui resteront en place après le départ des humanitaires, d'améliorer l'accès aux services et d'accroître leur acceptabilité sociale¹⁴.

2. La planification urbaine marie les notions d'autoréhabilitation et de responsabilité étatique, tout en s'attaquant rapidement et simultanément à l'urbanisation incontrôlée et aux conséquences d'une catastrophe. Il est de la nature même de la planification urbaine de tenir compte des interactions entre les espaces urbains et la population. Il s'agit d'un outil permettant d'identifier et de protéger les zones vulnérables, de réduire les risques et d'améliorer la résilience, et ce, tant dans le cas de crises localisées (comme l'inondation de 2015 à Chennai, en Inde) ou de destructions complètes d'un centre urbain (comme à Mossoul, en Irak)¹⁵. La budgétisation et

11 Ramalingam, B. et J. Mitchell. Responding to Changing Needs? Challenges and Opportunities for Humanitarian Action, XIIIe retraite humanitaire de Montreux, Londres, ALNAP, 2014.

12 Fabre, C. World Humanitarian Summit Putting Policy Into Practice : Urban Crises, Paris, Publications de l'OCDE, 2017.

13 Allex-Billaud, L. Local Authorities in Crisis Management: the Local Generalist Approach, Barcelone, Cités Unies France, 2015.

14 Fabre, C. « Urban Crises », The Commitments into Action Series, Paris, Publications OCDE, 2017.

15 Urban Planning Advisory Group (UPAG) de la Représentante spéciale du Secrétaire général pour la réduction des risques de catastrophes, [E. Gencer, C. Johnson, S. Narang Suri, R. Sliuzas, M. Gupta, G. Jain, R. Jigyasu, A. Cornaro, et A. Sjodin]. Frequently Asked Questions on Ur-

la planification urbaine tenant compte du sexe, de l'âge et des handicaps de la population, elles permettent la prestation inclusive de services, la promotion de la nutrition, de la santé physique et du bien-être psychologique ainsi que l'accroissement des possibilités de cohésion sociale, grâce à des parcs et des espaces publics par exemple. Une étude récente a révélé que la planification urbaine peut autonomiser les communautés et les gouvernements et les aider à gérer leur propre rétablissement, mais que la participation d'acteurs internationaux possédant des connaissances, de l'expérience, du temps, des ressources et des outils peut s'avérer nécessaire pour soutenir l'action des quartiers et des gouvernements locaux¹⁶.



3. Un dialogue ouvert entre les populations urbaines affectées et les intervenants est essentiel pour établir un climat de confiance et de responsabilisation, au moment présent et à l'avenir. La densité des zones urbaines rend le dialogue difficile ? entre les populations affectées par des catastrophes et les personnes qui répondent à leurs besoins crucial, et ce, avant, pendant et après une situation de crise. Les centres urbains sont généralement « remplis d'interférences », car plusieurs intervenants se font entendre en même temps pour faire valoir leur point de vue, entrant parfois en conflit ou en compétition avec celui d'autres acteurs¹⁷. En situation d'urgence, les rumeurs peuvent également se propager à une vitesse folle en milieu urbain, étant donné la grande densité de la population et le vaste éventail de technologies de communication à la portée des gens. Certains groupes peuvent aussi se méfier des médias, des gouvernements et des ONG¹⁸. En milieu urbain, il convient d'utiliser plusieurs approches pour garantir un dialogue fructueux, dont la collaboration à différentes échelles avec les autorités locales, la société civile et les associations professionnelles.

4. Un financement pluriannuel est nécessaire pour investir

ban Planning and Disaster Risk Reduction, Document préparé pour la conférence mondiale de l'ONU sur la réduction des risques de catastrophes, Sendai, Japon, 14 au 18 mars 2015.

16 Maynard, V. et coll. « Urban Planning Following Humanitarian Crises: Supporting Urban Communities and Local Governments to take the Lead », *Environment and Urbanization*, vol. 30, no 1, 2018, p. 265 à 282.

17 Grünwald, F. et S. Carpenter. *Urban Preparedness: Lessons from the Kathmandu Valley*, Londres, British Red Cross and Groupe URD, 2014.

18 Campbell, L. « Working with People and Communities in Urban Humanitarian Crises », *ALNAP Working Paper*, Londres, ODI/ALNAP, 2017.

dans l'innovation et la recherche. Le rétablissement peut être très long lorsque le tissu social, économique, politique et physique d'une zone urbaine est profondément modifié par une crise. Dans ces circonstances, l'accès à un financement pluriannuel permet aux villes de s'adapter ou de transformer leurs nombreux réseaux et systèmes urbains ayant besoin d'attention pour offrir des services adéquats et efficaces à la population¹⁹. En outre, les interventions pluriannuelles permettent aux acteurs d'analyser les interventions précédentes afin de s'informer sur les bonnes pratiques en matière d'investissement dans les capacités techniques, les partenariats, l'innovation et les nouvelles formes de collaboration. Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU), le principal réseau mondial de gouvernements locaux et régionaux, appuie la transition vers le financement pluriannuel afin d'atteindre un juste milieu entre les interventions humanitaires immédiates et le rétablissement structurel à long terme en collaboration avec les autorités locales.

Priorité 2 : Utiliser des outils d'analyse urbaine pour acquérir une compréhension commune de la situation

La diversité et la densité urbaine nécessitent des spécialistes de la résilience capables de s'attaquer aux « problèmes pernicieux », c'est-à-dire aux problèmes extrêmement complexes et délicats étroitement liés à la gouvernance, à l'économie, à l'environnement et au pouvoir et qui, par conséquent, ne peuvent être résolus en silo²⁰. Un problème pernicieux est un problème que

19 OCDE. « Multi-year Humanitarian Funding », *The Commitments into Action Series*, Paris, Publications OCDE, 2017.

20 Complexity Labs. *Complex Wicked Problems*, [En ligne], 2018. [https://



les intervenants ont du mal à définir et à appréhender, comme la pauvreté ou une situation de crise, et pour lequel il n'existe pas de solution simple. Pour tout dire, un tel problème appelle une approche multidimensionnelle tenant compte de ses multiples racines (milieu bâti, économie ou chaînes d'approvisionnement, par exemple).

C'est pour cette raison que l'une des priorités des stratégies de préparation et d'intervention en situation de crise est de parvenir à une compréhension commune des liens étroits qui existent entre la population et le milieu bâti. La collecte et l'analyse communes de données tenant compte de plusieurs points de vue, statistiques et données factuelles empiriques assurent la présence de preuves solides, concrètes et valides à partir desquelles il est possible de prendre des décisions. L'analyse de données peut s'avérer difficile lorsque des intervenants nombreux et diversifiés doivent s'entendre sur les tendances et les schémas observés dans une ville. Pourtant, la valeur d'une telle démarche ne tient pas qu'aux résultats eux-mêmes, mais également aux négociations permettant de les obtenir. Parvenir à une compréhension commune d'un contexte urbain est un exercice politique pouvant faire émerger et éclairer subtilement les valeurs, les visions, les pouvoirs et l'influence des différents intervenants. L'étalement de quartiers informels, par exemple, pourrait être influencé par l'état du marché immobilier, le taux de chômage, la présence ou l'absence d'aléas climatiques, des politiciens puissants et l'accès aux transports en commun. Analyser pourquoi les habitants de quartiers informels sont exposés à des dangers croissants nécessite des discussions approfondies avec les personnes qui conçoivent la ville et qui l'habitent.

L'analyse de la situation urbaine (avant et après une crise) devrait répondre aux questions suivantes²¹ :

- Qu'est-ce qui se passe?
- À quel endroit?

complexitylabs.io/complex-wicked-problems/ (27 octobre 2018).

²¹ Sitko, P. et A. Massella. *Urban Profiling for Better Responses to Humanitarian Crises*, Genève, The Global Alliance for Urban Crises, 2018.

- Qui sont les personnes qui ont besoin d'aide, et quels sont leurs besoins?
- Pourquoi?

Nous présentons, dans les pages qui suivent, quatre approches couramment utilisées pour appréhender le contexte et les besoins (y compris des besoins potentiels).

1. *Planification de la préparation*. Planifier la préparation peut aider les acteurs à comprendre le contexte et les besoins potentiels d'une ville avant qu'une crise ne survienne. Les cadres et les outils de prévention des risques de catastrophes naturelles (PRCN), d'adaptation aux changements climatiques et de renforcement de la résilience sont couramment utilisés lors des activités de planification de la préparation. L'Institute for Social and Environmental Transition (ISET) adopte une approche systémique des changements climatiques dans son document intitulé *Climate Resilience Framework and Training Materials*²². C'est également l'approche privilégiée par Plan International et Arup dans leur cadre de travail, intitulé *Child-Centred Urban Resilience Framework*²³. De nombreux autres plans de préparation et de contingence de ministères gouvernementaux, d'organismes et de communautés – dans lesquels on tente de prévoir ce qui pourrait arriver, à quel endroit et à qui – sont très utiles pour la préparation aux situations de crise. Les plans dans lesquels les acteurs clés se concertent pour parvenir à une définition commune de la « normalité » – afin de s'entendre sur les risques potentiels, les prévenir, s'y préparer et les gérer – sont particulièrement utiles.

2. *Analyse contextuelle*. L'analyse contextuelle sert à découvrir les facteurs sociaux, politiques, économiques et spatiaux sous-jacents qui peuvent affecter les interventions humanitaires²⁴. Mener une analyse contextuelle

²² ISET. *Climate Resilience Framework: Training Materials, Series 3: Building Resilience*, Boulder, ISET, 2013.

²³ Plan International et Arup. *Child-Centred Urban Resilience Framework*, Londres, Plan International et Arup, 2016.

²⁴ Osofisan, W. « The Urban Context Analysis Toolkit », Humanitarian



avec plusieurs acteurs aide à parvenir à une compréhension commune de ce qui se passe dans une ville, de façon à pouvoir prendre des décisions fondées sur des données. Comme le tissu urbain est extrêmement dense et entremêlé, les outils d'analyse contextuelle en milieu urbain ont tendance à porter sur des quartiers d'une ville ou sur la ville dans son ensemble plutôt que sur des ménages ou des individus²⁵. L'*Urban Context Analysis Toolkit* du Comité International de Secours (IRC) est un bon exemple d'outil d'analyse contextuelle faisant appel à la pensée systémique appliquée au milieu urbain. Cet outil met l'accent sur cinq thèmes distincts :

- 1) la politique et la gouvernance;
- 2) le social et le culturel;
- 3) l'économie;
- 4) les infrastructures et la prestation de services;
- 5) le peuplement.

L'Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE) a élaboré des lignes directrices (*Guidelines for Resilience Systems Analysis*²⁶) pour aider les intervenants à effectuer l'analyse préalable à la conception d'une feuille de route pour la programmation à court et à long terme. Mercy Corps a aussi un outil d'analyse situationnelle systémique intitulé STRESS, qui aide à comprendre les capacités de résilience que la population, les ménages, les communautés et les systèmes doivent posséder pour se préparer aux chocs et aux stress, les gérer, s'en remettre et réduire peu à peu leur vulnérabilité²⁷.

3. *Évaluation des besoins et analyse de la vulnérabilité et des capacités (AVC)*. Une bonne évaluation des besoins vise à déterminer l'aide humanitaire requise, souvent en tenant compte des vulnérabilités et des capacités. Dans les situations de conflit, les humanitaires sont plus sus-

ceptibles d'inclure une évaluation à la fois des populations déplacées et des communautés d'accueil²⁸. L'évaluation des besoins a pour objectifs :

- 1) de protéger les vies humaines;
- 2) d'intervenir de façon proportionnée en tenant compte de la portée et de la nature des besoins humanitaires;
- et 3) d'alléger les souffrances; le tout en temps opportun et le plus rapidement possible²⁹. L'évaluation des besoins doit être une analyse « suffisamment adéquate » de la situation pour permettre aux décideurs de proposer une approche simple et pratique plutôt qu'une approche inutilement complexe³⁰. En situation de crise en milieu urbain, les nombreux organismes d'aide humanitaire effectuant des évaluations des besoins surchargent souvent les autorités locales avec leurs demandes de renseignements qui, une fois analysés, ne sont pas toujours retransmis aux gouvernements locaux afin qu'ils les utilisent. L'un des moyens de résoudre le problème des évaluations multiples est d'utiliser un outil d'évaluation conjointe des besoins qui implique la participation active du gouvernement local. Le Bureau de la coordination des affaires humanitaires (BCAH) de l'ONU a un outil de ce genre, intitulé *Post Disaster Needs Assessment*³¹, qui vise à dresser un portrait général des besoins dans les semaines qui suivent une crise ou une catastrophe. Ce portrait doit être mené sous la direction du gouvernement du pays affecté et de ses ministères et organismes.

En ce qui concerne l'analyse de la vulnérabilité et des capacités des populations et des systèmes urbains, la Fé-

28 Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR). *Needs Assessment Handbook*, Genève, UNHCR, 2017.

29 Darcy, J. *Measuring Humanitarian Need: A Critical Review of Needs Assessment Practice and its Influence on Resource Allocation*, Londres, HPG, 2003.

30 The Assessment Capacities Project (ACAPS). *Humanitarian Needs Assessment: The Good Enough Guide*, Rugby, The Assessment Capacities Project (ACAPS), Emergency Capacity Building Project (ECB) and Practical Action Publishing, 2014.

31 Jeggle, T. et M. Boggero. *Post-Disaster Needs Assessment : Lessons from a Decade of Experience*, [En ligne], Groupe de la Banque mondiale, Dispositif mondial de réduction des effets des catastrophes et de reconstruction (GFDRR), Union européenne et Programme des Nations Unies pour le développement, 2018.

Exchange 71, *Humanitarian Response in Urban Areas*, Londres, HPN, 2018.

25 Campbell, L. « Understanding Context to Improve Urban Humanitarian Response », *Humanitarian Exchange 71, Humanitarian Response in Urban Areas*, Londres, HPN, 2018.

26 OCDE. *Guidelines for Resilience Systems Analysis*, Paris, Publications OCDE, 2014.

27 Levine, E. et coll. *Strategic Resilience Assessment Guidelines*, Portland, Mercy Corps, 2017, p. 6.



dération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FICR) offre un outil intitulé *City-wide Risk Assessment : Do-It-Together Toolkit for Building Urban Community Resilience*³². Cet outil permet de repérer les systèmes urbains essentiels à la population (nourriture, eau, hébergement, installations sanitaires, énergie, moyens de transport, soins de santé, moyens de communication, etc.) afin d'en analyser les vulnérabilités et les capacités.

14

4. *Profilage*. Le profilage sert à s'entendre sur une vision commune du « portrait d'ensemble » d'une situation de crise (en déterminant ce qui se passe et pourquoi) dans le but de protéger et d'aider les personnes à toutes les étapes de la crise. On mène ce genre d'analyse en dégageant les liens qui existent entre les services urbains, les habitants et leur qualité de vie³³. Le profilage vise à générer des données sur différents groupes de la population (réfugiés, migrants économiques, personnes pauvres ou personnes déplacées d'origines diverses) dans une zone donnée afin de savoir qui éprouve le plus de difficultés, et pourquoi.

On cherche également, dans le cadre de cette approche, à coordonner ses efforts avec ceux d'autres acteurs afin de collecter et d'analyser rapidement des données désagrégées, d'entrer en contact avec un grand nombre d'intervenants urbains qui contribuent de façon formelle ou informelle à façonner le milieu urbain à différentes échelles (individu, ménage, quartier, ville, nation), d'éva-

luer la nature de la situation ainsi que les capacités et les vulnérabilités de la communauté, et de rendre l'information publique.

Priorité 3 : Faire des services essentiels le point de départ de l'invention en situation de crise

Les services essentiels permettent d'assurer le bien-être de la population, de maintenir leurs moyens de subsistance et d'assurer la protection des groupes affectés par une crise en milieu urbain. Cela comprend l'eau, l'électricité, la gestion des déchets solides, les transports, les télécommunications et la collecte des déchets. En zone urbaine, répondre aux besoins de base de la population par la prestation de services urbains essentiels est en quelque sorte un élément fondamental du respect des droits de la personne et de l'enfant, comme on le souligne dans le *Child-Centred Urban Resilience Framework*³⁴.

En ce qui concerne la priorisation des services essentiels, la pensée systémique fait délibérément ressortir les liens d'interdépendance entre les systèmes, ainsi que les risques qu'un système connaissant des problèmes en engendre dans un autre système. Le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), par exemple, observe que le bris d'un transformateur électrique peut immédiatement entraîner l'interruption de l'approvisionnement en eau dans tout un quartier ou un hôpital, ce qui aura par la suite des conséquences graves sur la santé publique³⁵. De

³² Centre mondial de préparation aux catastrophes. *Do-It-Together Toolkit for Building Urban Community Resilience*, Boulder, American Red Cross et Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, 2017.

³³ Sitko, P. et A. Massella. *Urban Profiling for Better Responses to Humanitarian Crises*, Genève, The Global Alliance for Urban Crises, 2018.

³⁴ Plan International et Arup. *Child-Centred Urban Resilience Framework*, Londres, Plan International et Arup, 2016.

³⁵ Oliveira, E. « The ICRC's Approach to Urban Services During Protracted Armed Conflict: Q & A with Evaristo de Pinho Oliveira », *International Review of the Red Cross*, vol. 98, no 1, 2016, p. 201 à 213.

plus, souligne le CICR, la pérennité des services urbains, qui est essentielle à la survie de la population, nécessite des capacités techniques d'une complexité sans précédent. La continuité des systèmes implique la présence d'équipement et de personnel, ainsi que des réparations constantes³⁶.

C'est aux administrations municipales qu'il incombe au premier chef de s'occuper de la population qui vit sur son territoire. D'autres acteurs (organismes humanitaires, organismes³⁷ de développement, universités, société civile, professionnels du milieu bâti) ont également un rôle de soutien à jouer. Il convient de tenir compte, lorsque vient le temps de prioriser les services essentiels, des quatre facteurs suivants qui peuvent favoriser une prestation plus inclusive des services essentiels.

1. Tenir compte du fait que le sexe, l'âge et le handicap des utilisateurs peuvent modifier la façon dont ils utilisent les services. Une femme se déplaçant en bus, par exemple, pourrait subir du harcèlement, tandis qu'une personne âgée pourrait avoir du mal à utiliser les transports en commun s'il n'y a pas de banc pour s'asseoir à l'arrêt de bus. Cartographier l'accès aux services essentiels du point de vue de ces utilisateurs peut aider à déterminer comment suppléer aux actions déjà prises par le gouvernement, le secteur privé ou des ONG³⁸. Cette démarche est particulièrement importante, car les femmes, les enfants et les autres groupes vulnérables sont affectés de façon disproportionnée lors d'une situation de crise. Les vulnérabilités préexistantes pourraient donc être exacerbées pendant ou après une catastrophe.

2. Tenir compte de façon constante et approfondie des liens entre les services de base et le secteur informel. Le droit au travail et la nécessité d'avoir un « travail décent³⁹ » par exemple, requièrent des interventions politiques et spatiales. On peut faire appel, par exemple, à des mesures de planification urbaine pour améliorer l'accès aux routes et aux autres infrastructures qui relient les quartiers

36 Slim, H. « Sustaining resilient humanitarian action in the Middle East », 15th edition of Dubai International Humanitarian Aid and Development (DIHAD), Dubai, ICRC, 2018.

37 Global Alliance for Urban Crises. Forced Displacement in Urban Areas: What Needs To Be Done, [En ligne], 2016.

38 Plan International et Arup. Child-Centred Urban Resilience Framework, Londres, Plan International et Arup, 2016.

39 The 2008 ILO report, Decent Work And The Transition To Formalization: Recent Trends, Policy Debates And Good Practices. Il convient de noter que quatre piliers sont particulièrement importants : la création d'emplois, les droits, le dialogue social et la protection sociale.

à faible revenu avec le reste de la ville⁴⁰. Il conviendra alors d'évaluer l'impact du régime foncier sur l'accès aux services. Il existe plusieurs approches du droit foncier, comme le remembrement des terres (propriétaires fonciers qui cèdent volontairement une partie de leur terre pour le développement urbain), la mise en commun de terres (regroupement de droits fonciers sous forme de partenariat) ou le partage de terres (propriétaire foncier qui cède une partie de sa terre aux personnes qui l'habitent de façon informelle).⁴¹

3. Envisager d'opter pour une approche adaptée au milieu lors d'une intervention d'urgence afin de tenir compte de toutes les facettes de la vie de la population affectée, au-delà des besoins immédiats à la suite d'une catastrophe⁴². Les approches adaptées au milieu isolent une partie de la ville en fonction des frontières formelles et informelles d'un quartier, d'un bidonville ou d'une zone habitée afin de consolider l'ensemble des services essentiels à la survie et à l'épanouissement de la population. Lorsqu'on opte pour une telle approche, il convient de se questionner sur le rôle de l'accès aux services essentiels dans la génération de revenus et la promotion de l'inclusion, de la mixité sociale, de la santé et de la sécurité.

4. Offrir de l'assistance technique aux autorités locales pour soutenir les activités de planification urbaine et de rétablissement en lien avec le design urbain. La décision d'ONU-Habitat d'embaucher du personnel technique local (urbanistes locaux) pour soutenir le travail entrepris par les services municipaux aux Philippines, lors du typhon Haiyan, en est un bon exemple⁴³. Les municipalités pourraient aussi trouver utile de déployer du personnel provenant d'autres villes du pays pour qu'il contribue aux interventions d'urgence, particulièrement en ce qui a trait à la coordination avec des tiers, dont les humanitaires. Un autre exemple nous vient du Groupe de travail de CGLU pour la prévention et la gestion territoriale des

40 ONU-Habitat. Habitat III Issues papers : 14 – Informal Sector, New York, ONU-Habitat, 2015, p. 5.

41 EMBARQ Network. Upgrading Informal Settlements in an Urbanizing World, Smart Cities Dive, [En ligne], 2018. [https://www.smartcitiesdive.com/ex/sustainablecitiescollective/upgrading-informal-settlements-urbanizing-world/333291/] (4 septembre 2018).

42 Sanderson, D. et P. Sitko. Urban Area-Based Approaches in Post-Disaster Contexts. Guidance Note for Humanitarian Practitioners, Londres, IIED, 2017, p. 13.

43 Parker, E. et coll. « Urban Planning Following Humanitarian Crises: Supporting Local Government to take the lead in the Philippines following Super Typhoon Haiyan », IIED Working Paper, Londres, IIED, 2017.

crises⁴⁴, qui offre aux administrations locales, particulièrement celles de régions régulièrement affectées par des catastrophes, le soutien de leurs pairs pour la gestion des fonds et la planification des activités liées à la préparation et à l'intervention en cas de crise.

Priorité 4 : Aider les acteurs locaux à réinventer et revoir les systèmes urbains

Revenons à notre métaphore du début, à savoir qu'une ville est similaire au corps humain. Dans ce cas, les acteurs locaux représentent le sang – la force vive – qui coule dans les veines de la ville. Tout ce qui arrive dans une ville affecte ses acteurs locaux, et vice-versa. Par conséquent, ce sont les acteurs locaux qui devraient réinventer et revoir les systèmes urbains avec le soutien d'organisations internationales, et non l'inverse, et ce, avant, pendant et après une crise. Dans le cadre de cette recherche, nous définissons ainsi les acteurs locaux : il s'agit de personnes ou d'organisations d'une région ou d'un pays affecté par une crise qui ont une certaine influence sur la ville où a lieu l'intervention d'urgence⁴⁵. Ces acteurs locaux peuvent être des partis politiques, des médias, des chambres de commerce, des entreprises privées, des conseils jeunesse, des fournisseurs de services, des gangs, des services de police, des institutions financières et des organismes communautaires ou religieux, par exemple⁴⁶. Nous présentons, dans les pages qui suivent, quelques-unes des principales difficultés et possibilités auxquels sont peut-être confrontés les différents acteurs de la GAUC dans leurs efforts pour réinventer et revoir les systèmes urbains.

Autorités locales

Lorsque nous avons demandé aux administrations municipales d'énumérer leurs principaux partenaires en cas de crise, ils ont le plus souvent nommé les communautés, les bénévoles, les entreprises et les dirigeants locaux. D'autres acteurs ont aussi été mentionnés, quoique moins fréquemment, dont les ONG, les propriétaires, les

services de police et l'armée. En réfléchissant aux crises qu'elles ont subies (inondations, tremblement de terre, tsunamis et arrivées massives de déplacés), la plupart des administrations municipales ont souligné le manque de préparation au sein des structures et politiques gouvernementales, de même qu'au sein des communautés relevant de leur compétence. Elles avaient plusieurs recommandations à faire pour mieux intervenir en cas de crise en milieu urbain et mieux s'y préparer :

- 1) prioriser la PRCN ??? et la préparation dans les plans de développement à long terme;
- 2) créer des groupes d'intervention pluridisciplinaire intégrés avec des représentants des différents niveaux de gouvernement;
- 3) favoriser la participation de la population;
- 4) cartographier les risques techniques et environnementaux afin de mieux prioriser les investissements destinés à la réduction des risques;
- 5) trouver des moyens de renforcer la résilience à l'aide de réglementations locales et d'y investir des ressources.

Par ailleurs, une meilleure coordination et collaboration avec les ONG et les autres acteurs participant à la reconstruction est nécessaire pour éviter que leurs interventions actuelles ou futures ne chevauchent celles des autorités locales. Un manque de collaboration peut nuire aux marchés et à la prestation des services essentiels et provoquer des tensions entre les populations affectées par la catastrophe, les autorités locales et les gouvernements.

Société civile

Les acteurs locaux ne sont pas uniquement les premiers répondants lorsqu'une catastrophe s'abat sur une ville, ils sont également les mieux placés pour comprendre les nuances de la situation et de leurs systèmes urbains et pour prioriser, de façon pertinente, les activités de reconstruction et de renforcement de la résilience. Créer des liens de confiance, des compétences et des ressources au préalable est essentiel pour minimiser les conséquences d'un choc. Les activités qui nécessitent des actions collectives avant une catastrophe – comme les groupes d'épargne, les programmes d'amélioration de quartiers ou de bidonvilles, les programmes de lutte contre la drogue et le maintien de l'ordre – se transforment en réseaux et en structures de leadership en situation de crise et génèrent un climat de confiance dans la capacité des gens à s'unir et à s'entraider. Les inondations de Bangkok de 2011, en Thaïlande, en sont un bon

44 Cliquez sur le lien suivant pour plus de détails sur le Groupe de travail de CGLU pour la prévention et la gestion territoriale des crises : <https://www.uclg.org/en/organisation/structure/committees-working-groups/uclg-taskforce-territorial-prevention-and>

45 Alcayna, T. et F. Al-Murani. « Urban Humanitarian Response: Why Local and International Collaboration Matters », IIED Briefing, Londres, IIED, 2016.

46 Campbell, L. Stepping Back: Understanding Cities and Their Systems, Londres, ALNAP, 2016.

exemple : les structures fournies grâce à un programme d'amélioration des bidonvilles sur le canal Bang Bua ont permis à 12 quartiers de réunir leurs épargnes, leurs ressources communautaires et leurs dirigeants dans le but de positionner leur approvisionnement avant l'inondation et d'organiser des cuisines servant des repas chauds plusieurs jours avant l'arrivée de l'assistance d'urgence⁴⁷.

Agences internationales

Le rôle principal des agences internationales est d'appuyer les acteurs locaux dans leurs efforts pour réinventer et revoir les systèmes urbains afin d'offrir des services plus inclusifs, efficaces et efficients. En dépit de décennies de promesses de « décentralisation » (transfert des ressources et des décisions aux acteurs locaux), le Start Network⁴⁸ constate qu'en 2015 la proportion de l'aide remise directement aux ONG locales et nationales représentait seulement 0,4 % de l'assistance humanitaire internationale. Le Sommet mondial sur l'action humanitaire a réagi à ces tendances en appelant à une « révolution de la participation » qui s'appuierait sur le respect de la « Grande entente » (soit le versement de 25 % du financement humanitaire mondial aux intervenants locaux et nationaux d'ici 2020) et à un plan précis de décentralisation⁴⁹. On observe souvent une telle collaboration lorsque la législation de l'État où l'aide humanitaire est fournie l'exige, comme ce fut le cas lors du tremblement de terre au Népal, en 2015⁵⁰, du tremblement de terre à Sulawesi, en Indonésie, en 2018⁵¹, et de nombreuses catastrophes survenues en Inde⁵² ⁵³, où les gouvernements sont solides et empêchent les agences internationales d'intervenir.

47 Sitko, P. « 'Pre-positioning Trust': An Area-Based Approach to the 2011 Bangkok Flood », in Sanderson, D. et A. Sharma, A. (dir.), *World Disasters Report: Resilience: Saving Lives Today, Investing for Tomorrow*, Genève, IFRC, 2017.

48 Start Network. « Five Reasons Why the "localisation" agenda has failed in the past - and four reasons why things may now be changing », Reliefweb, 19 août 2016.

49 Organisation des Nations Unies. *The Grand Bargain – A Shared Commitment to Better Serve People in Need*, Istanbul, ONU, 2016.

50 Le gouvernement népalais impose désormais que l'aide soit offerte par l'entremise d'une ONG nationale ou régionale. Voir le rapport d'évaluation indépendante de 2018, intitulé *Plan International DEC-Funded Response To The Nepal Earthquakes*, 2015.

51 IRIN. *Why Indonesia's Rules on Foreign Tsunami Relief are Rattling the Aid Sector*, IRIN, 16 octobre 2018.

52 Sengupta, S. « Pride and Politics: India Rejects Quake Aid », *The New York Times*, 19 octobre 2005.

53 Kazmin, A. « India's Rejection of \$100m Foreign Flooding Aid Sparks Anger in Kerala », *Financial Times*, 27 août 2018.

Un changement fondamental est nécessaire pour réformer l'architecture, les présupposés, les structures et les comportements obsolètes de secteur humanitaire, qui ont en grande partie pris forme après la Première Guerre mondiale⁵⁴. Aujourd'hui, de nouveaux modèles ont été proposés pour les interventions en milieu urbain, dont le « modèle collaboratif »⁵⁵ de Ramalingham et Mitchell, qui tient compte des nombreux chevauchements entre les différents systèmes et de l'interdépendance nécessaire au bon fonctionnement d'une ville. Dans le modèle collaboratif, ce sont les acteurs locaux qui dirigent les interventions ; les organisations internationales travaillant à leurs côtés. Ce modèle reconnaît qu'il n'est plus nécessaire de mettre en place des systèmes pour répondre aux besoins de base en milieu urbain, alors que c'est toujours le cas dans le camp de réfugiés. La tâche principale est plutôt de consolider ou d'étendre le système d'infrastructures et les chaînes de valeur complexes des secteurs privé et public afin de répondre aux besoins de base, comme la nourriture, l'eau, les installations sanitaires et la protection.

Professionnels du milieu bâti

Au chapitre de la résilience urbaine, la principale fonction des professionnels du milieu bâti, comme les architectes, les ingénieurs, les designers urbains et les urbanistes, est de protéger la population et d'améliorer les conditions de vie en proposant des designs résistants aux catastrophes et en participant aux activités de reconstruction⁵⁶. Ces professionnels participent à la conception, à la planification et à la construction de la totalité du milieu bâti des villes. Le programme de recherche du Conseil International pour la recherche et l'innovation en bâtiment et construction⁵⁷ recommande que les compétences pertinentes pour la réduction des risques de catastrophes fassent partie des compétences essentielles de la formation pratique, des cours de perfectionnement professionnel et des diplômes universitaires de premier cycle relatifs avec le milieu bâti. Dans sa note d'orientation sur *Dix points essentiels pour rendre les villes résilientes*, l'*Urban Planning Advisory Group (UPAG)*

54 Bennett, C. et coll. *Time to Let Go: Remaking Humanitarian Action for the Modern Era*, Londres, ODI, 2016.

55 Ramalingam, B. et J. Mitchell. *Responding to changing needs? Challenges and opportunities for humanitarian action*, XIIIe retraite humanitaire de Montreux, Londres, ALNAP, 2014.

56 Boshier et coll. *Disasters and the Built Environment: Research Roadmap Summary*, Delft, Secrétariat général du Conseil International pour la recherche et l'innovation en bâtiment et construction, 2016.

57 Ibid.

de la Représentante spéciale du Secrétaire général pour la réduction des risques de catastrophes recommande qu'une planification urbaine sensible aux risques soit intégrée aux programmes d'enseignement supérieur des écoles d'urbanisme ; elle suggère également que les urbanistes n'ayant pas reçu ces enseignements suivent des cours de formation continue développés en partenariat avec des associations accordant des accréditations professionnelles, comme des ordres ou des associations d'urbanistes⁵⁸.

Les données sur les bonnes pratiques suggèrent que l'embauche, en situation de crise, de professionnels locaux du milieu bâti pour offrir un soutien technique d'appoint aux organismes gouvernementaux peut s'avérer très efficace pour répondre aux besoins supplémentaires. Le programme *Regional Technical Offices for Improving Municipal Planning and Enhancing Local Governance* dirigé par l'ONU-Habitat, par exemple, recrute des employés de la fonction publique et de la municipalité pour améliorer la prestation de services et rationaliser les interventions en matière de planification⁵⁹.

Universités et centres de recherche

Les universités et les centres de recherche sont souvent oubliés, alors qu'ils sont des sources importantes de connaissances et de données objectives. Ils jouent d'ailleurs un rôle majeur dans le suivi à long terme des tendances et dans l'élaboration d'un corpus de pratiques exemplaires. Les organisations qui mènent leurs propres évaluations, comme les agences d'aide et les gouvernements, ont tendance à fournir des données subjectives qui suggèrent que leurs activités et leurs actions sont largement couronnées de succès. Pourtant, bien des résidents de villes affectées par une crise sont laissés pour compte par les interventions humanitaires. Le rôle des universités et des centres de recherche est de fournir des données objectives sur ces laissés-pour-compte et de trouver des moyens d'améliorer l'efficacité de la prévention et de l'intervention en situation de crise. L'évaluation du niveau de préparation et des capacités d'intervention du Népal après le tremblement de terre de 2015, effectuée par l'Asia Foundation, est un excellent exemple de ce genre de recherche⁶⁰.

58 Gencer, E. et coll. *Guidance Note for Essential 4: Pursue Resilient Urban Development, Planning, and Design*, Rapport de l'UPAG pour Dix points essentiels pour rendre les villes résilientes, UNISDR, non publié, 2015.

59 ONU-Habitat. *Regional Technical Offices: Improving Municipal Planning & Enhancing Local Governance*, ONU-Habitat, [En ligne], [s.d.].

60 Das Manandhar, M. *Disaster Preparedness and Response Du-*

Priorité 5 : Comprendre l'engagement de n'oublier personne et le respecter

L'engagement de n'oublier personne⁶¹ exige une action franche pour s'attaquer aux désavantages, aux privations et aux discriminations⁶². En milieu urbain, il peut s'avérer ardu d'aider les personnes difficiles à atteindre pour différentes raisons : manque de mobilité, réticence à entrer en contact avec les acteurs internationaux, ou méfiance à l'égard des autorités locales. Les groupes plus difficiles à atteindre peuvent être composés de travailleurs migrants, de réfugiés, de personnes âgées, de personnes handicapées ou de personnes homosexuelles, bisexuelles, transgenres.... Il peut également s'avérer difficile de déterminer les problèmes moins visibles, comme la violence sexuelle et conjugale, dans des endroits comme les bidonvilles qui n'apparaissent sur aucune carte officielle, les édifices construits sans autorisation ou les routes non documentées⁶³.

La réalité, c'est que des millions de personnes sont oubliées et laissées pour compte face aux aléas du quotidien. Les personnes prises dans un conflit interminable, par exemple, n'ont parfois aucune voie de secours pour échapper aux conséquences négatives de la vulnérabilité chronique, des chocs liés aux catastrophes, des stress liés aux changements climatiques et à l'urbanisation rapide et incontrôlée. Lorsque l'on intervient dans des situations de crise prolongées en milieu urbain, il faut s'attaquer à des enjeux interreliés : lacunes dans la protection sociale et les soins de santé, préparation aux risques climatiques, nouvelles formes de violence et gestion des conséquences de l'urbanisation rapide, par exemple⁶⁴.

N'oublier personne est essentiellement une approche « axée sur la demande » qui priorise les personnes dont les besoins sont les plus criants. Pour y parvenir, il est impératif de poser les bonnes questions et de collecter des

ring *Political Transition in Nepal: Assessing Civil and Military Roles in the Aftermath of the 2015 Earthquakes*, San Francisco, The Asia Foundation and Harvard University, 2017

61 La promesse de n'oublier personne fait partie du Programme de développement durable à l'horizon 2030.

62 Programme des Nations Unies pour le développement. *What Does it Mean to Leave No One Behind? A UNDP Discussion Paper and Framework for Implementation*, PNUD, [En ligne], 2018, p. 23.

63 Fisher, D. et coll. *World Disasters Report: Leaving No One Behind*, Genève, IFRC, 2018.

64 Programme des Nations Unies pour le développement. *What Does it Mean to Leave No One Behind? A UNDP Discussion Paper and Framework for Implementation*, PNUD, [En ligne], 2018, p. 23.

données pertinentes, fiables et désagrégées afin de comparer les différents groupes qui sont en situation de crise et, dans un deuxième temps, de déterminer lesquels sont réellement les plus vulnérables, et pour quelles raisons. Adopter une telle approche en milieu urbain peut s'avérer ardu en raison de la nature changeante des villes, de leur densité (résidents, institutions et bâtiments) et de leur diversité (cultures, normes sociales et langues). L'accès à l'information est crucial pour rendre les institutions responsables et redevables, fournir des rétroactions ??? et réunir des données que les communautés pourront utiliser pour concevoir leurs initiatives.

Pour les autorités locales, n'oublier personne signifie adopter des pratiques d'urbanisme plus équitables et plus inclusives, faire preuve d'une plus grande transparence et reddition de comptes dans leur gouvernance (grâce à une budgétisation participative, par exemple), mettre fin à la corruption et poser des gestes mûrement réfléchis sur des enjeux difficiles (le droit au travail des réfugiés, par exemple). Concernant la société civile, les personnes les plus à risque d'exploitation sont celles qui n'ont pas de réseau social en mesure de les repérer ou de les aider. L'accès aux travailleurs sociaux, aux professionnels de la santé, aux agents de police, aux autorités judiciaires, aux centres religieux et aux travailleurs humanitaires peut aider à traiter un large éventail de problèmes moins visibles, particulièrement pour les personnes qui travaillent dans un secteur parallèle ou qui vivent dans des bidonvilles.

Dans le cas des professionnels du milieu bâti, n'oublier personne signifie concevoir des villes plus inclusives tenant compte des besoins des groupes marginalisés et coupés des autres, notamment en concevant des moyens d'accès sécurisés aux services (transports, infrastructures publiques, écoles, soins de santé et espaces publics). Pour ce qui est des agences de développement et des organisations humanitaires, cela signifie trouver des moyens d'entrer en contact avec les groupes marginalisés pour régler les problèmes moins visibles ; mais également de concevoir, mettre en place et superviser des projets dirigés par les personnes issues de ces groupes. Cela implique aussi de mettre les théories du changement en action pour modifier les comportements conformément aux exigences des droits de la personne. Dans le cas des universitaires, cela signifie se tourner vers l'avenir pour tenter d'anticiper les problèmes futurs et d'imaginer de nouveaux modes d'intervention, tout en documentant

les bonnes pratiques utilisées actuellement pour résoudre les problèmes urbains.

N'oublier personne veut également dire ne pas se limiter à répondre aux simples besoins de base⁶⁵. N'oublier personne, c'est mettre en place des cadres mondiaux à l'échelle locale et travailler de concert pour le développement, la paix, la lutte aux changements climatiques et l'égalité des sexes de façon à soustraire chaque être humain des crises qu'il subit, et ce, quelque soit son âge, son sexe, sa nationalité ou ses autres caractéristiques. Ces cadres sont les Objectifs de développement durable, le *Cadre d'action de Sendai pour la réduction des risques de catastrophes*, le *Nouveau programme pour les villes* et l'*Accord de Paris sur les changements climatiques*.

À l'échelle locale, ces valeurs peuvent prendre la forme d'outils fondés sur la pensée systémique pour déterminer les racines profondes de la vulnérabilité et de la marginalisation. Le *Cadre d'action pour la sécurité alimentaire et la nutrition lors des crises prolongées* du Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA) permet d'analyser les systèmes liés à la sécurité alimentaire, à la nutrition, à la salubrité alimentaire, à la santé, à l'hygiène, à l'assainissement, à la protection sociale et à l'éducation⁶⁶. Des organisations comme Mercy Corps utilisent une approche systématique et la cartographie des systèmes urbains pour mieux comprendre la résilience. Le *Strategic Resilience Assessment Tool* (STRESS)⁶⁷ a été utilisé dans différents contextes ruraux et urbains en Ouganda, au Niger, au Népal, en Mongolie et au Myanmar (Birmanie) et, plus particulièrement, en milieu urbain à Chennai, en Inde, après l'inondation de 2015⁶⁸. Comprendre les liens étroits qui existent entre les humains, les systèmes urbains et les risques donne la possibilité d'adapter et d'ajuster les programmes, les plans et les politiques.

65 Bureau de la coordination des affaires humanitaires et CDA Collaborative Learning Projects. Leaving No One Behind: Humanitarian Effectiveness in the Age of the Sustainable Development Goals, BCAF, [En ligne], 2016, p. 5.

66 Comité de la sécurité alimentaire mondiale. Framework for Action for Food Security and Nutrition in Protracted Crises, [En ligne], CSA, 2015, p. 9.

67 Levine, E. et coll. Strategic Resilience Assessment Guidelines, Portland, Mercy Corps, 2017.

68 Suivre le lien suivant pour consulter la bibliothèque d'études de cas menées à l'aide de l'outil STRESS dans différents contextes et dans plusieurs pays du monde : <https://www.mercycorps.org/research-resources/resilience/strategic-resilience-assessment>

La nécessité de prévoir les mille et une façons dont les chocs et les stress affecteront les systèmes urbains, ainsi que les personnes qui y habitent et les acteurs locaux responsables d'assurer la prestation des services essentiels, est au cœur du renforcement de la résilience aux crises en milieu urbain. Notre recherche a par ailleurs permis de révéler que ce principe fondamental s'accompagnait d'une responsabilité pressante : s'attaquer aux nombreuses causes de la vulnérabilité, ainsi qu'aux processus urbains du quotidien qui entravent la résilience dans le cadre du fonctionnement normal des villes. Comme nous l'avons mentionné précédemment, cela peut inclure la mauvaise gestion des ressources urbaines, les conséquences de la piètre qualité de l'environnement et des facteurs climatiques ou, plus important encore, les graves conséquences des mouvements démographiques rapides et de la croissance urbaine non maîtrisée, entre autres. Si la prévention n'empêche pas nécessairement les crises d'arriver, elle peut du moins permettre d'en réduire les impacts et contribuer à faire de la résilience à la fois un but et un processus.

Pour conclure, la GAUC mise sur cinq priorités destinées à l'ensemble des acteurs responsables de la résilience urbaine, en particulier aux humanitaires et aux autorités locales, afin que les méthodes d'intervention et de rétablissement aient une vision à plus long terme, tout en réduisant les écarts actuels entre l'action humanitaire et le développement.

1- Étant donné la complexité et l'interdépendance du tissu urbain, il est impossible d'identifier clairement le moment où doit cesser l'action humanitaire au profit du développement. Dans ce contexte, l'impératif de **répondre aux besoins actuels tout en planifiant l'avenir** peut présenter le grand avantage de réconcilier des perspectives différentes tout en tenant compte des liens étroits entre les priorités à court terme et les objectifs à long terme. La nécessité de planifier longtemps à l'avance appelle d'abord et avant tout un **engagement sincère des gouvernements locaux** ainsi qu'un **financement pluriannuel** adéquat qui, l'un comme l'autre, profiteraient d'une approche axée sur l'organisation spatiale et une planification urbaine visant à mieux reconstruire, et à atténuer les conséquences des crises futures.

2- Lorsque les humanitaires sont confrontés à la complexité et à la diversité des systèmes urbains, une **compréhension commune du contexte local** – c'est-à-dire du lien d'interdépendance et d'influence entre la po-

pulation et le milieu bâti – est cruciale pour s'attaquer aux problèmes systémiques. Si le secteur de l'aide humanitaire a mis à disposition de tous un grand éventail de connaissances et d'outils d'analyse en la matière, il reste encore un travail considérable pour harmoniser les approches de profilage urbain¹, d'analyse contextuelle et d'évaluation des vulnérabilités.

3- Il est indispensable de **prioriser le soutien aux services essentiels à la survie de la population et au maintien de ses moyens de subsistance dans les villes touchées par des crises**. Si c'est aux administrations municipales qu'il incombe au premier chef de s'occuper de la population qui vit sur son territoire, les humanitaires, les agences de développement, les universités, les acteurs de la société civile et les professionnels du milieu bâti peuvent jouer un rôle secondaire, notamment en leur offrant du soutien technique et un bagage de connaissances. Peu importe leur secteur d'activité, ces acteurs doivent être conscients que les individus entretiennent des liens particuliers avec les services en fonction de leur sexe, de leur âge, de leur culture et de leurs handicaps.

4- Étant donné qu'ils sont les premiers à intervenir en cas de crise, il est impératif d'**offrir aux acteurs locaux le soutien nécessaire pour réinventer et revoir les systèmes des villes affectées par une crise**. Ces acteurs locaux peuvent être des partis politiques, des médias, des chambres de commerce, des conseils jeunesse, des fournisseurs de services, des gangs, des services de police, des institutions financières, des organismes communautaires ou des organismes religieux, par exemple.

5- Si les moyens, les capacités et les motivations des divers intervenants diffèrent, tous devraient **comprendre l'importance de l'engagement de n'oublier personne, et agir en conséquence**. Avec l'approche « axée sur la demande », qui priorise les groupes dont les besoins sont les plus criants, n'oublier personne ne se limite pas à répondre aux simples besoins de base des gens : cela signifie également d'assurer un continuum entre les interventions humanitaires à court terme et les programmes axés sur la résilience à long terme.

¹ Voir, à ce sujet, les efforts de la GAUC pour intégrer les différentes approches et pratiques exemplaires au profilage urbain dans son rapport intitulé *Urban Profiling for Better Responses to Humanitarian Crises*.



9, rue Christiani 75018 Paris ■ Tél. : (+33/0)1 53 41 81 81 ■ Fax : (+33/0)1 53 41 81 41
Site Internet : www.cites-unies-france.org ■ Courriel : coop-dec@cites-unies-france.org