

VILLES EN GUERRE, GUERRES EN VILLE : PROJET DE RECHERCHE

Responsables scientifiques : François Grünewald et Éric Levron, Groupe URD (Urgence – Réhabilitation – Développement)

Contact : elevron@urd.org

Équipe de recherche : 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, Émilie Aberlen, Sory Camara et Ing. Farhad

Auteur de la communication : Éric Levron

Le projet de recherche « villes en guerre, guerres en ville » a fait l'objet d'une série d'études dans trois pays de la ZSP (Mali, Guinée et Angola), d'entretiens avec des responsables des sièges d'agences internationales et d'organisations humanitaires ainsi que d'une revue bibliographique sur le thème. En outre, des recherches (non financées dans le cadre du PRUD) dans des métropoles situées hors de la ZSP (Bogota, Kaboul et Peshawar) nous ont permis d'obtenir des données complémentaires. L'analyse des stratégies de survie et d'adaptation des populations déplacées ou réfugiées, sur laquelle se fondent les stratégies d'intervention des organisations de solidarité internationales (OSI), a constitué le pilier de cette étude. Cependant, dans le cadre de cet atelier, nous nous limiterons à la présentation d'un état des lieux des logiques d'intervention des OSI dans les villes en situation de conflit.

La problématique des conflits urbains

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

□ Si dans l'histoire des États, 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 acquiescer, dans la fin du ^{xx} 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 », « déréglé », 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 dysfonctionnements, 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

Le sujet était vaste. Les villes et les conflits revêtent des formes que l'on peut décliner en de très nombreux cas de figure. La taille d'une ville apparaissait 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 leur forme. 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.

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. Il y a plusieurs explications à cela :

□ 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. Il est par ailleurs symptomatique de constater que les formations données au personnel humanitaire ainsi que la littérature qui lui est conseillée 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 dans un 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 préexistant et de s'y adapter avant de définir une politique de formation et d'intervention cohérente. On note d'ailleurs que les interventions en ex-Yugoslavie dans les milieux modernes et urbanisés ont marqué le début d'une évolution.

□ Des contraintes d'ordre politique : l'aide humanitaire en ville n'est souvent 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 frontalières, 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.

□ L'originalité et la complexité du milieu urbain : l'analyse des mécanismes de survie en ville est complexe et différente 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 liés à la ville (économie, sociologie, urbanisme, etc.), seules véritables clés 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 représente un « *pulling factor* » qui entraîne un appel d'air incontrôlable de populations d'origine rurale 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 prioritaire. Le milieu rural a longtemps été considéré comme l'environnement le plus prioritaire. Le milieu rural a longtemps été considéré comme l'environnement le plus prioritaire. Le milieu rural a longtemps été considéré comme l'environnement le plus prioritaire.

Nous le voyons, les tenants de la pensée rousseauiste 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. Une prise de conscience sur les enjeux de l'aide humanitaire en ville émerge depuis peu. Les réponses humanitaires en milieu urbain existent, bien que souvent réactives, et non fondées sur une stratégie d'intervention urbaine avec ses caractéristiques propres.

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 standards 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 équiper. 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'interland, et d'autre part une ville avec son fonctionnement singulier.

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 font ainsi augmenter 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-mêmes 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 internationale 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 et 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. À 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, de réhabilitation d'infrastructures d'eau et d'assainissement, d'aides au logement (habitat provisoire, subvention pour la location de logements dans les métropoles). La phase suivante, vouée 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 se développent alors.

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 a 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 prérequis 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 en priorité les populations les plus « vulnérables ». L'appui à ces ménages devrait donc s'opérer selon de nouveaux principes d'intervention, notamment par un renforcement des 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 dérives partisanes 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 de soutenir l'autonomie des organisations de base.

En 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 », déterminée par 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 un 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 œuvrent à la transformation du tissu urbain. Or travailler à la transformation des zones rurales, à l'aménagement des camps, c'est aussi œuvrer à la transformation des villes, et inversement.

En dépit de cela, les humanitaires contribuent à créer du fait urbain au travers de l'organisation et de 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 à 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 à l'ensemble des impacts plausibles que celui-ci aura sur l'ensemble du tissu social, économique et sur les relations entre les villes et la campagne.

Malgré la complexité et les surcoûts de l'intervention d'urgence dans les villes, le défi de sensibiliser les acteurs humanitaires à la nécessité 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 l'incompréhension et les 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. Pour cela, les acteurs humanitaires doivent s'ouvrir à de nouveaux champs professionnels, revisiter leurs pratiques, batailler contre certaines idées reçues et convaincre les acteurs locaux, nationaux et les bailleurs de fonds du bien fondé de prendre mieux en compte le 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 lus en parallèle de situations de crises urbaines plus classiques, souvent liées aux phénomènes d'exclusion et de pauvreté.