

# LES CRISES URBAINES

10 principes d'intervention  
pour une ambition renouvelée



Auteur

**Hugo Halimi**, Division Développement urbain, aménagement, logement

Relecture et avis techniques au sein de l'AFD

**Sylvain Joachim**, Division Développement urbain, aménagement, logement

**Nicole Madariaga**, Division Développement urbain, aménagement, logement

**Léo Eugène**, Division Développement urbain, aménagement, logement

**Juliette Le Pannerer**, Division Développement urbain, aménagement, logement

**Simon Brochut**, Division Développement urbain, aménagement, logement

**Anne Odic**, Division Développement urbain, aménagement, logement

**Arthur Germond**, Division fragilités, crises et conflits

**Guillaume Bouveyron**, Division fragilités, crises et conflits

**Guillaume Merere**, Division eau et assainissement



Relecture :  
**Philippe Laura**

Illustration de couverture, schémas et adaptation de la maquette (mise en page) :

**Anne-Charlotte de Lavergne**

www.ancharlotte.com



## SOMMAIRE

### Chapitre 1 ..... P.6

Comprendre les crises urbaines :  
la « ville partout, et partout  
en crise » ?

Transition urbaine et mutation des crises contemporaines

Face à ces enjeux, une approche  
par les fragilités urbaines

La stratégie de l'AFD :  
anticiper et gérer les crises urbaines

### Chapitre 2 ..... P.9

Définir les crises urbaines

Les villes comme « trappes à fragilités » :  
les effets de concentration

Les villes comme « courroies de transmission » :  
les effets d'interdépendance

Les villes comme source additionnelle  
de complexité à la crise

Des crises de natures différentes  
mais aux effets convergents

### Chapitre 3 ..... P.14

Les effets des crises urbaines

Les effets des crises sur la gouvernance

Les effets des crises sur les populations

Les effets des crises sur les infrastructures  
et services

### Chapitre 4 ..... P.20

Agir sur les crises urbaines :  
dix principes d'intervention pour l'AFD

1. Adopter une approche territoriale

2. Phaser les interventions

3. Prendre le relais des acteurs humanitaires

4. Faire participer les habitants-es malgré l'urgence

5. Renforcer progressivement les institutions

6. Reconstruire par les liens

7. Fournir une protection sociale adaptative

8. Rétablir des services essentiels inclusifs

9. Renforcer les filières porteuses dans la reconstruction

10. Renforcer les capacités de réponse des territoires  
face aux risques

### Annexe ..... P.46

Retour sur 12 projets  
financés par l'AFD

# PRÉFACE



Ouagadougou, Burkina Faso © AFD

**L**es villes sont parfois considérées par les acteurs humanitaires et de développement comme des territoires neutres pour y intervenir en situation de crise. L'AFD est de son côté convaincue, comme l'illustre cette publication, qu'il existe des spécificités des contextes urbains face aux crises, les rendant plus complexes, plus rapides et imprévisibles.

Face aux besoins croissants d'interventions rapides et durables dans ces contextes, un important travail de capitalisation, tiré des expériences passées de l'AFD et d'échanges d'expertise avec différents partenaires extérieurs, a été conduit sur le sujet depuis 2013. Il a permis à l'AFD de développer de nouveaux outils et des modalités d'interventions plus souples et adaptées.

Répondre aux spécificités des contextes urbains en crise passe par une approche flexible et partenariale, mettant en commun l'ensemble des acteurs intervenant sur le territoire de la crise. En complémentarité avec les opérations humanitaires qui interviennent davantage en réaction, ciblant surtout des publics vulnérables, l'AFD cherche ainsi à prévenir les crises et à contribuer au relèvement progressif de territoires urbains marqués par un faisceau de fragilités, dans une approche intégrée associant réduction de ces fragilités et renforcement des facteurs de résilience.

Cette volonté d'agir rapidement tout en répondant aux logiques de fond de la crise implique un engagement par phases à différentes échelles, permettant d'initier des actions d'urgence tout en préparant des actions structurantes de plus long terme. Ces dernières visent par exemple à rétablir durablement les services urbains dont la crise est venue aggraver les déficiences.

Les interventions dans les contextes urbains en crise sont en effet souvent associées à la reconstruction d'infrastructures, endommagées ou détruites par la crise, quelle que soit sa nature (catastrophe naturelle, conflits...). Toutefois, au-delà d'une reconstruction physique de lieux, la réponse opérationnelle de l'AFD aux crises urbaines passe aussi par une volonté de réparer, reconnecter ou reconstruire par les liens.

Ces liens renvoient à plusieurs dimensions et usages de l'espace urbain. En premier lieu, les liens entre les populations d'un quartier et les pouvoirs publics, qui peuvent être distendus par la crise. Ils s'organisent

aussi autour de la fourniture de services urbains, comme en témoignent les enjeux croissants d'accueil de personnes déplacées en milieu urbain.

Pour reconstruire par les liens, il est nécessaire de déployer une ingénierie sociale renforcée dans les projets, en s'appuyant sur les habitants.es qui sont les premiers acteurs de la reconstruction, et sur des organisations de la société civile disposant d'une bonne connaissance du terrain, tout en renforçant sur le long terme les institutions affaiblies par la crise.

Afin de prévenir la récurrence des crises, l'AFD propose enfin d'intervenir en appui pour la prévention ou la gestion des risques sur un espace identifié avec les institutions en place, en impliquant les habitants.es vivant sur le territoire concerné (mise en place de plan de prévention des risques, réalisation de cartographie participative, développement de système d'alerte précoce, etc.). Une intervention en amont des crises permet de réduire significativement les coûts d'une action dans l'urgence.

Intervenir dans les territoires urbains en crise constitue donc une priorité pour l'AFD. Affirmée lors de la Conférence Habitat III en 2016 et dans le cadre d'intervention stratégique « Villes durables » de l'agence, cette ambition renouvelée pour faire face aux crises urbaines se matérialise désormais autour de dix principes d'intervention exposés dans cette publication.

1. Adopter une approche territoriale.
2. Phaser les interventions.
3. Prendre le relais des acteurs humanitaires.
4. Faire participer les habitants malgré l'urgence.
5. Renforcer progressivement les institutions.
6. Reconstruire par les liens.
7. Fournir une protection sociale adaptative.
8. Rétablir des services essentiels inclusifs.
9. Renforcer les filières porteuses dans la reconstruction.
10. Renforcer les capacités de réponse des territoires face aux risques.

Ce travail s'inscrit dans le cadre de la stratégie de l'AFD sur les « Vulnérabilités aux crises et résilience » approuvée en 2017. Elle constitue un des piliers de notre nouveau Plan d'orientation stratégique et s'est notamment concrétisée par la création du Fonds paix et résilience (Minka).

**Anne Odic,**  
Responsable de la Division développement urbain,  
aménagement, logement  
Agence française de développement



Irak © AFD, Guillaume Merere.

Chapitre 1

# COMPRENDRE LES CRISES URBAINES : LA « VILLE PARTOUT, ET PARTOUT EN CRISE »<sup>1</sup> ?

## TRANSITION URBAINE ET MUTATION DES CRISES CONTEMPORAINES

D'ici 2050, on estime que 70 % de la population mondiale vivra dans des situations de crise chronique (Banque mondiale, 2015). Au même horizon, la même proportion vivra en milieu urbain (Nations Unies, 2018). S'il est clair que ces situations de crise à l'échelle globale ne seront pas exclusivement urbaines, les phénomènes parallèles de transition urbaine et d'augmentation des crises conduisent à étudier

leurs croisements et implications respectives pour un acteur comme l'AFD, amené à intervenir de plus en plus durablement dans ces contextes.

La transition urbaine, qui se traduit par un phénomène d'urbanisation planétaire brouillant la distinction binaire entre l'urbain et le rural, appelle en effet à redéfinir l'urbain non plus seulement en fonction de données spatiales ou démographiques à un instant donné, mais au regard des transitions qu'elle signifie pour ces territoires (Steck, 2006 ; Brenner and Schmid, 2014). Dans leur organisation d'abord, ces territoires étant amenés à être plus peuplés, plus vastes, plus diversifiés (en terme d'activités, d'usages des sols...), et donc aussi plus fragiles. Mais surtout dans les modes de

gestion, d'anticipation et de planification des risques qui accompagnent ces transitions.

Dans ce contexte, la crise de la ville fait figure de diagnostic quasi récurrent, pour décrire un ensemble de phénomènes qui accompagneraient invariablement toute transition urbaine : pollution de l'air, croissance de quartiers précaires en nombre... Cette idée ancienne de crise de la ville revêt des dimensions variables selon les époques, avec, à chaque fois, des répercussions différentes en matière d'action publique : par exemple le discours hygiéniste du début du XX<sup>e</sup> siècle en France qui revenait à traiter les formes de précarité induites par la ville industrielle comme des pathologies à résorber, ou encore les visions déclinantes qui ont parfois cours sur les villes en développement, particulièrement leurs mégapoles, vues comme symptomatiques d'une crise de la forme urbaine (Davis, 2006). Ainsi, le terme de crise est souvent employé abusivement pour décrire une situation urbaine qualitativement déstabilisante, présentée comme le corolaire négatif de la transition urbaine.

À l'inverse, d'autres visions de ce rapport **villes et crises** ne reviennent à présenter les villes que comme le théâtre d'une crise dont les tenants lui seraient extérieurs, déniaient ainsi aux villes leur capacité à générer les crises, à les transformer et aussi les gérer. Les villes sont alors tantôt « espace refuge », pour des populations fuyant un conflit extérieur à la ville, ou « espace martyr », la mémoire collective étant pleine de l'image de villes détruites (Grünwald, 2005). Cette conception ruraliste des crises et conflits, qui a longtemps prévalu dans le monde du développement, a eu pour conséquence de faire souvent passer les fragilités urbaines au deuxième plan (*ibid.*).

Le phénomène global de transition urbaine et la mutation des crises contemporaines appellent à changer de regard sur les crises en milieu urbain pour établir un référentiel complexe, tourné vers l'action. En effet, la dimension politique et parfois totalisante de la notion de crise – un territoire est en crise ou ne l'est pas –, ne permet pas à elle seule d'interroger les gradients de « ce qui fait crise ». Ni pour un acteur comme l'AFD de se placer dans une logique de réponse qui dépasse l'injonction à agir dans l'urgence. Cela afin d'épouser l'instabilité inhérente à ces situations et les risques de rechute dans la crise sur le temps long, pour agir, derrière le paroxysme de l'évènement, sur les fragilités structurelles des territoires.

## FACE À CES ENJEUX, UNE APPROCHE PAR LES FRAGILITÉS URBAINES

Longtemps identifiées à un évènement soudain ou un choc (guerre, catastrophe naturelle, épidémie...), les crises ne peuvent pour autant être réduites à cette caractéristique, qui écarterait alors un grand nombre de situations contemporaines. Elle placerait en outre d'emblée les acteurs de développement dans une position de réponse à celles-ci, plutôt que de prévention, alors que les deux sont essentielles pour agir sur les fragilités d'un territoire.

Les crises peuvent en effet décrire un état d'instabilité durable et récurrent et/ou être d'apparition progressive. Elles peuvent aussi être d'amplitude irrégulière, à travers des phénomènes durables et chroniques où alternent par phases successives les situations de crise/post-crise/crise. Ces types de crise sont d'ailleurs de plus en plus fréquents et engendrent des dégradations longues et profondes des services urbains (AFD, 2018). Elles affectent en outre de façon croissante les pays à revenus intermédiaires, comme en témoigne le bassin de crise syro-irakien (Banque mondiale, 2017).

Les crises contemporaines mettent principalement à l'œuvre des acteurs non-étatiques et reflètent de plus en plus des situations d'inégalités horizontales d'ordre socio-politiques. Plus de 75% des conflits les plus violents n'ont aujourd'hui pas lieu dans le cadre de guerres conventionnelles (Muggah 2014). Ces situations, que certains auteurs qualifient de *civic conflicts*, renvoient par exemple à des enjeux d'exclusion politique et sociale, ou encore de déficit d'accès structurel en services de base en milieu urbain, pour lesquels la sensation d'équité dans l'accès compte d'ailleurs plus que leur niveau d'accessibilité (Sturge et al. 2016).

Ces crises sont aussi de plus en plus complexes, mêlant des dimensions sécuritaires, économiques, sociales, ou encore environnementales, et justifient ainsi une approche globale des fragilités qui les sous-tendent. Il est en effet de plus en plus difficile de les isoler selon leur nature (endogène/exogène, naturelle/humaine). À savoir, distinguer le foyer de la crise et les éléments qui génèrent la rupture, tant ces causes et leurs répercussions sont enchevêtrées. Chaque territoire est en effet marqué par des fragilités à des degrés différents et selon des combinaisons variables, parvenant à une certaine forme d'équilibre pouvant être ensuite

1. Tiré d'un numéro de la revue « Manière de Voir » paru en octobre 1991.

perturbé par un élément qui génère une rupture. Cet élément peut ainsi être exogène et d'origine naturelle, comme un cyclone, ou endogène et d'origine socio-politique comme un conflit.

La notion de fragilité est ici définie comme un ensemble de déterminants sociaux, économiques, environnementaux et institutionnels qui rendent la crise plus probable, combinés avec le manque de capacité pour faire face à cette probabilité. « *Ce n'est pas le tremblement de terre qui fit mourir les gens à Lisbonne mais le fait qu'ils habitaient Lisbonne* » (Grünwald, 2005). Voltaire s'adressant à Rousseau en référence au tremblement de terre de Lisbonne de 1755 relevait déjà cette nécessité d'analyser une situation de crise par son caractère déstabilisant, mais aussi par l'incapacité d'une institution ou d'une population à gérer cette instabilité. Cette incapacité ou inefficacité à « faire face », à travers la provision de services de bases dans un quartier d'une ville par exemple, vient souvent en retour contribuer à l'érosion de la légitimité de l'autorité de pouvoirs publics à gérer cette situation.

Les crises urbaines sont dès lors à comprendre dans une vision combinée qui implique d'agir directement à la racine de ces fragilités et de rompre les courroies de transmission qui les entretiennent. L'approche par les fragilités, qui constitue le socle du référentiel d'action de l'AFD dans ces contextes, permet ainsi d'analyser les territoires de façon dynamique en se projetant à des échelles différentes : à travers une compréhension des villes dans des systèmes plus larges de fragilités mais aussi à l'échelle infra-urbaine afin de mieux appréhender la répartition spatiale de ces fragilités entre quartiers.

## LA STRATÉGIE DE L'AFD : ANTICIPER ET GÉRER LES CRISES URBAINES

Les villes ne se distinguent donc pas des territoires ruraux par la nature des fragilités qui les affectent ou des déterminants structurels spécifiques, mais plutôt par le double effet de **concentration** et d'**interdépendance** s'appliquant à ces fragilités, qui constituent le socle des crises sur ces territoires.

Les villes se caractérisent en effet par des zones de forte densité humaine, un bâti (logements/infrastructures) important, la concentration et diversité d'activités productives et/ou politiques et des phénomènes d'inégalités dans des échelles concentrées (Beall et al. 2013). Cela se traduit territorialement par des zones

de concentration de fragilités multidimensionnelles (sociales, économiques, environnementales, institutionnelles/ politiques) et induit une plus forte exposition des villes à la survenance de crises.

Les villes sont aussi des courroies de transmission, car en leur sein peuvent coexister plusieurs types de crises (sanitaire, sociale, environnementale, politique...) qui se nourrissent mutuellement. Ces systèmes de crise sont la conséquence d'effets d'interdépendance caractéristiques des villes :

- entre services urbains qui fonctionnent de manière complémentaire et en réseau ;
- entre les villes et d'autres territoires, provoquant des effets de contagion.

Les interventions de l'AFD viseront ainsi d'abord à agir en amont des crises, afin d'éviter que des situations de fragilités urbaines, inhérentes à chaque territoire, ne se transforment en crise et ne déstabilisent des territoires sur la durée. Le coût de l'inaction en matière de prévention des crises est en effet significatif : opportunités manquées de développement, coûts humains, coûts budgétaires – interventions extérieures, aide humanitaire, risques de contagion... (ONU et Banque mondiale, 2018).

Pendant les crises, l'AFD accompagnera aussi, dans une approche partenariale avec les acteurs de la sécurité, de la diplomatie, de l'humanitaire et de la recherche, le relèvement des territoires en crise. Cela passe par l'identification de poches de résilience sur ces territoires. La résilience d'une ville est liée à sa capacité, face à une situation d'instabilité, non pas à absorber un choc et revenir à son état originel, mais bien, en y faisant face, à se réorganiser dans le changement dans une logique d'adaptation. Cette notion de résilience est interdépendante et concomitante avec celle de fragilité, et place d'emblée la logique d'intervention de l'AFD dans une dynamique de reconstruction post-crise.

Dès lors, en complémentarité avec les interventions humanitaires qui interviennent davantage en réaction aux crises, selon une rhétorique de l'urgence et une approche qui privilégie le ciblage des personnes vulnérables, l'AFD visera aussi à la réduction des fragilités structurelles des territoires, dans une volonté de faire mieux qu'avant la crise. Cela se traduit par un développement urbain évolutif qui intègre l'importance du contexte et l'histoire du lieu, tout en misant sur la résilience des systèmes urbains et le relèvement des acteurs locaux (populations, secteur privé, institutions...) qui sont les moteurs de la reconstruction, avant l'arrivée de l'aide extérieure.



Beyrouth, Liban © Rouba Wehbe

### Chapitre 2

# DÉFINIR LES CRISES URBAINES

## LES VILLES COMME « TRAPPES À FRAGILITÉS » : LES EFFETS DE CONCENTRATION

Les villes abritent de multiples espaces de concentration et cumuls de fragilités multidimensionnelles (sociales, politiques, économiques...), qui peuvent être qualifiés de « trappes à fragilités ». Ces dernières sont particulièrement accentuées en milieu urbain en raison de la densité et de la diversité de populations et d'activités qui s'y trouvent. Elles sont amplifiées par des multiplicateurs de menaces que sont le changement climatique et la pression démographique.

### DENSITÉ DES ESPACES URBAINS ET CONCENTRATION DE FRAGILITÉS

La densité de zones bâties aux fonctions variées (logements, activités économiques...) induit une concentration et une multiplication de fragilités potentielles. Par extension, cette concentration de fragilités peut se

traduire par une concentration des dommages, comme par exemple dans les situations post-séisme où la difficulté d'intervention en milieu urbain réside dans l'accumulation de débris sur des zones très concentrées, limitant leur accessibilité et les premières aides aux populations victimes. Dans les villes du Sud, on retrouve des densités particulièrement fortes dans les quartiers précaires où dominent les logements auto-construits. Cette forte densité, croisée à la précarité importante de ses habitants, explique que les dégâts seront souvent plus importants dans ces quartiers.

Les phénomènes de densité peuvent aussi comporter des risques sanitaires et sociaux et contribuer à une plus forte propagation de maladies. Les crises sanitaires sont en effet souvent un effet indirect de la crise quand l'accès à certains services de base comme l'eau sont durablement affaiblis. La densité des zones urbaines peut également contribuer à une plus grande propagation de rumeurs, dont les effets, difficilement maîtrisables, peuvent venir renforcer certains déterminants de la crise : en suscitant des mouvements de panique par exemple, voire en nourrissant des ressentiments intercommunautaires.

## DIVERSITÉ DES ESPACES URBAINS ET CONCENTRATION DE FRAGILITÉS

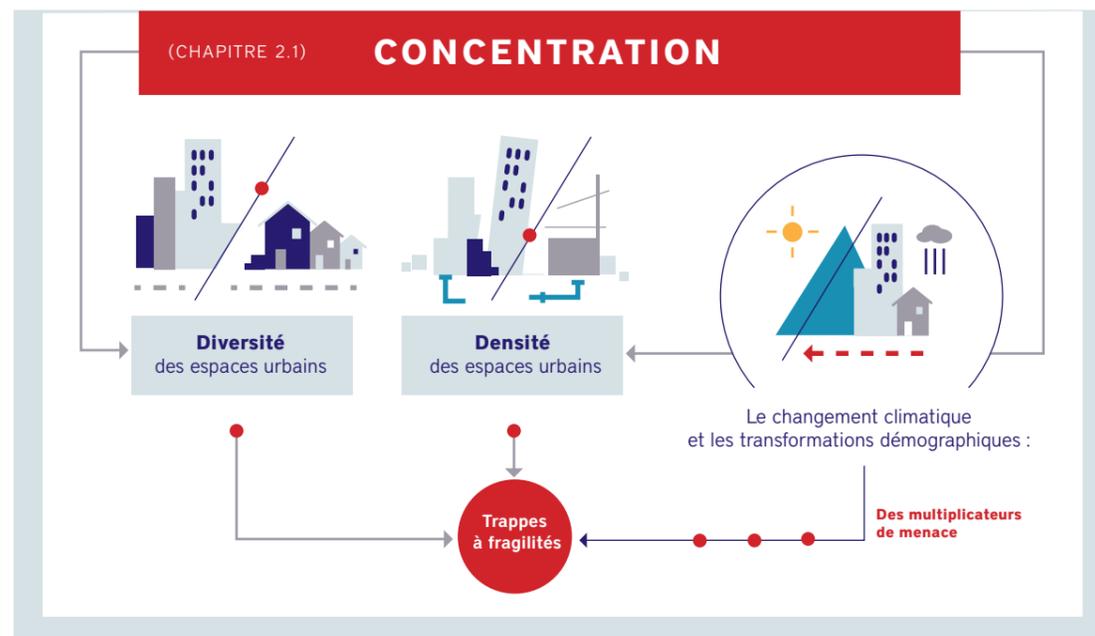
Autre signe caractéristique des milieux urbains, la **diversité** se comprend d'abord au niveau social et culturel. Elle n'est pas forcément apparente à l'échelle infra-urbaine au niveau d'un quartier, mais se retrouve *a minima* à l'échelle de la ville, même sous la forme d'une organisation ségréguée de l'espace. Ces espaces de concentration d'une diversité sociale et culturelle constituent aussi des fragilités au sens où l'identité cosmopolite d'un espace urbain peut, en situation de crise, faire l'objet d'une stratégie de destruction délibérée et planifiée. La destruction d'une portion de ville ou d'une ville toute entière selon un objectif identitaire, qualifiée par certains auteurs « d'urbicide », vise ainsi à effacer toute trace de coexistence entre différentes populations voire l'existence même d'une population sur un territoire (Tratnjek, 2012). Ce « meurtre rituel de la ville » peut se matérialiser autour de la destruction d'une infrastructure qui fait le lien entre différents quartiers, comme ce fut le cas pour la destruction du pont de Mostar en Bosnie en 1990, qui reliait historiquement deux parties de la ville (*ibid.*).

La diversité des villes se lit aussi dans la diversité des

fonctions et usages des espaces urbains : un quartier, une rue et même un bâtiment peuvent abriter des activités différentes, et cela de manière différenciée à plusieurs moments de la journée (Currion, 2015). Cette diversité implique dès lors d'adopter une compréhension temporalisée et spatialisée des fragilités dans les interventions, au risque de reconstruire selon un modèle qui n'intègre que partiellement l'histoire du lieu avant la crise.

## LE CHANGEMENT CLIMATIQUE ET LES TRANSFORMATIONS DÉMOGRAPHIQUES : DES MULTIPLICATEURS DE MENACE

Le changement climatique et les transformations démographiques constituent des multiplicateurs de menace pour ces trappes à fragilités : ils viennent les accentuer en modifiant les équilibres sociaux, institutionnels et économiques. En effet, les phénomènes d'urbanisation rapide et non régulée, liés à l'afflux de populations déplacées ou à une forte croissance démographique endogène, sont à même de renforcer et d'introduire de nouvelles fragilités<sup>2</sup>. Le changement climatique, à travers l'augmentation de la récurrence d'événements climatiques extrêmes, vient également exacerber les fragilités structurelles des territoires.



2. Une augmentation de 1% de la population dans une ville contribue à une augmentation de 1.5 % du taux de criminalité (Gaviria et Pages, 2002)

## LES VILLES COMME « COURROIES DE TRANSMISSION » : LES EFFETS D'INTERDÉPENDANCE

Outre la concentration de trappes à fragilités sur leurs territoires, les villes sont aussi des « courroies de transmission », car peuvent y coexister plusieurs types de crise (sanitaire, sociale, politique...) qui se nourrissent mutuellement. Ces systèmes de crise sont la conséquence d'effets d'interdépendance caractéristiques des villes :

- l'interdépendance de flux et de leur mode d'organisation associé, autrement dit, entre services urbains qui fonctionnent de manière complémentaires et en réseau. Par exemple, une rareté en énergie peut induire un déficit dans l'accès à des systèmes d'approvisionnement en eau qui en dépendent ;

- l'interdépendance des villes à d'autres territoires, où se situent parfois des infrastructures critiques pour le fonctionnement de services urbains, voire qui sont les théâtres de la crise et ont ensuite des effets de contagion sur la ville (afflux de populations déplacées ou épidémie par exemple).

En effet, les villes fonctionnent comme des systèmes ouverts, au sens où elles ne sont pas la somme des éléments divers qui la composent (populations, infrastructures, etc.) mais des liens et interconnexions entre les différentes parties du système, à même de constituer des courroies de transmissions entre différents types de crises (Meadows, 2008).

Ce fonctionnement systémique n'est d'ailleurs pas forcément régi par une entité particulière ou construit autour d'une structure permanente. Tel est le cas des économies urbaines informelles et en réseau, qui reposent sur des relations d'interdépendance entre divers acteurs et infrastructures répartis dans la ville. Ainsi, lorsque la crise vient frapper un nœud du réseau, par exemple un marché de gros informel où des commerçants viennent acheter leurs produits, les effets se ressentent alors sur toute la filière agro-alimentaire, avec potentiellement d'autres effets indirects d'un point de vue social ou sanitaire.

Cette approche des villes comme courroies de transmission de crises multiples complète l'approche par les trappes à fragilités en termes de compréhension de la crise. En effet, tandis que cette seconde approche

se place du point de vue de la capacité de l'entité à faire face à des fragilités diverses concentrées à un endroit de la ville, l'approche systémique s'intéresse surtout à ces fragilités au prisme des effets qu'elles sont susceptibles d'engendrer.

Intervenir dans les contextes urbains, en amont comme pendant la crise, implique alors d'identifier les potentiels effets directs, mais aussi indirects liés au non traitement de telle ou telle fragilité. Cela afin de proposer une réponse à l'échelle du système entier (la ville, voire le bassin de crise régional), en renforçant par exemple les capacités d'une collectivité dans ses outils de planification urbaine, ainsi qu'à l'échelle de sous-systèmes (un réseau d'eau par exemple) identifiés comme susceptibles d'agir comme courroies de transmission vers d'autres types de crise.

## LES VILLES COMME SOURCE ADDITIONNELLE DE COMPLEXITÉ À LA CRISE

Les villes ne sont donc pas qu'une échelle de la manifestation des crises. De par ces effets de concentration et d'interdépendance caractéristiques, elles transforment les crises et entraînent, souvent dans une temporalité rapide, plusieurs phénomènes : une démultiplication des impacts, des effets en cascade et des cumuls et superpositions de phénomènes et d'acteurs.

Le phénomène de démultiplication des impacts est surtout lié à la concentration de trappes à fragilités dans les villes. Davantage que d'autres territoires, les situations de crises en milieu urbain sont rendues complexes par le risque de la démultiplication de types de crises sur un espace réduit. Ainsi, une destruction localisée liée à un conflit endommagera par exemple un immeuble, mais aussi le réseau souterrain de drainage ou d'adduction en eau qui y est associé, ce qui exige, dans la réponse à la crise, l'adoption d'une approche intégrée et non sectorielle. Les impacts des catastrophes naturelles sont également dépendants des caractéristiques sociales et urbaines des quartiers : tel est le cas par exemple d'un quartier précaire situé sur un terrain côtier ou glissant impropre à l'urbanisation, dont l'impact de l'aléa sera démultiplié en raison de la fragilité structurelle du site (Grünwald, 2005). On comprend ainsi la difficulté de distinguer parfois causes exogènes et endogènes de la crise, tant celles-ci sont mêlées et condensées autour de ces trappes à fragilités.

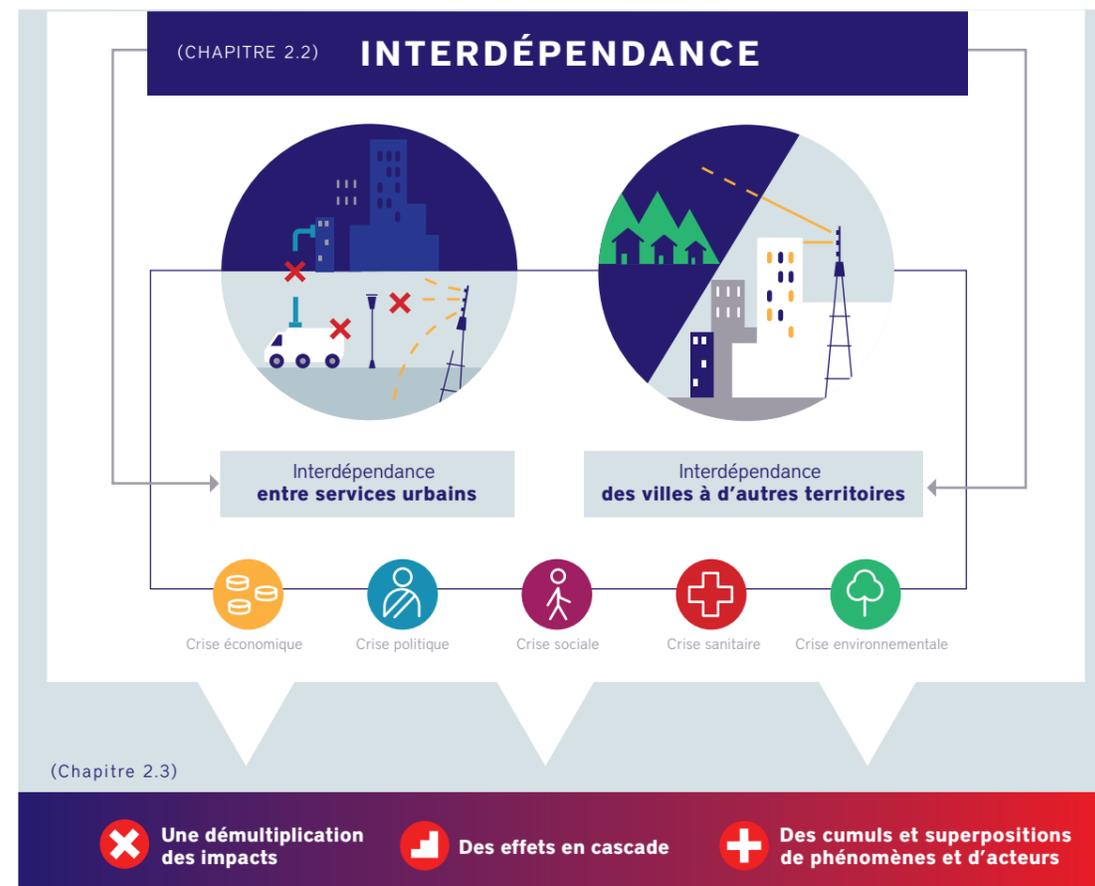
Les **effets en cascade** sont quant à eux surtout liés aux relations d'interdépendance caractéristiques des systèmes urbains. Une situation de conflit dans un pays pourra ainsi entraîner une fuite de cerveaux ou la rareté de certains consommables, rendant la gestion de certains services urbains impossible faute de moyens humains et techniques. Ces effets en cascade sont particulièrement difficiles à enrayer en milieu urbain et posent des enjeux de coordination entre acteurs intervenant sur des secteurs et des quartiers différents. Ils peuvent aussi être liés à une réponse à la crise mal dimensionnée, d'où l'importance, au-delà de la réponse d'urgence, d'anticiper les impacts de l'aide extérieure sur le long terme, dans une approche « ne pas nuire ». Par exemple, au cours de nombreuses crises récentes (autant après un conflit qu'une catastrophe naturelle) occasionnant des destructions de logements, une des réponses des acteurs humanitaires a été la mise en place de camps temporaires pour loger les populations déplacées. Or, bien que nécessaire pour répondre à une situation d'urgence humanitaire, l'implantation de

ces camps (souvent en périphérie de ville), couplée au manque d'investissement pour faciliter un retour des habitants dans leurs quartiers détruits, généralement sans réelle coordination avec les institutions, a entraîné leur pérennisation et aussi une nouvelle forme de précarisation des ménages (distance domicile-travail augmentée, accès au foncier non sécurisé...).

Enfin, les crises urbaines se caractérisent par des cumuls et superpositions de phénomènes et d'acteurs. L'arrivée d'acteurs humanitaires voire sécuritaires, dès la phase d'urgence, représente d'importants enjeux de coordination entre acteurs aux cultures d'intervention différentes, à la fois d'un point de vue sectoriel et à l'échelle d'un territoire d'intervention. Souvent négligés dans la phase d'urgence, les acteurs nationaux et locaux sont pourtant essentiels pour une sortie de crise durable. Les crises sont en effet par définition des situations de dérèglement, où les antagonismes entre acteurs deviennent manifestes et où se constituent des alliances temporaires et aléatoires (Lagadec, 1991).



Ouagadougou, Burkina Faso © AFD



## DES CRISES DE NATURES DIFFÉRENTES MAIS AUX EFFETS CONVERGENTS

Étant données la complexité des crises urbaines et les possibilités d'emboîtement de ces crises, l'AFD se concentre ainsi sur leurs conséquences sur les villes plutôt que sur leurs causes (catastrophe naturelle ou conflit). Ces crises de différentes natures génèrent en effet des impacts semblables sur la ville, comme des déplacements de population, des dégâts sur les infrastructures et exacerbent les problèmes de gouvernance entre les populations sinistrées et les institutions.

La gestion du projet diffère toutefois sensiblement entre crises de différentes natures. Dans un contexte

post-catastrophe, l'AFD intervient après la crise pour appuyer les autorités à reconstruire les infrastructures endommagées. La reconstruction se focalise alors davantage sur les aspects techniques, dans l'objectif de reconstruire des infrastructures plus sûres et plus résilientes. On se projetera de fait plus rapidement vers une ambition de développement post-crise, bien que des risques de nouvelle catastrophe naturelle ou de survenance d'un autre type de crise puissent demeurer.

Dans les contextes de conflit, il est en revanche plus difficile de se placer dans une approche post-crise car ces situations restent souvent beaucoup plus volatiles. Il est alors fondamental d'intégrer au projet les aspects sociaux et sécuritaires et de prendre en compte les incertitudes concernant une éventuelle dégradation de la situation.



Tyr, Liban © Kamel Dorai

### Chapitre 3

# LES EFFETS DES CRISES URBAINES

## LES EFFETS DES CRISES SUR LA GOUVERNANCE

Les crises entraînent une reconfiguration des schémas de gouvernance urbaine en raison de l'arrivée de nouveaux acteurs extérieurs issus de l'aide internationale (humanitaires, voire sécuritaires) et de l'affaiblissement de certaines institutions.

Les acteurs humanitaires opèrent en effet selon une culture d'intervention différente des acteurs de développement comme l'AFD. L'approche humanitaire est davantage axée sur une réponse de court terme, afin de répondre à des besoins de bénéficiaires désignés en fonction de critères de vulnérabilité. Ce positionnement spécifique se traduit parfois par une prise de distance, plus ou moins délibérée, vis-à-vis des

institutions : soit par manque de confiance envers leurs capacités à délivrer des services de bases aux populations, soit, dans certains contextes, par le souhait de ne pas s'associer avec des acteurs qui contreviendraient aux principes du droit humanitaire (Pavanello, 2012).

Pour autant, ce mandat spécifique ne positionne pas les acteurs humanitaires à l'écart des systèmes de gouvernance à l'échelle locale. Au contraire, les réponses qu'ils apportent, en matière d'accès aux services de bases notamment, leur confère de fait un rôle pivot, bien que parfois non assumé, dans la gouvernance urbaine (Büscher et Vlassenroot, 2010). Dans certaines situations, la présence d'acteurs humanitaires sur la durée contribue ainsi à affaiblir ou même à marginaliser des institutions, qui en parallèle, ne sont pas renforcées et ne bénéficient en comparaison que de financements moindres (Barcelo et al., 2011).

Les situations de crises en milieu urbain sont également marquées par une présence de plus en plus forte d'acteurs sécuritaires<sup>3</sup>, notamment internationaux, avec un mandat de maintien de la paix, bien que cela ne fasse néanmoins l'objet d'aucune doctrine particulière d'intervention (Bosseti, Cooper et De Boer, 2016). Afin de faciliter leurs interventions et leur acceptation par la population, ces acteurs sécuritaires développent de plus en plus des petits projets à vocation sociale, rapides et visibles (*quick win projects*).

À l'inverse des acteurs internationaux dont on observe généralement une augmentation de la présence, les situations de crise sont marquées en parallèle par une diminution de la présence des pouvoirs publics et institutions. Ceux-ci voient en effet leurs capacités (parfois déjà faibles) et leur légitimité encore plus érodée par la crise (Zetter et Deikun, 2011). Ainsi, des éléments vitaux pour le fonctionnement d'une administration, comme des registres fonciers, cartes ou équipements d'entretien, peuvent par exemple être détruits au cours de la crise. Ceci peut s'accompagner aussi d'une désorganisation, voire d'une perte d'effectifs, en raison d'une fuite des cerveaux. Par ailleurs, lors de la phase d'urgence et de relèvement, la délivrance des services à la population est assurée par des ONG humanitaires et non par des acteurs institutionnels, brouillant encore un peu plus le manque de lisibilité de l'action publique.

Concomitamment à cette baisse de capacités, les institutions font face à une augmentation des besoins (par exemple un afflux de populations déplacées) qui entraînent des pressions sur les services qu'elles sont dès lors en peine d'assurer. Cette aggravation de déficiences bien souvent préexistantes à la crise, se traduit inévitablement par une impossibilité d'intervenir dans certains domaines de compétences ou dans certains quartiers, creusant ainsi davantage la distance avec

les populations. Celles-ci se sont donc bien souvent organisées avant l'arrivée d'acteurs extérieurs pour pallier les défaillances des institutions et assurer la permanence d'une gestion des services urbains (eau, électricité, déchets, éducation, santé...), même faible et informelle.

En effet, au cours de la phase d'urgence, des acteurs locaux, parfois regroupés autour d'associations communautaires de base, de groupes religieux, ou encore de croix rouges locales, fournissent les premières assistances aux populations frappées par la crise. Ces aides peuvent être d'ordre technique à travers la fourniture de vivres et d'abris temporaires, mais aussi psychologiques. Toutefois, ces acteurs locaux, qui constituent le socle de la réponse à la crise, sont souvent déstabilisés par l'arrivée des acteurs extérieurs, tentés de mettre en place un nouveau système de gouvernance locale provisoire qui facilitera la mise en œuvre du projet (Perrin, 2015).

Pour un acteur comme l'AFD, l'un des enjeux est donc de bien intégrer la question de la gouvernance dans le projet. L'objectif face à la nécessité d'agir vite est alors d'appréhender soigneusement, malgré l'urgence, le contexte de cette gouvernance instable et les besoins de coordination accrus qu'elle entraîne, en suscitant des visions de territoire partagées et à plus long terme entre acteurs d'horizons différents (Ramalingam et Knox-Clarke, 2012).

La difficulté réside ainsi dans la mobilisation des « bons acteurs », dans une approche sensible au conflit qui ne vient pas nuire aux dynamiques d'acteurs venant déjà en appui aux populations frappées par la crise. Dans un premier temps, le caractère urgent de la crise implique généralement de s'appuyer sur des acteurs comme les ONG déjà présentes sur le territoire pour la conduite de certaines opérations.



3. MINUSCA en RCA, MINUSMA au Mali, MONUSCO en RDC, MINUSTAH en Haïti, etc.

Néanmoins, il ne faut pas pour autant céder à une rhétorique de l'urgence et négliger la participation des habitants, en favorisant l'accompagnement de dynamiques préexistantes à l'échelle des quartiers.

Les enjeux se situent enfin au niveau de la gouvernance institutionnelle, que le projet peut contribuer à améliorer. Il s'agit ainsi d'orienter l'action des pouvoirs publics vers la reconstruction dans les quartiers précaires, dont la crise est venue aggraver les déficiences puis, progressivement, de (re)créer le dialogue entre les institutions et les populations, tout en appuyant le renforcement des acteurs publics sur le long terme.

## LES EFFETS DES CRISES SUR LES POPULATIONS

Intervenir dans les contextes urbains en crise, au-delà de l'importance à donner aux infrastructures, pose l'enjeu de l'accompagnement de personnes en situation de fragilités. Celles-ci peuvent être chroniques, indépendamment de la situation de crise, mais aussi directement induites ou exacerbées par la crise. Elles entraînent ainsi des **besoins spécifiques** : handicap, troubles psychologiques, par exemple.

Les environnements urbains, de par leur diversité, rendent parfois complexe l'identification de ces fragilités, de nature mêlée (chroniques et liées à la crise). Ils entraînent de fait des difficultés à bien cibler ces fragilités, enchâssées dans des dynamiques urbaines plus larges : par exemple, les enjeux spécifiques d'accès au logement pour les populations réfugiées seront difficiles à identifier en milieu urbain (Zetter et Deikun, 2011). Ces fragilités « invisibles » sont particulièrement marquées dans les quartiers précaires qui concentrent déjà des fragilités structurelles en nombre que la crise vient accentuer.

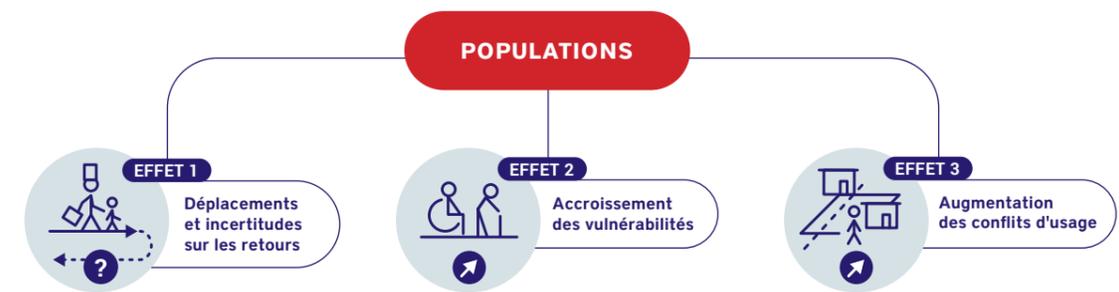
Les crises en milieu urbain se traduisent aussi bien souvent par des déplacements de populations. Qu'il s'agisse d'une catastrophe naturelle à l'origine d'inondations dans un quartier ou d'un conflit socio-politique entraînant des destructions de logements, les populations sont souvent amenées à fuir leur lieu de résidence. Ces déplacements forcés sont principalement internes à un pays avant d'être transnationaux, et de plus en plus concentrés dans les villes : 60 % aujourd'hui contre 40 % il y a dix ans (NRC, 2018). Ils s'effectuent d'ailleurs souvent à l'échelle d'une ville, d'un quartier à un autre.

Or la durée moyenne de ces déplacements augmente et ils s'accompagnent d'incertitudes sur un éventuel retour. Plus précisément, ils soulèvent l'enjeu de la capacité des personnes à retourner sur leur lieu d'origine détruit, voire de leur volonté lorsque leur bien a été spolié ou est illégalement occupé. Ces situations de déplacements forcés sont particulièrement critiques pour les populations locataires avant la crise : elles sont alors victimes d'un double déracinement, car ne disposent d'aucun bien pour envisager retourner dans leur ancien lieu de résidence. Par comparaison avec d'autres territoires, les villes se caractérisent en effet par des valeurs foncières élevées et inégalement réparties, avec un système de logements locatifs privés important.

À l'échelle d'une ville, ces déplacements de populations peuvent entraîner une diversité sociale accrue dans certains quartiers (comme la ville de Kampala aujourd'hui), avec notamment des bénéfices importants pour l'économie locale (Pantuliano et al. 2011). À l'inverse, ils peuvent aussi contribuer à un renforcement de logiques de séparation socio-spatiales, comme la ville de Beyrouth après la guerre de 1975-1990 (Boano et Chabarek, 2013). Plus largement, les crises entraînent de nouvelles modalités de partage de l'espace et des risques de conflits d'usage entre populations hôtes et populations déplacées comme observé à Khartoum dans les années 1990-2000 ou plus récemment en Jordanie avec les communautés Syriennes déplacées autour de l'utilisation de services de base comme l'eau (REACH, 2015).

Cette diversité de situations entraîne ainsi pour l'AFD des difficultés dans le ciblage des publics vulnérables et complexifie une approche entièrement centrée sur les territoires. En effet, si les interventions urbaines de l'AFD privilégient systématiquement une entrée territoriale, par un quartier par exemple, la spécificité des contextes de crise, plus volatiles, appelle l'adoption d'une vision plus dynamique et souple du territoire, en lien avec les mouvements de populations affectées par la crise et le territoire en question. En outre, la diversité de communautés dans les milieux urbains, communautés d'intérêts (autour d'une base politique, économique, religieuse...) plutôt que communautés d'espace sur un lieu défini, oblige à intégrer des appuis qui s'intéressent aux usages et mouvements, voire aux attachements symboliques des populations des quartiers visés par le projet.

Pour répondre à ces multiples vulnérabilités, les interventions d'un acteur de développement comme



l'AFD sont ainsi pensées dans un objectif premier de développement urbain au service des populations, selon une approche basée sur le territoire, mais aussi de manière complémentaire selon une approche centrée sur des personnes, dans un souci de traitement de besoins spécifiques (en accompagnant des individus sur des troubles psychosociaux par exemple). En outre, de par leur approche territoriale, les interventions de l'AFD viseront à appuyer en même temps toutes les populations affectées par la crise (populations déplacées et populations hôtes par exemple), en répondant à des déficits collectifs en services de base à l'échelle d'un quartier ou en restructurant des équipements qui ont un impact au-delà du quartier où ils sont implantés.

Les interventions dans les contextes urbains en crise exigent dès lors une ingénierie sociale renforcée dans le montage des projets. L'appui d'opérateurs spécifiques comme les maîtrises d'œuvre urbaine et sociale (MOeUS) permet alors de faire « remonter » les besoins et attentes des habitants en direction des décideurs afin d'adapter au mieux le projet aux besoins des populations, et, inversement, de faire « redescendre » sur le terrain les orientations et contraintes du projet, dans une démarche d'explication et de recherche d'adhésion des habitants à l'intervention.

Plus qu'une approche ciblant des populations et donc des bénéficiaires de projets, la reconstruction post-crise doit viser à construire une démarche plus partenariale entre les institutions et les populations, faisant de ces derniers – légitimes pour leur connaissance précise du contexte urbain et de son évolution récente – des acteurs à part entière des projets. La participation des populations ne doit pas être vue comme un gage d'acceptation d'un projet dans un quartier donné, mais davantage comme un moyen de renouer de façon pérenne le dialogue avec les institutions en charge.

## LES EFFETS DES CRISES SUR LES INFRASTRUCTURES ET SERVICES

Les crises entraînent généralement des destructions d'infrastructures et des perturbations dans la délivrance des services qui leur sont associés, avec en parallèle une augmentation de la demande de fourniture de services, généralement concentrée dans certaines zones. Cela induit des déséquilibres territoriaux dans la demande (afflux de déplacés très localisé par exemple) et l'offre (destruction d'une section de réseau d'eau par exemple), pouvant contribuer à accentuer des inégalités socio-spatiales dans l'accès aux services et attiser des tensions entre populations. Cependant, la fourniture de services inclusifs à travers ces infrastructures peut aussi servir d'opportunité au rapprochement entre différentes populations, entre déplacés/réfugiés et populations hôtes autour du partage d'un service comme l'eau par exemple.

Les crises ont en outre des effets en cascade sur les services nécessaires au fonctionnement de la ville. Par exemple, une rareté en énergie peut induire un déficit dans l'accès à des systèmes d'approvisionnement en eau qui en dépendent. En retour, la faible qualité ou l'absence de services essentiels peuvent venir exacerber d'autres fragilités existantes et nourrir d'autres types de crises : sanitaires, sociales ou encore environnementales... (Pinera et Reed, 2007).

Pour limiter ces effets, des interventions sur des infrastructures de différents types et à différentes échelles sont nécessaires. On peut les distinguer en quatre catégories :

- les services en réseau (eau et assainissement, énergie, transports...);

- les infrastructures structurantes<sup>4</sup> abritant des services d'une fréquentation importante allant au-delà du quartier (écoles, centres de santé, marchés...);
- les infrastructures de proximité dont l'aire d'influence est limitée au quartier (voirie secondaire et tertiaire, drainage secondaire et tertiaire, éclairage public...);
- le logement.

Si les acteurs humanitaires interviennent plutôt en appui à des populations affectées par la crise, à travers le rétablissement provisoire de l'accès aux services fournis par ces infrastructures (forages d'eau, latrines, abris...), l'AFD vise de manière complémentaire à associer des interventions structurelles sur les infrastructures. Cela permet de limiter les effets cumulatifs des crises urbaines pour rétablir des services inclusifs sur la durée. Ces interventions sont réalisées dans un souci de reconnexion, reconstruction ou réparation d'infrastructures, notamment dans les quartiers précaires, particulièrement affectés car la crise vient y aggraver les déficiences existantes. Elles s'inscrivent également dans une réflexion à l'échelle métropolitaine, de manière à intégrer ces aménagements dans des stratégies plus larges, en premier lieu celles soutenues par la municipalité, et éviter une mosaïque de stratégies urbaines portées par des acteurs différents, symptomatiques de la reconstruction urbaine post-crise (Gupta, 2015).

Les interventions sur les infrastructures posent également des enjeux liés à la gouvernance de l'exploitation et de l'entretien de ces ouvrages, les services étant gérés par des acteurs différents (formels/informels,

publics/privés...) à diverses échelles. Ainsi, des interventions sur les infrastructures et services urbains peuvent autant servir au redéploiement des pouvoirs publics dans certains quartiers qu'au renforcement de certains groupes locaux qui seraient associés à la gestion d'ouvrages ou à la définition d'interventions prioritaires. Ces appuis en matière de gouvernance ont souvent des effets limités dans le temps court, mais permettent d'assurer une durabilité de l'intervention.

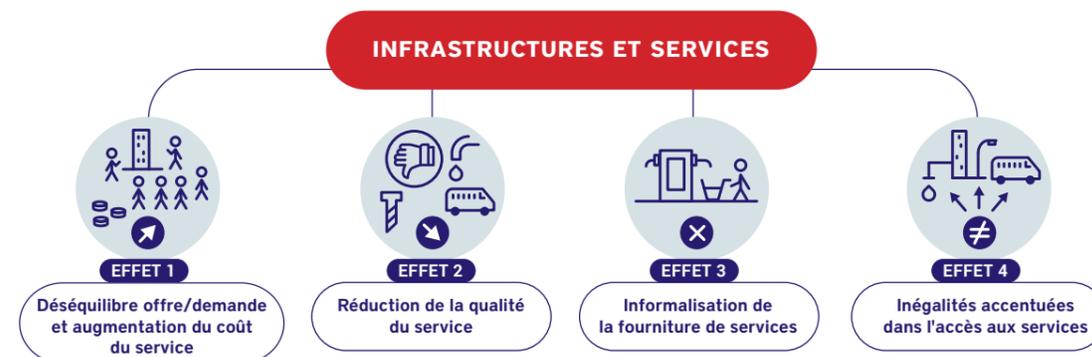
Pour venir reconstruire ou renforcer ces infrastructures et services, l'AFD privilégie également des interventions qui participent au relèvement économique d'acteurs locaux que la crise est venue déstabiliser. Cela peut notamment être réalisé à travers le soutien à des filières porteuses d'emplois à l'échelle locale, comme le BTP, tout en privilégiant des méthodes de reconstruction comme les travaux à haute intensité de main d'œuvre (THIMO) qui permettent une redistribution large et massive de moyens économiques.

Enfin, les interventions de l'AFD visent à répondre aux déterminants de la crise pour finalement limiter sa récurrence, dans une logique de renforcement des capacités de réponse des territoires affectés et de résilience de leurs infrastructures face aux risques, particulièrement la réduction des risques de catastrophe.

Le rétablissement des services de base financé par des acteurs du développement pose enfin la question du bon calibrage de ces infrastructures et par conséquent des capacités qu'auront les institutions à payer pour un service déjà déficient avant la crise et intégrant de nouvelles dynamiques démographiques non stabilisées.



Azrak, Jordanie © Kamel Dorai



4. Générateur de flux et de déplacements au-delà du quartier. Dispose d'une fréquentation d'utilisation importante au-delà du quartier.



Chapitre 4

## AGIR SUR LES CRISES URBAINES : 10 PRINCIPES D'INTERVENTION POUR L'AFD

Principe d'intervention 1 :

### ADOPTER UNE APPROCHE TERRITORIALE

Pour l'AFD, il est crucial de penser dès le démarrage d'un projet à la réduction de fragilités structurelles sur un **territoire** (gouvernance instable, risques naturels, enclavement...) et non uniquement des fragilités ciblées sur des personnes. En effet, les interventions humanitaires avec lesquelles l'AFD se coordonne

interviennent davantage en réaction aux crises, selon une rhétorique de l'urgence et une approche qui privilégie la réponse à des besoins immédiats et individualisés (Smith et Mohiddin, 2015). L'approche de l'AFD, complémentaire et plus intégrée, se traduit par la recherche d'un développement urbain par étapes et par la mobilisation précoce d'expertises relevant du champ large de l'urbain (sociologiques, architecturales, environnementales...), pour parvenir à une planification préventive à l'échelle du territoire, issue de l'analyse de l'expérience de la crise.

Les avantages d'une approche territoriale dans les situations de crise sont nombreux. Elles permettent d'abord de répondre à des problématiques multisectorielles de façon intégrée, avec différents points d'entrée. L'interconnexion des fragilités en milieu urbain limite en effet considérablement la portée d'approches sectorielles. En témoignent par exemple les programmes d'abris semi-temporaires promus par certains acteurs humanitaires, qui peuvent offrir une réponse à un déficit de logements momentané mais qui ne se concentrent pas sur l'habitabilité réelle de ces logements (enjeux fonciers, risque d'inondations, etc.) ni sur leur intégration au tissu urbain existant et aux services qui en découlent (Burlat et Bosco Abderamane, 2018).

Les approches territoriales offrent également la possibilité d'effet levier en rétablissant des infrastructures et services au bénéfice de populations diverses sur un territoire, plutôt qu'une délivrance directe de services à des populations vulnérables. Intervenir à l'échelle d'un territoire permet en effet de répondre de manière inclusive pour l'ensemble des populations qui y résident, travaillent ou même simplement le parcourent, à travers le rétablissement d'un réseau d'eau par exemple. Dans les situations de crises, cette approche holistique est primordiale car elle permet de cibler à la fois les personnes atteintes de vulnérabilités chroniques, non liées à la crise, et celles dont les vulnérabilités ont été exacerbées par la crise. Cette approche permet aussi de venir en appui sans distinction entre populations déplacées et populations hôtes (Stronger Cities Consortium, 2017).

Aussi, les approches territoriales sont également des catalyseurs de changement à l'échelle locale car elles rendent plus visibles aux yeux des institutions les actions entreprises par différents acteurs dans les quartiers. Les institutions, en particulier les autorités locales, sont en effet généralement affaiblies en situation de crise et dans l'incapacité de mener un travail de coordination des projets menés par les acteurs de l'aide internationale. Une approche territoriale constitue à cet égard une échelle de coordination adaptée entre ces différents acteurs et dépasse l'approche sectorielle promue par les *clusters* humanitaires. Le passage à des approches territoriales constitue néanmoins un paradigme nouvellement mis en avant par ces acteurs humanitaires, entériné à travers différents documents comme la charte de l'Alliance globale pour les crises urbaines (*Global alliance for urban crises*, 2016). Toutefois, le degré d'application des approches

territoriales par les humanitaires demeure encore limité sur le terrain (Parker et Maynard, 2015 ; Meaux et Osofisan, 2016).

Les approches territoriales ne sont toutefois pas sans risque. Mal dimensionnées, elles peuvent contribuer à accentuer des déséquilibres territoriaux causés par la crise, en renforçant par exemple un quartier au détriment d'un autre avec lequel il partage les mêmes difficultés. Elles comportent également un risque d'entrer en contradiction avec d'autres plans d'aménagement locaux ou d'autres logiques de planification à l'échelle plus large promues par la municipalité, occasionnant dans certains territoires – comme en Haïti après le séisme de 2010 – une mosaïque de plans d'aménagement locaux aux méthodologies et objectifs différents (Alnap, 2018). À cet égard, il est essentiel d'associer les institutions dès le démarrage du projet dans une vision de long terme sur leur territoire, et renforcer leur capacité de coordination et de planification.

La délimitation du territoire d'intervention rajoute également une part de complexité aux approches territoriales. Il en existe plusieurs méthodes :

- en s'appuyant sur l'espace vécu des habitants, c'est à dire en se basant sur les imaginaires des frontières du quartier et sur le sentiment de communauté qui peut y exister. Le risque est néanmoins de se heurter à des visions contradictoires entre différents groupes de populations ;
- en s'appuyant sur l'échelle des mobilités ou bassins de vies en se focalisant par exemple sur les déplacements quotidiens de proximité, avec l'objectif de comprendre quelles sont les mobilités que la crise a pu entraver. Cette approche comporte toutefois le risque de ne pas parvenir à délimiter des frontières claires ;
- en s'appuyant sur les frontières administratives du quartier. Mais celles-ci ne sont parfois pas reconnues par les habitants, obsolètes voire indisponibles suite à une perte de données pendant la crise ;
- en s'appuyant sur les caractéristiques physiques de l'espace et sa topographie. Néanmoins, ces limites « naturelles » sont rarement indicatives des usages réels des habitants du quartier.

Dès lors, c'est plutôt à travers une approche combinée de ces différents critères, mêlant les arguments des habitants et institutions, qu'on parvient à établir un périmètre légitime d'action publique. D'autres aspects, comme l'accessibilité réelle de la zone et le niveau de sécurité entrent également en jeu dans le choix de la zone d'intervention.

Le périmètre d'intervention doit enfin être pensé dans sa capacité à s'adapter à la crise, dans un ciblage dynamique à même d'évoluer sur le long terme. Cela peut se traduire par exemple par la réhabilitation d'infrastructures structurantes (écoles, centres de santé...) en dehors du quartier d'intervention et qui ont justement une capacité à générer

des déplacements de personnes au-delà du quartier où elles sont implantées. Cela se traduit de surcroît par une volonté de flexibilité dans la réponse, en faisant potentiellement évoluer le périmètre d'intervention initial pour répondre à un nouvel enjeu que la crise a soulevé, comme un afflux massif de populations déplacées.

## Projet 1

### Projet de reconstruction économique et social en milieu Urbain (PRESU)

Lieu : Bangui, République centrafricaine.

Montant des fonds : 4,5 M € (Fonds Bêkou<sup>5</sup>) pour la phase 1 et 11,6 M € (Fonds Bêkou) pour la phase 2.

Date d'octroi : 09/02/2015 pour la phase 1 et 29/07/2016 pour la phase 2.

Le PRESU a pour objectif l'amélioration de l'environnement urbain de quatre quartiers précaires de Bangui, particulièrement touchés par la crise, à travers un appui intégré à ces territoires.

Dans un contexte marqué par la faiblesse de la maîtrise d'ouvrage, le projet a pu démarrer rapidement grâce à une phase exploratoire qui comprenait :

- des premières études de faisabilité urbaine et institutionnelle pour les quartiers ciblés, réalisées par un bureau d'étude spécialisé ;
- un diagnostic des besoins des populations, réalisé par un consortium d'ONG permettant de mieux comprendre le contexte tout en lançant une dynamique de réponse auprès des populations.

Six mois plus tard, elle a été complétée par une phase d'actions d'urgence, définies sur la base du diagnostic réalisé lors de la phase exploratoire. Les activités réalisées ont concerné des travaux en THIMO de nettoisements d'espaces publics, de réparation de petits équipements, de curage de drains pour l'assainissement des quartiers, d'activités génératrices de revenus...

Elles étaient complétées par des activités de protection sociale, avec notamment la mise en place de comités de cohésion sociale dans les quartiers, dont la vocation était de servir de relais de terrain pour la mise en œuvre des activités.

Au cours de cette phase 1, des études techniques détaillées, approfondissant l'étude de faisabilité réalisée au cours de la phase exploratoire, ont permis d'étudier la mise en place de travaux plus structurants de développement urbain (réseaux, voiries, réhabilitation d'espaces publics) prévus sur la phase 2. Celle-ci vise aussi au renforcement des capacités de la mairie de Bangui et du ministère de l'urbanisme.

En cours de projet, un des quartiers (Sara Yakité) s'est vidé à 80 % de sa population suite à des exactions commises principalement par des habitants venant de quartiers limitrophes. Face au risque d'exacerber les rivalités entre quartiers voisins, il a donc été décidé, dans une logique « ne pas nuire », d'apporter une flexibilité à la réponse en intégrant une partie du quartier limitrophe au périmètre du projet, doublant ainsi le périmètre d'action.



Bangui, République centrafricaine © AFD, Sylvain Joachim.

## Principe d'intervention 2 :

### PHASER LES INTERVENTIONS

Les contextes urbains en crise sont marqués par une logique de contiguïté entre l'urgence et le développement, au sens où ces deux dimensions ne se succèdent pas – selon une logique de continuum qui appellerait successivement des acteurs différents, humanitaires puis développement – mais coexistent le plus souvent à l'échelle d'un territoire, entraînant des besoins de coordination accrus (Boyer et al., 2015). Cette logique de contiguïté se traduit par des risques de rechute dans l'urgence sur le temps long, et implique en parallèle de se projeter vers une sortie de crise à plus long terme dès la phase d'urgence (Grünwald, 2004).

À cet égard, l'approche LRRD (*Linking relief, rehabilitation and development*) a été promue au début des années 2000 comme nouveau paradigme pour les acteurs de l'aide dans les situations de crise, dans le souci justement que les acteurs humanitaires et du développement

conduisent conjointement des projets, selon des temporalités d'intervention différenciées. Toutefois, en raison d'une mise en œuvre difficile, cette approche a été critiquée et son opérationnalisation limitée. Ceci s'explique d'abord par des cultures d'intervention jugées trop différentes entre les différents acteurs de l'aide, mais aussi par l'absence de consensus sur la signification des termes d'urgence, de réhabilitation et de développement et donc de leurs répercussions opérationnelles en terme de répartition des rôles (Macrae, 2012, Otto et Weingärtner, 2013).

Dès lors, l'enjeu apparaît finalement plutôt dans la capacité, pour les acteurs humanitaires comme de développement, d'articuler à la fois des actions de court et long termes et à différentes échelles (Levine et Mosel 2014). Pour l'AFD, l'approche par phases permet ainsi de répondre à cette nécessaire flexibilité dans l'intervention, à travers une conduite en parallèle d'activités d'analyses (diagnostic sécuritaire, études techniques détaillées...) et d'actions à impact rapide auprès des populations, tout en construisant progressivement une intervention adaptée et plus structurante.

5. Le fonds Bêkou est un fonds fiduciaire multi-pays pour le relèvement de la République Centrafricaine. Il est administré par l'Union européenne.



Ouagadougou, Burkina Faso © AFD, Aurélie Ghuelde

L'option de phasage ne répond pas forcément à une volonté d'agir ni d'instruire un projet plus rapidement, mais bien de créer une dynamique autour du projet dès son démarrage, entretenue à travers les phases successives. L'option de phasage n'est d'ailleurs pas exclusive aux contextes urbains en crise, bien que ces derniers renforcent sa pertinence étant donnés leurs besoins pour une mise en œuvre souple et continue des activités.

Le phasage se traduit d'abord par une volonté d'impact rapide, afin de répondre aux besoins immédiats des populations affectées par la crise, de gagner la confiance des habitants et de les engager dans le projet. Ainsi, il est conseillé de mener par exemple des activités de réhabilitation de petits équipements qui ne nécessitent pas d'études techniques détaillées (curage de drains, pavage de voies, réhabilitation légères d'équipements publics...). Ces actions doivent aussi être visibles, afin de signifier l'amorce d'une réponse à la crise. Pour leur mise en œuvre, il est nécessaire de mobiliser en priorité des opérateurs déjà présents sur le terrain et ayant une bonne connaissance du contexte.

Il est impératif de privilégier ensuite des solutions marquées par une **progressivité**, dans une perspective de développement incrémental du quartier visé. En effet, les opportunités pour mener des activités de développement sur le long terme ne sont souvent pas

possibles dans des contextes d'urgence, qui appellent une réponse ciblée. Dans un premier temps, et en parallèle d'actions à impact rapide, il est alors possible de conduire les études permettant de définir les aménagements structurants qui seront réalisés par la suite. Il est en effet crucial de mobiliser dès la phase d'urgence une expertise urbaine et non seulement humanitaire (Boyer, 2015). Les solutions proposées par les études détaillées peuvent alors être testées au travers de phases pilotes, qui ne doivent pas uniquement servir à tester la logistique du modèle, mais bien à en questionner la conception et la pertinence. Cette logique de progressivité peut également se traduire pour l'AFD par une volonté de s'inscrire en relais d'opérations déjà menées sur le terrain par les humanitaires. Grâce à la flexibilité de ses instruments financiers, l'AFD finance ainsi des actions en prolongement de financements humanitaires, à travers une coordination avec des bailleurs d'urgence comme la Fondation de France ou le Centre de crise et de soutien du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (cf. [Projet Eau Irbid page 27](#)).

La volatilité des contextes de crise appelle également à une nécessaire évolutivité des solutions proposées. Pour établir des choix opérationnels en fonction des situations, une programmation sur la base de scénarios d'interventions permet alors *a minima* une meilleure

flexibilité. Ces choix opérationnels sont orientés sur la base d'indicateurs qui permettent d'apprécier l'évolution de la situation et d'identifier les seuils où une adaptation du mode opératoire est nécessaire. Dans certains contextes de déplacements de populations par exemple, cela peut se traduire concrètement par une modification du périmètre d'intervention en cours de projet pour intégrer de nouveaux bénéficiaires (cf. [Projet PRESU page 22](#)).

La difficulté majeure de l'approche phasée réside cependant dans la **continuité** des actions et dans l'articulation entre les différentes phases. En effet, la première phase d'actions à impact rapide peut se terminer avant que les actions plus structurantes ne se mettent en place, en raison par exemple d'un retard dans les études préalables à ces travaux. Ainsi, afin de ne pas perdre le contact avec le terrain dans l'attente du lancement d'une deuxième phase, il est nécessaire de prévoir des actions visibles à impact rapide tout au long du projet, du moins tant que la phase d'actions structurantes n'a pas encore démarré.

Enfin, l'impératif de l'urgence ne doit pas obscurcir les enjeux relatifs à la pérennité des actions entreprises, et la nécessité de donner un horizon au projet au-delà de la crise. Le risque d'une « pérennisation du temporaire » est en effet significatif dans ces contextes où se multiplient les initiatives visant en priorité une réponse rapide. Or, la mise en place d'actions de développement urbain exige en parallèle se projeter sur le long terme. Dès lors, l'AFD adopte une approche orientée vers le changement, mais qui accepte aussi les incertitudes liées au contexte, dans une planification « myope » qui admet que certaines actions du projet se préciseront avec le temps.

Dès lors, bien que les actions à impact rapide mises en place par des ONG soient nécessaires pour amorcer des projets urbains dans ces contextes, elles ont aussi tendance à donner l'impression aux populations que le service public est assuré par des acteurs extérieurs. Faire porter progressivement des actions structurantes par les acteurs institutionnels, quand ils sont légitimes, permet alors de redéployer ensuite l'action publique dans les quartiers affectés par la crise.

## Projet 2

### Pépinière Ouaga

Lieu : **Ouagadougou, Burkina Faso.**

Montant des fonds : **650 000 €.**

Date d'octroi : **31/08/2018.**

La principale composante du Projet de développement durable de Ouagadougou phase 2 (PDDO 2), octroyé en 2016 vise à développer trois centralités secondaires de la ville de Ouagadougou par la création et le renforcement d'équipements publics structurants et de proximité.

Afin de donner dès à présent une visibilité concrète au projet, dont les travaux doivent démarrer fin 2019, la commune souhaite animer un dispositif innovant qui permet la réalisation de micro-projets temporaires portés ou concertés avec les acteurs de la société civile sur les emprises publiques destinées à accueillir les équipements prévus dans le PDDO2. Cela permet notamment de s'assurer de l'appropriation des futurs équipements, de valoriser temporairement le foncier public

destiné à accueillir les équipements prévus, ou encore d'expérimenter et préfigurer des modalités de gestion des futurs espaces et équipements publics.

Un groupement composé de deux ONG internationales vient en appui à la commune de Ouagadougou dans le pilotage du dispositif, à la fois sur l'identification et le suivi de l'exécution des micro-projets, dans une démarche de co-construction qui doit permettre de faire émerger des visions communes sur le futur territoire du projet PDDO 2. Le groupement d'ONG internationales recruté a la possibilité de déléguer des fonds à des structures tierces (associations, petites organisations de la société civile, etc.) pour la réalisation des micro-projets qui seront réalisés en régie ou confiés à des petites entreprises locales.



Irbid, Jordanie © AFD, Julien Boglietto.

### Principe d'intervention 3 :

## PRENDRE LE RELAIS DES ACTEURS HUMANITAIRES

Les crises urbaines posent le problème de la coordination entre acteurs humanitaires et acteurs de développement. En effet, la dichotomie spatiale et temporelle qu'induit l'enchaînement de l'aide d'urgence et de celle du développement, est bien souvent plus théorique que réelle, ces deux dimensions coexistant le plus souvent à l'échelle d'un territoire (Grünwald, 2005). Par ailleurs, nous sommes de plus en plus confrontés à des crises chroniques et durables où coexistent sur le long terme des acteurs aux mandats et objectifs distincts, parmi lesquels acteurs humanitaires et de développement.

La distinction entre ces derniers relève d'abord des finalités de l'action. Alors que l'enjeu principal des actions humanitaires est la survie des populations, les politiques de développement ambitionnent de traiter les causes profondes des inégalités de développement, qui sont-elles-mêmes sources de fragilités, en repositionnant les acteurs institutionnels comme acteurs légitimes (URD, 2016). On retrouve également des divergences autour des modalités d'intervention, plus centrées sur des bénéficiaires que sur des territoires pour les humanitaires, mais aussi des temporalités d'action : le court terme pour les humanitaires et le plus long terme pour les acteurs de développement.

Pourtant, certaines frontières tendent à s'estomper :

on observe des acteurs de l'urgence qui s'implantent parfois durablement sur un territoire, tandis que certaines agences de développement se positionnent pour être de plus en plus réactives face à l'urgence. Les acteurs de l'humanitaire et du développement affichent à cet égard une volonté partenariale grandissante. Celle-ci, désormais placée au cœur la stratégie de l'AFD dans ces contextes, se décline à plusieurs échelles d'un point de vue opérationnel (CIT Vulnérabilité, 2018).

À l'échelle macro, l'AFD vise à s'intégrer dans les mécanismes de coordination humanitaires existants, tel que le système des *clusters*, aussi appelé approche de responsabilité sectorielle, introduit en 2005 par le programme de réforme humanitaire. Formés d'organisations humanitaires et d'autres parties comme les agences de l'ONU, les ONG et des représentants du gouvernement, ces *clusters* ont un rôle de pilotage stratégique et de coordination des projets sur différents secteurs : abris, eau et assainissement, etc. Reconnus comme efficaces pour le partage d'informations et la coordination sectorielle, ils sont toutefois critiqués pour leur faible capacité à identifier des enjeux intersectoriels (Humphries, 2013). Les milieux urbains ne pouvant se réduire à une somme d'enjeux sectoriels, l'objectif demeure donc pour l'AFD de pouvoir renforcer les institutions compétentes en politiques urbaines afin qu'elles assurent plus durablement et de manière plus intégrée un rôle de pilotage d'une stratégie commune avec les acteurs humanitaires.

À l'échelle micro, l'AFD vise aussi à promouvoir une coordination entre tous les acteurs intervenant à l'échelle du territoire du projet. Cette approche territoriale est d'ailleurs désormais également promue par les acteurs humanitaires intervenant en milieu urbain, conscients d'une nécessaire évolution de leurs pratiques pour mieux répondre à la multiplicité des enjeux des crises urbaines (Global alliance for Urban crises, 2016).

Du point de vue des financements apportés, les interventions de l'AFD s'inscrivent également dans une prise de relais, par exemple en finançant certaines ONG présentes sur place et déjà appuyées par des bailleurs humanitaires. En effet, faute de financements disponibles pour des actions de développement, certaines ONG peuvent rester prises au piège d'une « trappe humanitaire », c'est-à-dire contraintes de poursuivre des actions humanitaires dans un contexte qui exige pourtant des actions de développement.

Cette stratégie partenariale se matérialise depuis 2018 autour d'un accord-cadre avec la Fondation de France, visant à faciliter la coordination de nos financements sur les théâtres de crise. Des financements conjoints avec d'autres acteurs français de la diplomatie (Centre de crise et de soutien du MEAE) et de la défense, mais aussi des acteurs européens (ECHO), sont également au cœur de la stratégie de l'AFD.

De manière croissante et dans un souci de souplesse d'intervention dans ces contextes, l'AFD recourt également à des tiers, organisations internationales, bilatérales ou multilatérales, qui bénéficient d'une bonne connaissance du terrain et interviennent à l'interface entre l'urgence et le développement. Aussi, l'AFD encourage l'appui aux ONG locales, souvent oubliées par les acteurs internationaux ou masquées par l'omniprésence des ONG internationales (AFD, 2014).

### Projet 3

## Eau Irbid

Lieu : **Irbid, Jordanie.**

Montant : **72 M € (32 M € AFD – 40 M € fonds UE-MADAD délégués).**

Date d'octroi : **29/09/2016.**

Le projet Eau Irbid comprend trois composantes qui couvrent : des investissements pour la réhabilitation du réseau d'eau, des actions de renforcement des capacités et activités pour l'amélioration des conditions d'accès à l'eau potable des populations les plus vulnérables, notamment des réfugiés syriens.

L'ensemble de l'opération est cofinancé par l'Union européenne (MADAD et NIF), la KfW et l'AFD. Il est mis en œuvre par la Water Authority of Jordan (WAJ). La dernière composante en subvention (10 M € de fonds UE-MADAD délégués) est mise en œuvre par un consortium d'ONG conduit par Action contre la faim (ACF), fortement impliqué dans le secteur de l'eau dans la région d'Irbid. Il est prévu dans le cadre

du projet l'extension du réseau à près de 10 000 ménages dont 70 % de réfugiés.

Le projet s'inscrit à la suite d'un premier projet, présenté par ACF et financé par la Mission pour l'action humanitaire (MAH) du MEAE. Grâce à une concertation préalable avec le MEAE, les grandes composantes du projet portées par l'AFD (approche sociale, médiation, sensibilisation, etc.) reprennent à plus grande échelle les bases de cette intervention d'urgence.

Ainsi, en articulant ses financements avec le MEAE auprès d'un opérateur commun (ACF), l'AFD s'est inscrite en relais d'actions humanitaires d'urgence conduites jusqu'à présent dans la zone. Cette articulation a rendu possible le démarrage rapide des activités.



Port-au-Prince, Haïti © AFD

#### Principe d'intervention 4 :

## FAIRE PARTICIPER LES HABITANTS MALGRÉ L'URGENCE

Les habitants sont les premiers acteurs de la reconstruction face aux crises (Twigg et Mosel, 2018). Avant l'arrivée d'acteurs extérieurs, les populations originaires de la zone affectée fournissent en effet des appuis aux formes variées, aussi bien dans des situations de conflits qu'après une catastrophe naturelle. Ces appuis vont de l'accueil de populations déplacées à des transferts monétaires (provenant notamment de la diaspora), voire à un soutien psychologique.

Les acteurs internationaux ont été critiqués pour leur faible propension à engager les acteurs locaux et à prendre appui sur des initiatives préexistantes à leur arrivée, et parfois pour leur effet de nuisance allant jusqu'à exacerber des tensions locales en raison de leur connaissance insuffisante du contexte local (Zaman, 2012).

Faire participer les habitants malgré l'urgence constitue donc un impératif pour renforcer la durabilité et l'appropriation des investissements réalisés dans les quartiers d'intervention. De surcroît, s'appuyer sur la connaissance du contexte local par les habitants permet d'identifier des *micro gaps*, c'est-à-dire des besoins souvent imperceptibles par les acteurs internationaux (Alcayna et Al-Murani, 2016).

La difficulté réside ainsi pour un acteur comme l'AFD à identifier des acteurs de terrain légitimes. Pour cela, une cartographie des acteurs de la société civile et institutionnels présents dans la zone d'intervention est réalisée afin d'éviter de construire le projet autour, par exemple, d'associations opportunistes créées pendant la crise mais à la légitimité contestée sur le plan local. Dans certains contextes, on observe même une modification de la structure sociale des quartiers après la crise, rendant alors complexe la mobilisation d'acteurs sur le terrain.

Ainsi, la mobilisation d'ONG ou groupements d'acteurs (associations de base...) en milieu urbain comporte un certain nombre de risques et implique d'adopter une approche prudente afin de ne pas nuire ni perturber des mécanismes de dialogue déjà fragiles. Dès lors, l'enjeu est de parvenir à travailler sur les éléments connecteurs qui relient différentes communautés selon des liens de multiples formes (voir le principe d'intervention 6). Ce concept de communauté, souvent repris par les acteurs internationaux, renvoie en effet à des réalités différenciées, particulièrement dans des contextes de crise marqués par une forte volatilité.

Sur la base de la cartographie réalisée au préalable, plusieurs niveaux de mobilisation des habitants sont possibles. Le premier consiste à identifier les besoins et planifier les actions avec les populations. Cela peut se traduire par la mise en place d'une plateforme de dialogue qui constitue un relais, parfois physique

(un local par exemple), à l'échelle du quartier entre la population, les opérateurs du projet, les institutions et les pouvoirs locaux. Une démarche de planification participative du quartier, issue de l'expérience de la crise, peut par exemple être entreprise autour de cette arène de concertation qui entraînera nécessairement un dialogue et une négociation avec les acteurs institutionnels sur la priorisation des investissements à réaliser.

Pour mener ces actions de terrain, l'AFD s'appuie sur des maîtrises d'œuvre urbaine et sociale (MOeUS), qui jouent un rôle d'intermédiation entre les acteurs du projet et les populations : pour faire « remonter » les besoins et attentes des habitants en direction des décideurs afin d'adapter au mieux le projet aux besoins des populations ; et inversement pour faire « redescendre » sur le terrain les orientations et contraintes du projet, dans une démarche d'explication et de recherche d'adhésion des habitants-es à l'intervention, auprès des entreprises, des bureaux d'études techniques spécialisés ou encore en facilitant l'échange et la remontée d'information avec les acteurs institutionnels.

Un autre niveau de mobilisation des habitants peut être la gestion décentralisée de services, qui consiste à confier la gestion d'un service dans un quartier à des usagers. Cela permet d'assurer la fourniture d'un service dans des territoires comme les quartiers précaires, là où les pouvoirs publics sont souvent absents ou déficients. En outre, la gestion décentralisée de services permet d'initier une dynamique d'appropriation favorisant la pérennisation et l'entretien

des ouvrages, bien qu'il soit nécessaire de veiller à empêcher les dynamiques de captation de la gestion du service par un collectif servant un intérêt particulier. La bonne gestion du service peut également permettre de générer des bénéfices qui sont ensuite réinvestis pour son amélioration, son extension, ou dans d'autres biens d'utilité publique. Ces bénéfices sont également ceux d'un capital humain et social augmenté. En Haïti, les « komités d'lo » qui sont des associations d'usagers de l'eau présents dans plusieurs quartiers de Port-au-Prince ont ainsi été particulièrement résilients après le tremblement de terre de 2010 et sont venus en appui à des populations affectées avant l'arrivée des acteurs extérieurs (Aldrich and Meyer, 2015).

Enfin, dans certains projets, la mobilisation des habitants va encore plus loin que la gestion des services. Des groupes d'habitants peuvent ainsi se voir confier un budget pour diriger eux-mêmes la reconstruction, avec l'appui d'une assistance technique (cf. [projet 4 ci-dessous](#)), tout en faisant appel à des professionnels de la construction locaux pour les travaux. En plus de renforcer leur autonomie, cela permet aussi de favoriser une meilleure gestion des ouvrages et de recentrer la maîtrise d'ouvrage institutionnelle (ministère, collectivité locale...) sur son rôle de pilotage global du projet. Cela favorise également le tissu économique local à travers des appels d'offres de faible montant auxquels peuvent soumissionner des petites associations et des entreprises locales.

#### Projet 4

### Projet Rivière des orangers

Lieu : **Jacmel, Haïti**

Montant et origine des fonds : **750 000 €**

Date d'octroi : **22/11/2017**

Un protocole de partenariat a été signé entre la Mairie de Jacmel et le GRET en 2017 pour appuyer l'équipe de la municipalité dans la définition et la mise en œuvre d'une politique urbaine, et renforcer la société civile *via* le projet d'aménagement des berges de la rivière des Orangers.

Le projet vise à co-construire un aménagement des berges de la rivière avec des organisations

de la société civile. Celles-ci, appuyées par la mairie et le GRET, sont ainsi en charge directement de la gestion des fonds et de la mise en œuvre des travaux. Cette maîtrise d'ouvrage communautaire permet une plus grande appropriation du projet par les populations, et crée une dynamique pour le futur d'entretien des ouvrages.

### Principe d'intervention 5 :

## RENFORCER PROGRESSIVEMENT LES INSTITUTIONS

Les situations de crise sont caractérisées par un affaiblissement des capacités des institutions nationales, au niveau central comme local, la crise venant surtout aggraver des déficiences préexistantes. Cet affaiblissement se traduit par une désorganisation des services, voire par une perte d'effectifs, parfois même d'équipements.

La reconstruction des institutions, au même titre que la reconstruction physique, est un processus long qui exige des approches flexibles. Par souci d'efficacité et de recherche d'impact rapides, les acteurs internationaux ont parfois tendance à s'appuyer sur des opérateurs de mise en œuvre plus robustes, comme les unités de gestion de projets ou les agences d'exécution. Ce choix s'effectue souvent au détriment des institutions comme les ministères ou les collectivités locales qui sont ensuite en peine de porter des politiques urbaines, car n'étant pas en charge de la gestion des principaux projets dans leur champ de compétence.

Ainsi, au risque de marginaliser ces institutions, il est nécessaire en parallèle de les renforcer progressivement, et cela à plusieurs niveaux: individuel, en renforçant les compétences des agents ; organisationnel, en améliorant les modes de gouvernance de l'institution ; au niveau des systèmes d'acteurs en repositionnant l'institution dans son rôle de pilotage stratégique vis-à-vis d'autres acteurs (Dadu-Brown et Dadu, 2018).

Au niveau individuel, le renforcement peut par exemple consister en des actions ponctuelles de formation et d'encadrement auprès d'agents de différents niveaux de l'administration, dans divers domaines : gestion de projet, ressources humaines, programmation budgétaire, etc. Des échanges entre pairs peuvent aussi être organisés entre professionnels de l'urbain, dans l'optique d'un partage d'expériences sur différentes situations de crises (cf. encadré n° 1).

Au niveau organisationnel, il est nécessaire de fournir un appui séquentiel à l'institution, dans l'objectif

d'une montée en capacité par étapes. À court et moyen termes, l'AFD privilégie ainsi la mise en place d'actions concrètes à moyens constants pour l'institution, dans l'objectif de restaurer un fonctionnement minimal et de permettre à l'institution d'assurer ses compétences de base : restauration des circuits d'échanges d'information en interne à l'institution, archivage...

Sur le plus long terme, il est ensuite possible de mettre en œuvre des plans de renforcement de capacités plus structurants. Des appuis en gestion financière et opérationnelle des municipalités sont ainsi souvent nécessaires pour fiabiliser les processus budgétaires et comptables ainsi que la programmation et la maintenance des investissements. Les apports en expertise technique doivent alors être dimensionnés pour permettre une internalisation progressive des fonctions/compétences mobilisées et non s'inscrire en substitution, pour le simple objectif de démonter des impacts rapides.

Au niveau des systèmes d'acteurs, le positionnement des institutions est généralement affaibli par la présence accrue d'acteurs internationaux qui investissent parfois dans la durée le rôle normalement dévolu à l'institution. L'afflux d'initiatives éparses portées par divers acteurs suite à la crise s'accompagne aussi parfois d'un sentiment de défiance réciproque, qui nécessite d'abord la mise en place d'espaces de dialogue et de coordination. Ils permettent de replacer l'institution dans son rôle d'initiative et de planification, mais aussi de pilotage et de gestion des actions entreprises sur son territoire ou dans son domaine de compétence. En outre, le lien entre les institutions et les populations résidant dans les quartiers précaires étant souvent déjà distendu avant la crise, celle-ci peut ainsi être l'opportunité de créer ou relancer des canaux de dialogues entre populations et institutions et de fait redonner une visibilité et une légitimité à l'action publique.

Le renforcement des institutions passe enfin par un appui à la planification territoriale, tout au moins à nourrir des visions de territoires qui dépassent le temps du projet, les situations de crise étant marquées par un déficit de vision de long terme. Une planification issue de l'expérience de la crise permet alors de porter un regard historicisé sur celle-ci tout en se projetant à plus long terme sur les perspectives de reconstruction.



N'Djaména, Tchad © AFD.

### Encadré 1

## Échange Sud-Sud entre Port-au-Prince et Bangui

Les villes de Bangui (République centrafricaine) et de Port-au-Prince (Haïti) ont chacune été frappées par des crises de nature différente. À Port-au-Prince, le séisme de 2010, catastrophe naturelle, a causé la destruction de près de 300 000 logements en quelques minutes. Bangui a été frappée à l'inverse par une crise de nature socio-politique, marquée par des pics de violence et des affrontements intercommunautaires.

De natures différentes, ces crises ont néanmoins eu des effets similaires sur l'organisation

des espaces urbains: déplacements de populations, destructions d'équipements, désorganisation des pouvoirs publics, accroissement d'acteurs humanitaires, etc.

En 2016, l'AFD a financé un échange Sud-Sud entre Haïti et la République centrafricaine pour partager des expériences sur la gestion de crise en milieu urbain. Les experts centrafricains et leurs homologues haïtiens ont ainsi pu revenir sur leurs expériences respectives et s'enrichir d'une vision comparée sur la réponse aux crises urbaines.

## Programme Capitales régionales 2

Lieux : **Maroua et Bamenda, Cameroun.**

Montant des fonds : **30 M €.**

Date d'octroi : **17/05/2018.**

Dans la continuité du projet « Capitales régionales 1 » (CRI) au Cameroun, le programme vise à contribuer au développement économique national intégré par le développement urbain des villes de Maroua et Bamenda, dans un souci de rééquilibrage géographique à l'échelle du pays.

Le projet renforce les capacités institutionnelles aux niveaux central et local : le ministère de l'habitat et du développement urbain est maître d'ouvrage du programme, en charge de son pilotage et de son suivi. La cellule centrale de suivi, déjà opérationnelle au sein du ministère pour suivre le projet « Capitales régionales 1 » est renforcée pour assurer le pilotage global du programme « Capitales régionales 2 ».

En complément de ce renforcement de capacités au niveau central, des cellules locales de

suivi seront créées dans chaque communauté urbaine avec du personnel prioritairement issu des populations locales. Les communautés urbaines se verront déléguer une partie de la maîtrise d'ouvrage pour certains marchés et sont renforcées dans l'optique de réaliser et gérer ces ouvrages publics.

À cela s'ajoutent les engagements pris par les communautés urbaines dans les contrats de ville pour le renforcement de leurs moyens humains, matériels, financiers, organisationnels et l'extension du dispositif de formation mis en place dans le cadre du programme « Capitales régionales 1 ».

Enfin, ce renforcement sera accompagné par une assistance à la maîtrise d'ouvrage (AMO) et par des actions ponctuelles de formation ou de partage d'expériences entre pairs avec les collectivités locales du programme CRI.

## Jeunesse Diffa au Niger

Lieu : **Diffa, Niger**

Montant : **10 M €**

Date d'octroi : **14/12/2016**

Le projet Jeunesse Diffa vise à l'amélioration des conditions de vie des jeunes vulnérables (hôtes et déplacés/réfugiés) de la région de Diffa, notamment par la mise en place de dispositifs de formation et d'insertion adaptés au contexte local.

Il vise aussi en parallèle à renforcer les capacités de pilotage du Conseil régional et de la Haute autorité à la consolidation de la paix (HACP) qui est maîtresse d'ouvrage. Une ONG a été recrutée par la HACP pour la mise en œuvre des activités mais le suivi/pilotage du projet est ancré au niveau local, le Conseil régional bénéficiant

de l'appui d'une assistance technique.

Une phase de conception participative avec l'appui de consultants a d'abord permis la conception du cahier des charges pour le recrutement des ONG ainsi que la réalisation d'un diagnostic institutionnel et d'un plan de renforcement des capacités. Une phase de co-construction participative post-octroi avec un appui renforcé de l'AFD a ensuite permis de jeter les bases d'un dispositif de suivi-évaluation renforcé qui a vocation à réajuster les activités et indicateurs du projet avec la MOA et le consortium d'ONG en fonction de l'évolution du contexte.

## RECONSTRUIRE PAR LES LIENS

Les interventions dans les contextes urbains en crise sont souvent associées à la reconstruction d'infrastructures, endommagées ou même littéralement détruites par la crise, quelle que soit la nature de celle-ci (catastrophe naturelle, guerre...). Toutefois, au-delà d'une reconstruction physique de lieux, la réponse aux crises urbaines passe aussi par la nécessité de réparer, reconnecter ou reconstruire par les liens. Les crises viennent en effet fragiliser, voire déstructurer des liens existants à l'échelle de la ville, tant entre différents groupes de populations, qu'entre les populations et les institutions<sup>6</sup>.

Cette nécessité de reconstruire par les liens s'intègre dans une approche qui vise à identifier au préalable les éléments « connecteurs » entre groupes de populations, afin de ne pas contribuer à accentuer de potentielles tensions. Ces éléments connecteurs peuvent être identifiés sur la base de différents critères qui constituent l'origine de ces liens. Ces derniers peuvent être :

- d'espace, renvoyant à une connexion spatiale et au partage d'un territoire ;
- d'intérêts, constitués autour d'enjeux communs entre populations diverses ou liés à une problématique spécifique, tel que le maintien d'une activité commerciale pendant la crise ;
- de résistance, rappelant une expérience partagée d'un conflit ou déplacement ;
- de culture, fondée autour d'une langue ou croyance ;
- de pratiques, pour des populations qui partagent des moyens de subsistance ;
- virtuels, pour des populations connectées à travers un média (Inspiré de Kupp, 2012).

Si, face à ces différents types de liens, le rôle de l'AFD en tant que partenaire technique et financier ne consiste pas à réconcilier en tant que tel des populations divisées, le rôle est néanmoins de réduire des inégalités horizontales qui pourraient accentuer des dissensions entre ces populations. Cela dans l'objectif de « ne pas nuire » aux dynamiques de liens endogènes au territoire où elle intervient.

En effet, certaines interventions en faveur de déplacés urbains par exemple, ont pu par endroits exclure les populations hôtes et par conséquent exacerber des

tensions (IRC, 2014). À cet égard, l'AFD appuie l'autonomisation économique des populations déplacées et l'amélioration de leurs conditions de vie tout en assurant la fourniture de services essentiels qui bénéficient à toutes les communautés, sans discrimination vis-à-vis des communautés hôtes qui concentrent aussi des vulnérabilités chroniques.

L'afflux démographique massif vers les villes pouvant survenir lors d'une crise peut en outre engendrer une forte pression sur la fourniture de services urbains et nourrir des tensions entre groupes de populations devant partager ces services à l'échelle d'un territoire. Cela concerne aussi bien les infrastructures socio-collectives comme des centres de santé ou des écoles, que des services en réseau comme l'eau ou l'électricité. Dès lors, les interventions sur ces infrastructures doivent être pensées avec une attention particulière à leur environnement et leur usage, dans un souci d'inclusion.

Les situations de crise peuvent aussi se matérialiser par des conflits d'usage entre différents groupes, autour de celui de l'espace public notamment. Dans des situations extrêmes, ces conflits d'usage peuvent aller jusqu'à la stratégie, par un ou plusieurs groupes de populations, de destruction systématique de lieux marqueurs d'une identité ou représentant le vivre ensemble, la mémoire commune et la proximité dans la ville (Tratnjek, 2012). Certaines destructions à Sarajevo pendant la guerre de Bosnie, à Bangui en 2013, ou plus récemment en Syrie et en Irak par Daech ont ainsi été accomplies en ce sens.

C'est alors la physionomie de la ville qui s'en trouve changée, au travers des barrières physiques qui perdurent au-delà de la destruction. Certains lieux deviennent alors contournés, rejetés, voire inhabités sur la durée car ils concentrent des « cicatrices » qui s'ancrent dans les territoires au quotidien (*ibid.*).

Ainsi, les infrastructures ou espaces publics financées par l'AFD sont aménagés dans l'objectif de reconnecter des « morceaux » de villes qui ont pu être mis à distance par la crise. C'est le cas notamment d'infrastructures comme des ponts, des passerelles ou des voiries structurantes, qui peuvent permettre de faire lien physiquement et symboliquement entre des espaces urbains en rupture.

Toutefois, ces mêmes infrastructures peuvent aussi devenir à l'inverse des éléments de séparation. De ce fait, en complément de la provision de ces infrastructures doit s'opérer un travail de médiation sociale

6. Cette problématique de renforcement des liens de confiance entre la population et les institutions, qui ne représente qu'un aspect de

l'affaiblissement des institutions par la crise, est traitée dans le principe d'intervention 5.



Tripoli, Liban © Rouba Wehbe

pour permettre cette reconstruction par les liens. Des micro-projets et activités socio-culturelles ou sportives susceptibles de rassembler des populations diverses, peuvent par exemple être mis en œuvre. Ces interven-

tions impliquent un mode opératoire reposant sur une ingénierie sociale renforcée, assurée notamment par le biais d'ONG et d'associations de base facilitateurs de dialogue entre ces différents groupes.

## Projet 7

### Projet Réfugiés syriens

Lieu : **Liban, Jordanie, Irak.**

Montant des fonds : **2 M €.**

Date d'octroi : **14/11/2013.**

En raison de l'afflux massif de réfugiés syriens au Liban et en Jordanie, les services publics locaux déjà fragiles connaissent des situations de saturation ou de baisse du niveau de service. Un appel à projets pour le Liban et la Jordanie, a ainsi permis la réalisation de cinq projets d'ONG en zones urbaines et péri-urbaines visant l'accompagnement durable des populations réfugiées dans une situation où les perspectives de retour demeurent incertaines.

La mise en œuvre de projets par des ONG déjà présentes sur place a permis de réduire les tensions entre les réfugiés et les communautés d'accueil autour de l'accès aux services publics. En effet, par un ciblage territorial, le projet a appuyé financièrement et techniquement la réalisation d'infrastructures bénéficiant à toutes les communautés et vectrices d'intégration des populations vulnérables (centres de santé, écoles, petites infrastructures de réseau d'eau et d'assainissement).

En parallèle, les ONG ont identifié et accompagné de manière spécifique les familles et individus les plus vulnérables au travers de dispositifs sociaux et psychosociaux adaptés, contribuant ainsi à renforcer les facteurs de résilience de ces territoires. Le projet de la Croix-Rouge française en Jordanie visait ainsi à

appuyer des municipalités dans le domaine de la gestion urbaine, à travers la création d'une plateforme communautaire mixte, incluant Jordaniens et Syriens formés aux problématiques des droits humains, et en charge de développer des micro-projets.

## Encadré 2

### Le partenariat AFD - IFPO financé par l'Initiative Sawa

L'AFD et l'Institut français du Proche-Orient (IFPO) ont signé en septembre 2018 un partenariat de trois ans sur « les modes d'habiter et d'accès aux services essentiels des populations vulnérables et réfugiées dans les villes au Liban et en Jordanie » financé grâce à l'Initiative Sawa, qui vise à atténuer les fragilités générées par la crise syrienne dans les cinq pays du bassin de crise syro-irakien.

Le partenariat AFD/IFPO comprend un volet recherche qui étudie le coût social, économique et environnemental de l'afflux de réfugiés syriens pour les villes d'accueil, mais aussi les capacités de résilience des populations et des territoires.

À Beyrouth, les recherches s'intéressent aux parcours résidentiels de Syriens réfugiés au Liban, en analysant leurs modalités d'accès au logement dans leur ville d'origine en Syrie, puis à Beyrouth. Elles confrontent le secteur du logement informel et les projets de promotion immobilière et observent l'articulation des logiques de rente avec le clientélisme politique et avec les politiques publiques. En Jordanie (Amman et Irbid ou Zarqa), les recherches se concentrent sur l'accès, formel et informel, aux services de base (eau, énergie, déchets) et au logement pour les populations vulnérables, ces dernières devant par endroits cohabiter à plusieurs familles dans des logements. Les recherches engagées à travers ce partenariat

visent ainsi à déterminer dans quelle mesure la crise syrienne a renforcé les dysfonctionnements sur les services urbains et quelles sont les stratégies d'adaptation des ménages. Elles questionnent enfin le lien entre inégalités/équité d'accès aux services et cohésion sociale entre différents groupes de populations, vulnérables en milieu urbain, réfugiés (Palestiniens, Irakiens et Syriens), comme travailleurs immigrés (Égyptiens et Asiatiques).

Le partenariat comprend également un volet d'appui aux projets financés par l'AFD (en partenariat avec d'autres acteurs techniques et financiers). L'IFPO mobilise pour cette mission des chercheurs et experts français, libanais, syriens, jordaniens ou internationaux. Ceux-ci participent aux questionnements en amont des projets (compréhension du contexte, définition des enjeux, identification du paysage institutionnel, collecte de données etc.). De surcroît, ils peuvent être sollicités pour évaluer l'impact de certains financements sur l'amélioration des conditions de vie des populations vulnérables, la lutte contre les inégalités, ou encore le renforcement du lien social. À cet effet, l'IFPO organise des séminaires de débat et de dialogue de politiques publiques dans les pays autour de sujets opérationnels précis, et participe au chantier plus large de réflexion mené par l'AFD sur les interventions face aux crises urbaines, au-delà des cas spécifiques du Liban et de la Jordanie.

## Principe d'intervention 7 :

### FOURNIR UNE PROTECTION SOCIALE ADAPTATIVE

Dans les contextes marqués par de fortes fragilités, les systèmes de protection sociale aident les populations à affronter les chocs, comme une guerre civile, une catastrophe naturelle ou un déplacement forcé (Banque mondiale, 2018). Les programmes de protection sociale adaptative vont encore plus loin au sens où ils intègrent la potentialité de survenance de ce choc pour appuyer les populations à le surmonter en conséquence en renforçant leur capital humain.

En effet, les situations de crise se caractérisent souvent par des stratégies d'adaptation préjudiciables pour les ménages, et des réaffectations de certaines dépenses (éducation, santé...) vers des dépenses d'urgence et de subsistance. Les programmes de protection sociale adaptative peuvent alors jouer un rôle en renforçant les capacités de populations vulnérables à faire face aux chocs tout en continuant à satisfaire leurs besoins fondamentaux (Ulrichs, 2016).

Ces programmes peuvent par exemple concerner des transferts monétaires ciblés, ou encore des systèmes d'assurance indexés sur les conditions météorologiques, afin d'aider les populations à s'adapter au changement climatique. Les économies urbaines étant profondément monétarisées et informelles (pour le paiement de loyers, transports, nourriture...), les transferts monétaires constituent à cet égard un outil particulièrement efficace pour mettre à profit la résilience des populations et des marchés en situation de crise (Cross et Johnston, 2011). Les transferts monétaires permettent aux habitants d'effectuer les dépenses qu'ils jugent les plus pertinentes pour leur permettre de faire face à la crise en s'appuyant sur les marchés locaux, tandis qu'un appui en nature comporte le risque d'un ciblage inefficace et peu susceptible de favoriser des dynamiques endogènes au relèvement du territoire (Cummins et Moharram, 2017). Aussi, ces programmes peuvent permettre d'optimiser les efforts entre différents partenaires de la réponse à la crise, en mutualisant les dispositifs de transferts monétaires par exemple.

Les systèmes de protection sociale adaptative visent d'abord à renforcer la capacité d'**anticipation** au risque. Les villes sont en effet de plus en plus exposées à des risques dont il est possible de mesurer la récurrence, ou même directement l'occurrence dans certaines situa-

tions comme un évènement climatique extrême. Les transferts monétaires sont alors construits autour de scénarios de prévisibilité, qui permettent d'améliorer la résilience à certains aléas avant leur apparition, à travers des dispositifs d'alerte précoce. Dans certains contextes de crises chroniques, de nature socio-politique par exemple, bien que l'anticipation du risque soit plus complexe, il est possible d'anticiper certains effets collatéraux comme les risques sanitaires, et donc de prévoir de cibler des populations en fonction pour limiter les effets en cascade de la crise.

Il est nécessaire pour cela de conduire un travail préalable de cartographie des risques, sur la base de critères de vulnérabilité multidimensionnels mais aussi pour mesurer l'exposition aux risques, autrement dit la potentialité que des populations basculent dans une situation de vulnérabilité suite à un évènement soudain. De manière complémentaire, ce diagnostic préliminaire doit aussi permettre de comprendre les stratégies de résilience des populations face aux crises, les réaffectations opérées à leur panier de dépenses notamment, en intégrant des variables différenciées comme le genre ou l'âge afin d'améliorer le ciblage du programme (Samson et al., 2004). Toutefois il est nécessaire de ne pas établir de critères selon le statut (populations déplacées versus populations hôtes) au risque de stigmatiser les groupes cibles.

Les systèmes de protection sociale adaptative permettent ensuite d'accroître la capacité d'absorption au choc en fournissant aux populations affectées un filet de sécurité pour satisfaire des besoins fondamentaux (Devereux et Jere, 2008). Pour cela, les modalités de transferts monétaires doivent être adaptatives : en augmentant la valeur des transferts, leur durée, ou encore en modulant le nombre de bénéficiaires. Cela implique néanmoins des moyens logistiques permettant un transfert de ressources rapides. À cet égard, les technologies de transferts monétaires par mobiles sont particulièrement efficaces pour atteindre des populations rapidement et sur une zone géographique importante à l'échelle d'une ville.

Dans une logique d'absorption des chocs, et en complément de ces transferts monétaires, les politiques de protection sociale adaptative peuvent également intégrer des activités complémentaires comme des appuis psychosociaux. Les souffrances psychosociales couvrent différents domaines (social, économique, affectif, etc) et ont des impacts sur divers aspects de la vie en causant des phénomènes d'exclusion et des situations de précarité pour l'individu, comme l'absence de logement ou

la perte de lien social. Il est alors possible d'intervenir en matière de sensibilisation mais aussi sur le plan curatif à travers des activités individuelles ou collectives d'écoute voire des prises en charge thérapeutiques.

Les programmes de protection sociale adaptative permettent enfin de renforcer la capacité d'**adaptation** à long terme à travers la promotion de moyens de subsistance durables (Bahadur et al. 2013). En effet, augmenter la résilience des populations en milieu urbain passe également par des actions favorisant l'accès et la diversification des opportunités économiques. Les transferts monétaires peuvent ainsi être conditionnés à la promotion de certaines activités génératrices de revenus et la réalisation d'activités de formation par les bénéficiaires, ou encore l'inscription à des programmes de protection sociale portés par les autorités. Dans le souci d'alléger le poids qui pèse sur les systèmes humanitaires en sortie de crise, les programmes de protection sociale adaptative doivent permettre de faire passer progressivement le coût de la couverture de certaines populations vers des systèmes plus durables et institutionnalisés.



Camp de Mar Elias, Liban © Kamel Dorai

## Projet 8

### Projet Oxfam Tripoli

Lieu : **Tripoli, Liban.**

Montant des fonds : **880 337 €.**

Date d'octroi : **24/10/2018.**

Le projet Oxfam Tripoli est un projet de transfert monétaire temporaire dans la ville de Tripoli au Liban, visant à la fois des ménages libanais et des réfugiés syriens. Le Haut-Commissariat pour les réfugiés dénombreait mi-2018 presque un million de réfugiés syriens sur le territoire libanais, soit près de 15 % de la population totale du pays.

Dans le cadre du projet, les ménages seront identifiés à travers des critères de vulnérabilités (par exemple, des ménages dirigés par une femme). Une fois identifiés, les ménages ciblés reçoivent, dans les cinq jours suivant l'évaluation, un premier transfert de 175 \$ en espèce et des

instructions sur les procédures de collecte de l'argent (où, comment, sur quelle durée), ainsi que des référencements à d'autres services. La durée totale du cycle de transfert monétaire est de quatre mois, selon une fréquence d'un transfert par mois, et vise à autonomiser financièrement les personnes vulnérables ciblées.

Le programme est mis en œuvre par le biais de centres de développement social libanais, en charge de l'exécution du programme national de protection sociale, et auxquels s'intègrent les transferts monétaires.



Irak © AFD, Guillaume Merere

### Principe d'intervention 8 :

## RÉTABLIR DES SERVICES ESSENTIELS INCLUSIFS

On distingue en général les services essentiels urbains en réseau, qui gèrent des flux (eau et assainissement, gestion des déchets, électricité...) des services socio-collectifs (écoles, centres de santé...) qui s'ordonnent autour d'équipements et structures d'accueil. Ces deux types de services urbains peuvent être eux-mêmes distingués entre services structurants, qui génèrent des déplacements au-delà de leur quartier d'implantation, et infrastructures de proximité, qui remplissent un service à l'échelle d'un quartier. Dans le souci de rétablir des services inclusifs en situation de crise, l'AFD intervient à ces différentes échelles, à la fois sur les services en réseau et les services socio-collectifs, structurants et de proximité.

Les services en réseau étant particulièrement sensibles à des effets cumulatifs de tous ordres, les interventions sur ces infrastructures visent en premier lieu à minimiser ces effets (CICR, 2015). En effet, la fuite des opérateurs qui font fonctionner le réseau peut par exemple entraîner une impossibilité d'assurer la gestion d'un service, tout comme le non-entretien d'un réseau d'eau peut entraîner des risques sanitaires (Hunter et al. 2009). Dès lors, les investissements réalisés doivent avant tout être pensés dans le souci de rompre les courroies de transmission entre différents types de crise, en ciblant des nœuds critiques de l'infrastructure

sur lesquels repose la provision d'une large partie de la population urbaine (Pushak et Foster 2011).

Ces constructions ou réhabilitations d'infrastructures sont réalisées en coordination avec les acteurs humanitaires, qui interviennent aussi dans un souci de rétablissement du service pour répondre aux besoins urgents des populations. Toutefois, dans le secteur de l'eau notamment, leurs interventions visant un impact à court terme peuvent avoir des effets indirects qui, sur le long terme, entravent le rétablissement durable du service : installations de pompes individuelles qui affectent l'hydraulique générale du système de distribution, non référencement de nouveaux clients, gratuité prolongée du service à travers une alimentation en eau potable par camion-citerne (Jobbins et al, 2018). Tout en se focalisant sur la capacité productive de l'infrastructure de réseau, il est donc primordial d'intervenir en préservant l'intégrité du service dans son ensemble sur le long terme : une attention particulière doit être portée aux dimensions de service client ainsi qu'aux enjeux budgétaires, le recouvrement des coûts étant nécessaire à la marche future du service.

Les opérateurs de services urbains peuvent aussi être appuyés au niveau organisationnel et en matière de planification, à travers des outils adaptés pour identifier les opportunités d'intervention en fonction de différents scénarios de stabilisation de la crise. Par exemple en adaptant les investissements sur le réseau à des phénomènes de déplacements de populations dans un quartier en particulier, impliquant une pression accrue sur l'infrastructure. Il est parfois également

nécessaire d'appuyer la gestion et l'entretien des infrastructures à travers la fourniture de pièces de rechange (pièces d'usure des pompes, vannes, équipement de mesure, etc.) et des consommables (chlore, huiles, etc.). Cependant, si ce type d'appuis peut être nécessaire dans les situations d'urgence pour combler un manque, ceux-ci ne doivent pas pour autant faire office de substitution au budget de fonctionnement de l'opérateur sur le long terme.

Dans les zones où le service n'est pas garanti, notamment dans les quartiers précaires où une relation de défiance existe parfois envers les opérateurs de réseau, il est par ailleurs possible de mettre en place des systèmes de gestion décentralisée du service (Svoboda et Pantuliano, 2015). De façon globale, un travail de cartographie des acteurs est quoi qu'il en soit nécessaire en amont de l'intervention afin d'identifier les éléments « diviseurs » que le service peut être amené à cristalliser, voire les risques d'appropriation du service par un groupe servant un intérêt particulier (Jobbins et al., 2018).

Concernant les infrastructures socio-collectives, l'objectif des interventions de l'AFD est surtout de rétablir leur fonction de polarité, à l'échelle d'un quartier pour des infrastructures de proximité, ou au-delà pour des infrastructures structurantes. Les équipements ciblés en priorité sont ceux qui peuvent être réhabilités rapidement, aux parcelles foncières bien identifiées et qui n'attisent pas de tensions particulières.

Dans certaines zones s'étant vidées d'une partie de leur population pendant la crise, construire ou réhabiliter des infrastructures socio-collectives peut ainsi faciliter le retour de populations déplacées. Dans d'autres zones où la crise se traduit à l'inverse par un afflux important de populations, il peut alors s'agir de renforcer les infrastructures de service pour faire face à l'augmentation de la demande, en évitant néanmoins de les implanter dans des camps de déplacés afin de ne pas contribuer à leur pérennisation.

Les crises constituent également l'opportunité d'intervenir dans des zones ayant historiquement un faible niveau d'équipements de proximité (voirie, drainage, éclairage public) et pour lesquels la crise est venue aggraver les déficiences. Intervenir dans les quartiers précaires en situation de crise donne ainsi la possibilité de reconstruire mieux, à travers des aménagements qui permettent par exemple de désenclaver le quartier avec des voiries pénétrantes. Des aménagements en matière de drainage dans une optique d'assainissement, d'éclairage public pour améliorer la sécurité, voire d'ouvrages de soutènement dans certains quartiers situés sur des terrains glissants, peuvent alors être envisagés. Ils doivent être sélectionnés par les habitants afin de ne pas attiser de tensions, notamment en matière de foncier, et de risquer de retarder la mise en œuvre du projet dans des contextes où la démonstration d'impacts rapides s'impose.

### Projet 9

## Projet Eau Irak

Lieu : **Irak.**

Montant des fonds : **10 M€.**

Date d'octroi : **22/11/2017.**

Le service de l'eau potable en Irak, autrefois performant, a souffert de la succession de crises et de restrictions subies par le pays au cours des dernières décennies. Dans certaines régions, les combats récents ont encore aggravé la situation et endommagé largement les infrastructures de services de base.

Dans le cadre d'une volonté partagée de développer une doctrine opérationnelle sur la continuité entre urgence et développement, l'AFD soutiendra par un don de 10 millions d'euros

le programme Wathab (Water and Habitat) du CICR en Irak qui vise à des réhabilitations urgentes de systèmes de traitement et de distribution d'eau potable, et développera une planification de long terme du service de l'eau en contexte urbain, dans l'ensemble de ses aspects : technique, administratif et financier.

Ce projet s'inscrit dans le cadre de l'Initiative Sawa pour la résilience qui vise à apporter une réponse structurée aux enjeux de la crise syrienne et irakienne au niveau régional.

### Principe d'intervention 9 :

## RENFORCER LES FILIÈRES PORTEUSES DANS LA RECONSTRUCTION

Les petites et moyennes entreprises et filières locales sont particulièrement affectées par les crises mais témoignent également de capacité de reprise rapide grâce aux immenses besoins liés à la reconstruction et aux effets d'agglomération des économies urbaines. Ces derniers sont essentiels pour que les petites entreprises puissent générer des économies d'échelle et pérenniser la reprise et la création d'activité. Pour miser sur cet effet de rebond, il est nécessaire d'identifier les filières porteuses d'une croissance endogène pour le territoire<sup>7</sup>, à travers un diagnostic économique établi au démarrage du projet, qui permet également de caractériser la nature de l'emploi (salarié/auto-emploi) et son potentiel à moyen et long termes.

Au niveau de la demande de travail (venant des employeurs potentiels), des filières comme le BTP, portées vers la reconstruction, sont particulièrement dynamiques pour le relèvement du territoire frappé par la crise : au-delà des besoins immédiats de reconstruction après la crise qui peuvent aider à structurer les filières localement (réhabilitation et construction d'infrastructures, valorisation de débris et matériaux de récupération dans les contextes marqués par des destructions...), l'entretien et la maintenance des infrastructures faciliteront la pérennisation des activités des petites et moyennes entreprises locales dans ces filières.

Afin d'appuyer une dynamique de développement local endogène, l'AFD encourage les marchés de travaux de faible ampleur en lots qui sont accessibles aux petites et moyennes entreprises, parfois en cours de création au moment de la crise. Pour les travaux de plus grande ampleur, la sous-traitance est favorisée.

Les besoins en reconstruction sont en général concentrés sur le secteur du logement. C'est en outre un secteur qui constitue une porte d'entrée pertinente pour appuyer des filières et redynamiser le marché de l'emploi local. Deux principaux types d'appui peuvent être fournis en matière de reconstruction de logements : l'intermédiation financière et la reconstruction assistée.

L'intermédiation financière consiste en l'octroi d'une

subvention ou d'un prêt aux institutions financières en charge de la politique de l'habitat et de la reconstruction. Cette aide financière sous forme par exemple d'aides à la pierre destinées à favoriser l'investissement immobilier par des prêts aidés ou des primes, cible des personnes ayant été victimes de la crise à travers la production de logements abordables qui leur sont destinés. Cette approche est efficace pour des investissements de grande ampleur mais moins flexible et généralement plus standardisée en termes d'offre de logements.

Quand il n'existe pas de système d'intermédiation financière ou qu'il est défaillant, on peut octroyer une subvention aux ménages ciblés selon un modèle de reconstruction assistée, un dispositif d'appui plus souple aux besoins spécifiques des familles propriétaires. Il se décline en trois types d'appuis majeurs :

- un appui technique à l'auto-construction *via* une formation et un contrôle de la mise en œuvre qui intègre des normes d'adaptation aux risques (sismiques, inondations...);
- un appui financier grâce à des subventions débouquées en fonction de l'avancée des travaux ;
- un appui administratif (aide à l'obtention d'un permis de construire par exemple).

En visant les filières locales (valorisation des matériaux et savoir-faire locaux notamment) et en adaptant le niveau d'avancement de la reconstruction au niveau de trésorerie de la famille, la reconstruction assistée est une alternative efficace à la production d'abris provisoires tout en dynamisant les filières locales.

Au niveau de l'offre de travail (venant des employés potentiels), il est recommandé de s'appuyer sur les dynamiques informelles préexistant à la crise *via* des transferts monétaires aux populations affectées. Ces derniers peuvent s'inscrire dans le cadre d'un programme de protection sociale adaptative (voir principe 7) ou être conditionnés à des embauches pour des travaux à haute intensité de main d'œuvre (THIMO) par exemple (cf encadré 3 page 41). Cette technique vise à combiner de façon optimale les ressources locales et les équipements légers en vue de produire un bien d'aussi bonne qualité que s'il avait été produit en utilisant les méthodes à haute intensité d'équipements (HIEQ)

Les bénéficiaires des programmes sont identifiés selon des critères de vulnérabilité et leur souhait d'évolution professionnelle tout en favorisant les populations du quartier d'intervention. Afin de maximiser l'impact des THIMO sur la durée, les bénéficiaires sont accompagnés à travers des modules de formations techniques complémentaires, potentiellement certifiants, ou bien des formations à la gestion entrepreneuriale et à la création d'activités génératrices de revenus (AGR). Les bénéficiaires peuvent également être accompagnés par un appui à l'épargne, à travers

des tontines ou une mise en relation avec un institut de microfinance (IMF).

Ces options doivent toutefois être mesurées en fonction du contexte et des résultats d'un diagnostic économique territorial éclairé, comprenant l'identification des contraintes des IMF (niveau minimum de capital exigé) et les besoins de formations exprimés, dont l'offre peut s'avérer insuffisante localement suite à une crise. L'option des chantiers-écoles ou de formation dans l'action peut alors être privilégiée.

### Encadré 3

## Les travaux à haute intensité de main d'œuvre (THIMO)

Dans les contextes de crise, la grande majorité des infrastructures peuvent être construites en HIMO, ou du moins en partie. Selon cette approche, les entreprises sont tenues d'employer de la main d'œuvre locale pour tous les travaux simples (fouilles, déblaiements, pavage...), intensifs en main d'œuvre dont la qualité de réalisation sera équivalente à celle d'une utilisation d'équipements. Les travaux HIMO présentent de nombreux avantages par rapport à des programmes classiques de création d'infrastructures ou de protection sociale. Si leur impact sur la création d'emplois à court terme (durant le programme) dans des contextes hors crise est débattu dans la littérature en raison de l'effet d'aubaine qu'ils représentent (les bénéficiaires auraient travaillé même sans le programme), il est cependant plus probable qu'en situation de crise, la démarche HIMO soit plus « créatrice » d'emplois (Marguerie, 2017). Les THIMO jouent en outre également sur la composition et la qualité de l'emploi, puisque qu'ils favorisent le salariat sur l'auto-emploi à court terme. À plus long terme, les THIMO n'auraient que peu d'incidence sur le salariat, mais un effet positif

sur la capacité d'épargne des bénéficiaires, et donc sur la création et le développement d'auto-emploi ou de petit entrepreneuriat.

Les expériences tendent à montrer que deux grandes catégories de THIMO se dégagent, avec des temporalités, objectifs et modes opératoires différents.

- Les THIMO à vocation de redistribution sociale permettent de réaliser des travaux d'intérêt général ou communautaires ayant une utilité directe et nécessitant un faible niveau de technicité. Ils sont surtout employés par des acteurs humanitaires et répondent plutôt à des situations d'urgence, l'objectif étant d'offrir un emploi/revenu sur le court-terme afin de minimiser les impacts du choc sur les populations, en particulier les plus vulnérables (« Cash for work »).

- Les THIMO à vocation de construction d'infrastructures publiques, privilégiés par l'AFD en tant qu'acteur de développement, répondent à l'objectif général de réaliser des infrastructures publiques durables. La part de main d'œuvre THIMO pour ce type de travaux correspond en moyenne à 20 à 30 % de la main d'œuvre totale.

7. Une croissance endogène va au-delà de l'effet d'aubaine lié à la reconstruction et fonde l'analyse du diagnostic sur la structure de l'économie : les secteurs économiques déjà en présence versus ceux qui se créent, leur

dynamisme avant et leur potentiel après-crise, la solidité et l'expérience du tissu économique local, etc.



Port-au-Prince, Haïti © AFD

## Projet 10

### Projet d'aménagement et reconstruction des quartiers de Port-au-Prince (AIQIP)

Lieu : **Port-au-Prince, Haïti.**

Montant des fonds : **30 084 000 €.**

Date d'octroi : **10/03/2011.**

Le tremblement de terre du 12 janvier 2010 a été une opportunité pour les autorités haïtiennes d'investir certains quartiers précaires de Port-au-Prince, jusqu'alors délaissés et parfois hostiles aux pouvoirs publics, et d'accompagner des mécanismes résilients de reconstruction.

Le mode opératoire mis en place s'est appuyé sur des mécanismes existants en mettant en réseau le ménage propriétaire du logement à reconstruire ou à renforcer, le maçon du quartier formé à la reconstruction parasismique et l'artisan qui fabrique les blocs de maçonnerie. Plutôt que de fournir directement des matériaux en nature, potentiellement inadaptés aux modes de construction traditionnels, le projet s'appuie ainsi sur la structuration de

la filière BTP, et plus particulièrement celle des boss-maçons à l'échelle locale, une filière existante et relativement structurée avant la crise et fortement porteuse d'emplois dans un contexte de reconstruction.

En parallèle de ces réalisations, les boss-maçons sont aussi formés à la réponse à des appels d'offres et bénéficient d'une formation certifiante. Cette formation a des effets d'entraînement et leur permet de réaliser plus de chantiers, notamment dans le secteur formel avec d'autres ONG.

Pour ne pas déstructurer les filières locales, les subventions sont données aux familles, qui deviennent les maîtres d'ouvrage du projet et adaptent la vitesse de construction à leur trésorerie.

## Principe d'intervention 10 :

### RENFORCER LES CAPACITÉS DE RÉPONSE DES TERRITOIRES FACE AUX RISQUES

En situation de crise urbaine, les interventions de l'AFD doivent permettre de répondre aux déterminants de la crise pour finalement limiter sa récurrence. Qu'ils s'agissent de catastrophes naturelles ou de situations de conflits, celles-ci sont dues en effet à un ensemble de fragilités sur lesquelles il est possible d'agir pendant la crise, mais aussi en amont afin de limiter son impact. Devant la multiplication des crises en milieu urbain, les coûts évités par une prévention efficace et une bonne préparation à la réponse sont en effet significatifs (ONU, Banque mondiale, 2018).

Afin de minimiser le coût exorbitant de l'inaction en matière de prévention (65,5 % des financements liés aux catastrophes sont tournés vers la réponse d'urgence et 21 % sont affectés aux efforts de reconstruction<sup>8</sup>), l'AFD s'est dotée d'une feuille de route sur la réduction des risques de catastrophes (RRC). La vision stratégique véhiculée par ce document tend à systématiser une approche basée sur la prévention et la préparation aux crises et catastrophes dans le montage des opérations de l'agence.

La prévention se construit d'abord autour d'une amélioration de la connaissance du risque. Celle-ci passe généralement en premier lieu par une meilleure identification et cartographie de ces risques, dans une approche d'analyse historique qui intègre les phénomènes de crises antérieures sur le territoire. Des exercices de cartographie participative sont particulièrement pertinents pour améliorer la connaissance globale du risque sur un quartier par exemple, en permettant de confronter la connaissance locale et empirique du risque par les habitants (l'identification des points hauts d'inondation par exemple) à des données scientifiques (données hydrologiques...).

L'amélioration de la connaissance du risque comporte aussi la mise en place, au sein des gouvernements locaux, de systèmes de gestion de données sur les risques. Dans une logique de prévention, des systèmes d'information géographique peuvent ainsi être mis en

place dans l'application des politiques d'occupation des sols et de planification urbaine. Plus largement, l'AFD appuie dans le cadre des projets qu'elle finance des études de vulnérabilités qui permettent d'orienter les investissements en fonction des risques identifiés sur le périmètre du projet.

La prévention s'articule autour du développement d'une « culture du risque » auprès des populations et des autorités. Elle vise en cela à diffuser des bonnes pratiques qui peuvent s'appuyer sur des connaissances et pratiques traditionnelles locales, sur les modes de construction notamment. La diffusion de ces pratiques peut ensuite être réalisée en s'appuyant sur des médias sociaux locaux tels que les radios communautaires ou *via* des processus d'animations dans les quartiers.

Le renforcement des capacités de réponse d'un territoire passe également par la mise en place de dispositifs pour réduire l'impact des aléas, considérant que ces derniers comportent par définition une part d'imprévisibilité que la connaissance du risque ne peut faire disparaître. Deux approches se dégagent à cet égard, l'une dite de mitigation et l'autre d'adaptation.

- La mitigation consiste à prendre des mesures de précaution pour atténuer les dommages, quelle que soit leur nature (sanitaires, environnementaux, sociaux...). Dans une ville positionnée sur un littoral exposé à des risques naturels, cela peut se traduire par le financement d'infrastructures comme les digues, avec pour objectif de limiter l'impact de l'aléa.

- L'adaptation vise plutôt s'attaquer à ces fragilités en leur cœur, en ajustant de manière dynamique les processus d'aménagement du territoire : par exemple en finançant des infrastructures plus résilientes dont la conception intègre les principes de réduction des risques en matière de localisation (risques d'inondations, risques industriels...) et de dimensionnement (normes parasismiques et para-cycloniques dans les constructions...). À cet effet, des guides techniques et méthodologiques peuvent être diffusés afin de permettre une plus large connaissance des risques par les habitants et les institutions. Dans certains projets, des dispositifs de certification sont également instaurés pour s'assurer de la bonne qualité des matériaux de construction, auprès des artisans locaux notamment, qui sont généralement les premiers fournisseurs des filières informelles dans les quartiers précaires.

<sup>8</sup>. CODI et GFDRR (2013), Financing disaster risk reduction - A 20 year story of international aid, Londres.

En complément de la prévention des catastrophes, il est nécessaire également de préparer la réponse à la crise. Plusieurs mesures peuvent être mise en place afin d'accompagner un territoire dans les différents moments de la réponse, en premier lieu le déclenchement de la crise. Par exemple, des chaînes d'alerte qui définissent les responsabilités de chacun et les comportements à adopter face à la crise. Il est toutefois nécessaire de veiller au bon dimensionnement de ces systèmes d'alerte, une sirène défaillante ou mal dimensionnée pouvant par exemple susciter des réactions de panique et avoir des effets déstabilisants (réveil de trauma pour certaines populations), d'où l'importance

qu'ils soient bien planifiés avec les autorités et que les populations en soient informées en amont.

D'autres mécanismes de réponses peuvent également être envisagés, construits sur des plans de contingence. Ils se déclinent autour d'exercices de simulation et d'évacuation, voire par la création de stocks ou de centres pour entreposer le matériel de secours. L'implantation de ces stocks dans l'espace urbain doit cependant être pensée de manière à ce que ces derniers ne se retrouvent pas inutilisables (inondations, pillages...) ou inaccessibles en situation de crise. Enfin, d'autres mécanismes pour limiter les effets de la crise, comme la création de réserves alimentaires, peuvent aussi être mis en place.

#### Projet 11

### Post-séisme Équateur

Lieu : **Équateur.**

Montant des fonds : **100 M\$.**

Date d'octroi : **15/12/2016.**

Le 16 avril 2016, un tremblement de terre a touché la zone côtière de l'Équateur faisant 663 morts. Le séisme a révélé des carences structurelles dans la politique du logement, notamment en matière de production de logements pour les classes sociales à faible revenu ainsi que dans l'application des règles parasismiques dans la construction et le respect des normes d'occupation des sols.

Pour résoudre ces problèmes, l'État a souhaité que soient mobilisées deux banques publiques nationales compétentes sur ces secteurs : la Corporación Financiera Nacional B.P (CFN) et la Corporación Nacional de Finanzas Públicas y Solidarias (CONAFIPS), afin d'intervenir dans les provinces affectées par le séisme.

Ces financements concernent :

– l'offre et la demande de logements par la réalisation d'opérations de logements de la CFN ;

– le déploiement du produit financier de logement abordable de la CONAFIPS vers les coopératives de crédit permettant l'accès au crédit pour l'achat de logements neufs ou la reconstruction/ réparation de logements endommagés par le séisme.

L'AFD a ainsi accordé un prêt de 100 millions de dollars à l'État équatorien, rétrocédé aux deux institutions.

Cet appui à la production de l'offre de logements est doublé d'une assistance technique mise en œuvre par la CONAFIPS pour le renforcement de capacités des coopératives de crédit en matière d'accompagnement des techniques de construction parasismique (diffusion de guides techniques et méthodologiques, formations des demandeurs de crédits logements aux enjeux de la construction parasismique, certification des artisans).



Antananarivo, Madagascar © AFD

#### Projet 12

### Prêt de contingence Madagascar

Lieu : **Madagascar.**

**Instruction en cours.**

En 2017, l'AFD a approuvé la création d'un nouveau produit financier, le prêt de contingence, qui complète la palette de ses outils financiers pour répondre aux crises et catastrophes. Il s'agit d'un prêt de politiques publiques dont le décaissement est conditionné à la survenance d'une catastrophe (naturelle ou sanitaire).

Le prêt, sous forme d'appui budgétaire, doit notamment permettre d'atténuer l'impact macro-économique de ce type de chocs

externes, de répondre à une crise de liquidité temporaire et éviter des réaffectations de dépenses liées à la catastrophe (souvent au détriment des secteurs sociaux). Il est approuvé sur la base d'un programme de réformes en matière de gestion des risques et fait l'objet d'une coopération technique associée. L'AFD prépare actuellement une première opération de prêt de contingence, en cofinancement avec la Banque mondiale, en faveur de la République de Madagascar.

# RETOUR SUR DOUZE PROJETS « VILLES ET CRISES » FINANCÉS PAR L'AFD

Ces éléments de capitalisation se basent sur douze projets financés par l'AFD depuis 2010. L'étendue de cet échantillon étant limitée, ils signalent davantage des tendances que de réels faits stylisés sur les projets de l'AFD dans des contextes de crises urbaines.

## UNE AUGMENTATION DU VOLUME DE FINANCEMENTS POUR LES CONTEXTES DE CRISE EN MILIEU URBAIN

L'intervention en Haïti suite au tremblement de terre de 2010 a marqué un tournant dans les interventions de l'AFD face aux crises urbaines. Cette crise a en effet démontré l'importance d'engager le plus tôt possible des actions de développement structurantes pour prendre le relais des financements humanitaires, et a donc souligné le rôle central qu'un acteur comme

l'AFD est amené à jouer dans ces situations.

Depuis lors, l'AFD s'est engagée dans des contextes de crises urbaines diverses, suite à des catastrophes naturelles et à des conflits. Cet engagement s'est traduit par la mise en œuvre de douze projets depuis 2010, représentant un volume global de financements de 275 M €.

Ces interventions ont connu une augmentation significative depuis 2016, illustrant l'évolution de la stratégie de l'AFD d'intervenir plus massivement et durablement dans les contextes de crises, notamment en milieu urbain. Ainsi, plus de 226 M €, soit 82 % du volume total engagé depuis 2010, l'ont été depuis 2016, dont 100 M € dans la zone Amérique latine et Caraïbes, près de 83 M € pour le seul bassin de crise syro-irakien et près de 43 M € en Afrique.

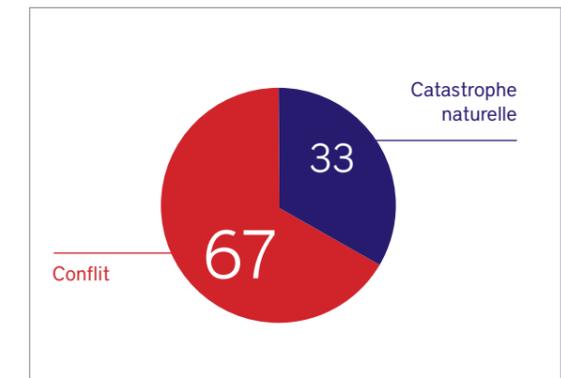


Répartition géographique des projets « villes et crises »

## DES TYPES DE FINANCEMENTS ADAPTÉS

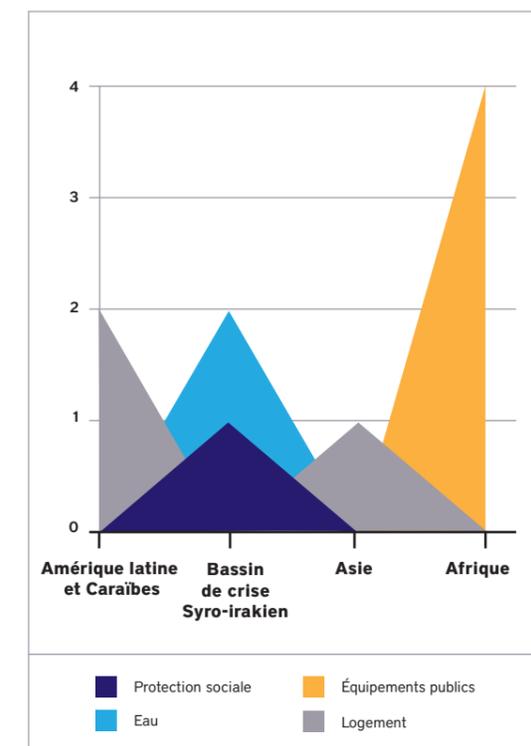
Les interventions de l'AFD face aux crises urbaines couvrent à la fois des contextes de conflits et de catastrophe naturelle. Pour les premiers, et notamment pour les pays les moins avancés, des financements en don sont alors majoritaires. Ainsi, environ 40 % du volume de financement octroyé depuis 2010, soit huit des douze projets recensés, a été engagé en dons. Ces derniers ont notamment été mobilisés *via* le fonds Minka de l'AFD pour les pays en crise.

Dans les contextes marqués par des catastrophes naturelles, les interventions de l'AFD ont principalement été réalisées sous forme de prêts. Ces interventions sont minoritaires (quatre projets sur douze), bien que concentrant un volume de financement plus important (62 % du volume global alloué) en raison de la nature du financement. De nouveaux outils, comme les prêts de contingence, déjà mis en œuvre par la Banque mondiale, permettent en outre



Répartition en pourcentage du nombre de projets par nature de la crise

aux pays au niveau d'exposition aux catastrophes naturelles avérées, de disposer de prêts budgétaires dont le déclenchement peut être activé dans le cas de la survenance d'une crise.



Caractéristiques des projets par aire géographique d'intervention, de 2010 à 2018

## DES SECTEURS D'INTERVENTION ADAPTÉS À CHAQUE CRISE

Les projets financés par l'AFD interviennent sur un large spectre de services urbains, sur la base des priorités établies en fonction des contextes et de la nature de la crise. Ainsi, on observe que les interventions dans le bassin de crise syro-irakien ont tendance aujourd'hui à se concentrer majoritairement sur le secteur de l'eau et de la protection sociale, avec pour objectif de rétablir un service durable et équitable qui puisse bénéficier à la fois aux communautés déplacées et aux communautés hôtes. En zone Amérique latine et Caraïbes et en Asie, particulièrement exposée aux risques de catastrophe naturelle, on observe principalement des opérations de logement de grande ampleur pour répondre aux destructions occasionnées par la crise. En Afrique, où les interventions en milieu urbain étudiées répondent surtout à des situations post-conflits, les interventions de l'AFD se concentrent principalement sur des éléments « connecteurs » comme les infrastructures socio-collectives et services de base ■

# BIBLIOGRAPHIE

## AFD (2014)

« Répondre aux crises : l'AFD, la Fondation de France, et le financement des ONG en Haïti à la suite du séisme », Évaluation ex-post, n° 38, Paris.

## AFD (2018),

Cadre d'intervention transversal vulnérabilités, Paris.

## Alcayna, T. et Al-Murani, F. (2016)

« Local and international collaboration in urban humanitarian responses: perspectives from the Philippines, Colombia and South Sudan ». IIED Working Paper, IIED, London.

## Bahadur, A. Ibrahim, M. et Tanner, T. (2013),

« Characterizing resilience: unpacking the concept for tackling climate change and development », *Climate and Development* 5(1): 55-65, London.

## Banque mondiale (2017),

« Cities of refuge in the Middle East : bringing an urban lens to the forced displacement challenge ». Policy Note, Washington, D.C.: World Bank Group. <http://documents.worldbank.org/curated/en/922371511267498593/Cities-of-refuge-in-the-Middle-East-bringing-an-urban-lens-to-the-forced-displacement-challenge>

## Barcelo, J. Y., Masaud, A. et Davies, A. (2011)

Meeting humanitarian challenges in urban areas: Review of urban humanitarian challenges in Port-au-Prince, Manila, Nairobi, Eldoret, IASC, Nairobi: UN Habitat, 42 pages.

## Beall, J., Goodfellow, J., Rodgers, D. (2013),

Cities and conflict in fragile states in the developing world, *Urban Studies* Vol 50, No 15, pages 3009-3115.

## Boano, C. et Chabarek, D. (2013),

« Memories of war in the divided city », *OpenSecurity: Reconciliation & conflict*, April 2013. (e-source); Available at: [http://www.opendemocracy.net/opensecurity/camilo-boano-daliachabarek/memories-of-war-in-divided-city#\\_ftn1](http://www.opendemocracy.net/opensecurity/camilo-boano-daliachabarek/memories-of-war-in-divided-city#_ftn1).

## Bosetti, L., Cooper, H. de Boer, J. et Munshey, M. (2016),

Peacekeeping in Cities: Is the UN Prepared? Tokyo: United Nations University - Centre for Policy Research.

## Boyer, B., Burlat et A. Grunewald, F. (2015),

Villes et crises, les enjeux de l'aide humanitaire en milieu urbain, Groupe URD, [www.urd.org/Seminaire-Villes-et-crisis](http://www.urd.org/Seminaire-Villes-et-crisis), Paris. 12p

## Brenner, N. et Schmid, C. (2014)

« The 'urban age' in question », *International Journal of Urban and Regional Research* 38, 3: 731-55.

## Burlat, A. et Bosco Abderamane, J-B. (2018),

« Lorsque la réponse humanitaire requiert des politiques de développement urbain : la réponse humanitaire à la crise des déplacés à Bangui », IIED Working Paper, IIED, London

## Büscher, K. et Vlassenroot, K. (2010),

« Humanitarian presence and urban development: New opportunities and contrasts in Goma, DRC », *Disasters* 34 (1), 256-273

## Campbell, L. (2018),

« What's missing? Adding context to the urban response toolbox », *Research, Reports and Studies*, ALNAP, 134 Pages, United Kingdom.

## CICR (2015),

Urban services during protracted armed conflict: a call for a better approach to assisting affected people, Comité international de la Croix-Rouge, Genève.

## Cross, T. et Johnston, A. (2011),

Cash transfer programming in urban emergencies, A toolkit for practitioners, Oxford: The Cash Learning Partnership (CaLP).

## Cummins, D. et Moharram, S. (2017),

« Fitting aid to context: community experiences of aid delivery in northern Syria », IIED working paper, IIED, London.

## Currion, P. (2015),

Rapid Humanitarian Assessment in Urban Settings, Technical Brief for ACAPS. [www.alnap.org/resource/20125](http://www.alnap.org/resource/20125).

## Dadu-Brown, S. et Dadu, A. (2018),

« Strengthening local councils to bridge the aid gap in Aleppo », IIED Briefing, IIED, London.

## Davis, M. (2004),

« Planet of Slums: Urban Involvement and the Informal Proletariat », *New Left Review* 26: 5-34.

## Devereux, S. et Jere, P. (2008),

Choice, Dignity and Empowerment. Cash and Food Transfers in Swaziland. An evaluation of Save the Children's Emergency Drought Response, 2007/08. Mbabane: Save the Children Swaziland.

## Gaviria, A. et Pages, C. (2002),

« Patterns of crime victimization in Latin American cities », *Journal of Development Economics*, 67, (1), 181-203.

## Global Alliance for Urban Crises charter (2016).

## Grünewald François (2005),

« Fragiles cités », *In Diplomatie*, numéro 17, novembre-décembre 2005, p. 69-79.

## Grünewald, F. et Levrone, E. (2004),

Villes en guerre et guerres en ville ; Ed Karthala, Paris, 392p.

## Gupta H. (2015),

Home sweet home: housing practices and tools that support durable solutions for urban IDPs. Report, Massachusetts Institute of Technology, Displacement Research Action Network, Internal Displacement Monitoring Centre, Geneva.

## Humphries, V. (2013),

« Improving Humanitarian Coordination: Common Challenges and Lessons Learned from the Cluster Approach », *Journal of Humanitarian Assistance*.

## Hunter, P-R. Zmirou-Navier, D. Hartemann et P. (2009),

« Estimating the impact on health of poor reliability of drinking water interventions in developing countries », *Science of the Total Environment* 407(8): 2621-2624.

## Idrich, D. P., et Meyer, M. A. (2015),

« Social capital and community resilience » *American Behavioral Scientist*, 59(2), 254-269.

## IRC (2014),

« Responding to Urban Displacement: What needs to be done », *Ditchley Park Conference 2014 - Discussion Summary and Outcomes Report*. [www.rescue-uk.org/report/responding-urban-displacement-whatneeds-be-done-ditchley-park-conference-2014-discussion](http://www.rescue-uk.org/report/responding-urban-displacement-whatneeds-be-done-ditchley-park-conference-2014-discussion).

## Jobins, G. Commins, S. et Welham, B. (2018),

« Water security in the protracted crises and post-conflict reconstruction of the Middle East », *Briefing papers*, Overseas Development Institute, London.

## Kupp, D. (2012),

Designing urban programs: Seven challenges for NGOs. Key challenges for urban project design. Toronto: University of Toronto. ([www.alnap.org/resource/23518.aspx](http://www.alnap.org/resource/23518.aspx)).

## Lagadec, P. (1991),

La gestion des crises. Outils de réflexion à l'usage des décideurs, Paris, McGraw Hill - Ediscience.

## Levine, S. et Mosel, I. (2014),

Supporting Resilience in Difficult Places: A Critical Look at Applying the "Resilience" Concept in Countries Where Crises Are the Norm. Overseas Development Institute, London.

## Luff, R. (2014),

Review of humanitarian WASH preparedness and response in urban areas, Final report: Prepared for UNICEF.

## Macrae, J. (2012)

"The continuum is dead, long live resilience", *NGO Voice*. Brussels: Voluntary Organisation in Cooperation in Emergencies.

## Marguerie, A. (2017)

« Étude de capitalisation AFD : Impact et mise en œuvre de programmes à haute intensité de main d'œuvre en Afrique subsaharienne », note technique n° 37, Paris.

## Meadows, D. H. (2008)

Thinking in systems - a primer, Sterling, VT: Earthscan.

## Meaux, A et Osofsan, W. (2016),

« A Review of Context Analysis Tools for Urban Humanitarian Response », Working Paper. IIED, London.

## Muggah, R. (2014),

Deconstructing the fragile city: exploring insecurity, violence and resilience, *Environment and Urbanization*, 26(2), 345-358.

## Nations Unies (2018),

2018 Revision of World Urbanization Prospects, Département des affaires économiques et sociales

## Nations Unies et Banque mondiale (2018),

Pathways for Peace : Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict, Washington, DC: World Bank.

## NRC (2014),

Lessons from Baghdad: a shift in approach to urban shelter response, Norwegian Refugee Council.

## NRC (2018),

Global report on internal displacement, Norwegian Refugee Council.

## Otto, R. et Weingärtner, L. (2013),

Linking Relief and Development: More Than Old Solutions for Old Problems?, Channel Research on behalf of the Dutch Ministry of Foreign Affairs - IOB.

## Pantuliano, S. Buchanan-Smith, M. Metcalfe,

## V. Pavanello, S. et Martin, E. (2011),

City limits: Urbanisation and vulnerability in Sudan, Overseas Development Institute, London.

## Parker, E. et Maynard, V. (2015),

« Humanitarian response to urban crises a review of area-based approaches ». IIED working paper, IIED, London.

## Pavanello, S. (2012),

Rethinking the humanitarian response: Emerging approaches for engagement in urban crises. Stockholm: ATHA.

## Perrin, S. (2015),

Étude rétrospective du projet "Bornes fontaines" (1994-2010) pour l'alimentation en eau potable des quartiers défavorisés de Port-au-Prince : la "réalisation" d'un projet de développement dans un contexte sans cesse renouvelé, mémoire de master en études de développement, Genève, IHEID.

## Pinera, J-F. et Reed, R. A. (2007),

Maximizing aid benefits after urban disasters through partnerships with local water sector utilities. *Disaster Prevention and Management* 16(3): 401-411.

## Pushak, N. et Foster, V. (2011),

« Sierra Leone's Infrastructure: A Continental Perspective », Policy Research Working Paper, Banque Mondiale

## Ramalingam, B. et Knox Clarke, P. (2012),

« Meeting the urban challenge: Adapting humanitarian efforts to an urban world », ALNAP Meeting Paper, ALNAP, London

## REACH (2015),

Social cohesion in host communities in Northern Jordan. REACH.

## Rutkowski, M. (2018)

« Quand la protection sociale adaptative permet d'affronter les crises et de renforcer la résilience », *Opinions, perspectives sur le développement*.

## Samson, M. et al. (2004),

The social and economic impacts of South Africa's social security system, Report for the department of social development, Cape Town : EPRI

## Sanderson, D. Sitko, P. (2017),

Urban area-based approaches in post-disaster contexts Guidance Note for Humanitarian Practitioners, IIED, London, Stronger Cities Consortium, <http://pubs.iied.org/10825IIED/>

## Smith et G. Mohiddin, L. (2015),

« A review of evidence of humanitarian cash transfer programming in urban areas », IIED working paper, IIED, London.

## Steck, J-F. (2006),

« Qu'est-ce que la transition urbaine ? Croissance urbaine, croissance des villes, croissance des besoins à travers l'exemple africain ». In: *Revue d'économie financière*, n° 86, Le financement de la ville, p. 267-283.

## Sturge, G. Mallett, R. Hagen-Zanker, J. et Slater,

## R. (2017),

Tracking livelihoods, service delivery and governance: panel survey findings from the Secure Livelihoods Research Consortium. London: Secure Livelihoods Research Consortium. b

## Svoboda, E. et Pantuliano, S. (2015)

« International and local/diaspora actors in the Syria response : A diverging set of systems ? » HPG Working Paper.

## Tratnjek, B. (2012)

« (Re)construire la ville comme lieu d'interface dans l'immédiat après-guerre : destruction de l'urbanité et symbolique des lieux dans la ville en guerre », *La ville comme lieu d'interface*, 9e Colloque de la relève VRM, Montréal, Canada.

## Twigg, J. et Mosel, I. (2018),

Informality in Urban Crisis Response, London: Overseas Development Institute.

## Ulrichs M. (2016),

Accroître la résilience des populations grâce à la protection sociale, Edition n° 3 BRACED.

## Zaman, T. (2012),

« Jockeying for position in the humanitarian field: Iraqi refugees and faith-based organisations in Damascus ». *Disasters*, 36 Suppl 1, p.S126-48.

## Zetter, R. et Deikun, G. (2010),

« Meeting humanitarian challenges in urban areas ». *Forced Migration Review*, 34: 5-7.

**L'AFD &**

N° 5 - Janvier 2019

## **LES CRISES URBAINES**



Agence Française de Développement (AFD)  
Siège social  
5, rue Roland Barthes, 75012 Paris  
Tél. : 01 53 44 31 31  
[www.afd.fr](http://www.afd.fr)