

**Consultation sur les réponses
humanitaires en zones urbaines**
points de vue de villes en crises

**COLLECTION
ÉTUDE DE CAS**

Document traduit d'anglais par Eléa Larribe, Chargée d'études, Cités Unies France

Simoné Giovetti, Responsable Mission internationale et référent Crise et réhabilitation, Cités Unies France
Courriel : s.giovetti@cites-unies-france.org

Crédit photos : Simone Giovetti
Mise en page : Bertrand Allombert (bertrandallombert@yahoo.com)

mai 2019

Table des matières

Introduction.....	4
Avant-propos.....	5
A propos de l'étude.....	7
Défis clés identifiés dans les interventions humanitaires dans les villes.....	10
1. Manque de préparation en amont de la crise.....	10
2. Divergence dans l'intervention entre les acteurs locaux et internationaux.....	10
3. Conséquences des tendances divergentes entre les acteurs locaux et internationaux.....	12
Recommandations pour de futures interventions en crises urbaines.....	13



L'engagement des collectivités territoriales françaises à l'international participe à la fois au rayonnement de la France à l'étranger, mais aussi à l'attractivité économique et culturelle des territoires français. Cette action internationale des collectivités est confrontée à des défis majeurs : restrictions budgétaires, tendance au repli sur soi, difficulté croissante des élus à justifier leur engagement international, croissance des métropoles, affaiblissement des capacités d'action des villes petites et moyennes... Cités Unies France (CUF), tête de réseau de ces collectivités françaises engagées dans l'action internationale, a pour mission de les accompagner dans la mise en œuvre d'une action internationale visible, pertinente, innovante et inclusive, au service des enjeux de développement durable du 21^e siècle. Cette mission de CUF a été confortée lors de la redéfinition du projet stratégique de l'association, fin 2017.

Les collectivités françaises et européennes ont été affectées par des crises de diverses natures. Le travail de Cités Unies France autour du thème « crises et réhabilitation » est né de la demande de ces collectivités françaises qui désiraient soutenir leur partenaire en situation d'urgence ou post-urgence.

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

En 2016, à l'occasion du premier Sommet mondial sur l'action humanitaire et après plus de deux ans de travail, Cités Unies France, en collaboration avec CGLU et le Programme des Nations unies pour les établissements humains - UN-Habitat (United Nations Human Settlements Programme), a piloté la création d'une Alliance globale

des crises urbaines - une plateforme multi-acteurs composée d'Agences des Nations Unies, d'ONG, d'universités, d'opérateurs de l'aide d'urgence et du développement. Cette Alliance a vocation à construire une meilleure coordination entre les acteurs de l'urgence et ceux du développement pour faire face aux crises en milieu urbain.

Afin de contribuer à la « vision du changement » du Sommet mondial sur l'action humanitaire, la Task Force de CGLU, via son secrétariat porté par Cités Unies France et IMPACT, dans le cadre de l'initiative de l'AGORA, a encouragé une série de consultations pour identifier les leçons apprises et les recommandations découlant des interventions humanitaires dans les sept villes affectées par les crises. L'exercice a été développé et mis en place en conjonction avec l'Alliance globale pour les crises urbaines - Global Alliance for Urban Crises (GAUC), contribuant aux engagements des politiques définies dans la charte des crises urbaines.

Nous sommes heureux de vous présenter ce document qui résume des conclusions clés des consultations de plusieurs villes. De manière générale, elles indiquent un besoin de relocaliser la coordination humanitaire, de planifier les mécanismes, d'encourager la résilience des communautés et des systèmes des villes, et d'améliorer des partenariats avec les acteurs municipaux. Ce rapport est accompagné de bilans spécifiques sur six villes, fournissant chacun un aperçu détaillé des défis et des recommandations qui sont apparus au terme des consultations de chacune des villes.

L'Alliance globale pour les crises urbaines et ses membres continueront leur coopération pour piloter cette nouvelle coordination humanitaire et planifier les mécanismes pour des interventions holistiques et par zone géographique dans les situations de crises urbaines. Nous espérons que ce travail apportera une pierre à l'édifice des leçons apprises et des bonnes pratiques ainsi qu'une meilleure action humanitaire dans les villes.

La tendance à l'accélération de l'urbanisation s'accompagne d'un nombre croissant de populations citadines affectées par les crises. Les villes et leurs habitants peuvent être directement touchés par des catastrophes naturelles ou des conflits ; elles peuvent aussi devenir des lieux de refuge pour les populations déplacées. Dans tous les cas, les villes sont profondément affectées par les crises et en subissent les conséquences : contraintes nouvelles, compétition face à la raréfaction des services, faibles opportunités de logement et des moyens de subsistance.

Cette tendance fait que les acteurs humanitaires travaillent de plus en plus dans des environnements urbains complexes. Et les crises récentes ont mis en évidence un certain nombre de problèmes récurrents dans l'action humanitaire urbaine. Certains sont dus au manque d'expérience de la part des agences humanitaires à adapter leurs programmes dans des contextes urbains. D'autres

dérivent des difficultés systématiques de l'architecture humanitaire actuelle à promouvoir la planification au niveau de la ville, ou à communiquer avec les systèmes de la ville et ses acteurs.

Afin de contribuer à la « vision du changement » issue du sommet humanitaire mondial, la Task Force de CGLU pour la prévention et la gestion territoriale des crises (via son secrétariat porté par Cités Unies France), et l'ONG IMPACT, dans le cadre de l'initiative de l'AGORA, ont encouragé une série de consultations ; il s'agissait d'identifier les leçons apprises et les recommandations découlant des interventions humanitaires dans sept villes affectées par des crises. L'exercice a été développé et mis en place en conjonction avec l'Alliance Globale pour les Crises Urbaines, contribuant aux engagements politiques définis dans la charte des crises urbaines.

Contexte

D'ici 2050, plus de 70% de la population mondiale vivra en zone urbaine. La tendance à l'accélération de l'urbanisation s'accompagne d'une vulnérabilité croissante des villes face aux désastres naturels et humains. De plus en plus, les acteurs humanitaires doivent répondre à ces crises urbaines, mais sont mal équipés pour comprendre et agir de manière efficace sur les dynamiques socio-économiques et les structures de gouvernance complexes.

Conscient de ces défis, le Sommet mondial sur l'action humanitaire a mandaté le Groupe Expert urbain pour identifier des recommandations clés pour une meilleure

intervention humanitaire dans les crises urbaines. Ce Groupe a depuis proposé la création de l'Alliance globale pour les crises urbaines, qui agit comme un vecteur vers la promotion d'une meilleure intervention humanitaire dans les villes. En soutien à l'Alliance globale et dans le cadre de l'initiative AGORA, l'ONG IMPACT et la Task Force de Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU), avec le soutien des maires des villes concernées, ont conduit une série de consultations dans six villes récemment ou actuellement affectées par des désastres naturels ou humains. Ce rapport résume les enseignements clés tirés de ces consultations.

Les consultations ont fait ressortir plusieurs défis qui caractérisent l'intervention humanitaire en ville :

- Toutes les villes ont rapporté un manque de préparation, au niveau institutionnel, structurel et communautaire.
- Les réponses aux crises des acteurs locaux et celle des acteurs internationaux étaient plus divergentes que complémentaires. D'un côté, les municipalités et les acteurs locaux, en première ligne, étaient débordés, forcés de répondre aux besoins croissants de la population avec des ressources de plus en plus rares. De l'autre, les acteurs humanitaires internationaux n'ont réussi ni à dialoguer avec les parties locales ni à promouvoir une intervention technique coordonnée de façon exogène, au niveau sectoriel. L'absence de mécanismes de coordination multi-acteurs au niveau de la ville a rendu cette divergence plus évidente.
- Par conséquent, les réponses humanitaires étaient caractérisées par une perte d'efficacité, d'efficience et de pertinence. Dans certains cas, la divergence entre acteurs locaux et acteurs internationaux s'est même traduite par une dégradation de systèmes locaux et a alimenté les tensions communautaires.

Les consultations ont produit une série de huit recommandations pour améliorer l'action humanitaire en milieu urbain. Ainsi, les acteurs humanitaires intervenant dans des villes devraient :

1. dialoguer, construire et exploiter systématiquement les compétences locales, en premier lieu celles des municipalités, mais aussi celles des acteurs fournissant les services, et celles des acteurs de la société civile locale ;
2. adopter une approche basée sur le dialogue et la recherche de compromis, pour identifier le cadre le plus adapté à la coordination, la planification et la mise en œuvre de l'action humanitaire ;
3. sensibiliser à la résilience et à la planification par la formation du personnel des institutions des villes et des populations ;
4. déployer des modalités de financement plus flexibles, y compris sur le long-terme, qui permettent d'organiser la résilience et d'accroître le financement des acteurs locaux ;
5. établir des mécanismes de coordination au niveau municipal, ouverts aux acteurs internationaux, nationaux et locaux ;
6. identifier systématiquement les mécanismes permettant d'établir une bonne compréhension mutuelle entre acteurs internationaux et acteurs locaux ;
7. investir dans la préparation, la connaissance, et la capacité de transfert d'expertise pour soutenir les acteurs locaux ;
8. communiquer sur l'action destinée à promouvoir la cohérence des interventions pour la diffuser et atténuer les tensions entre communautés, tout au long de la planification.

6



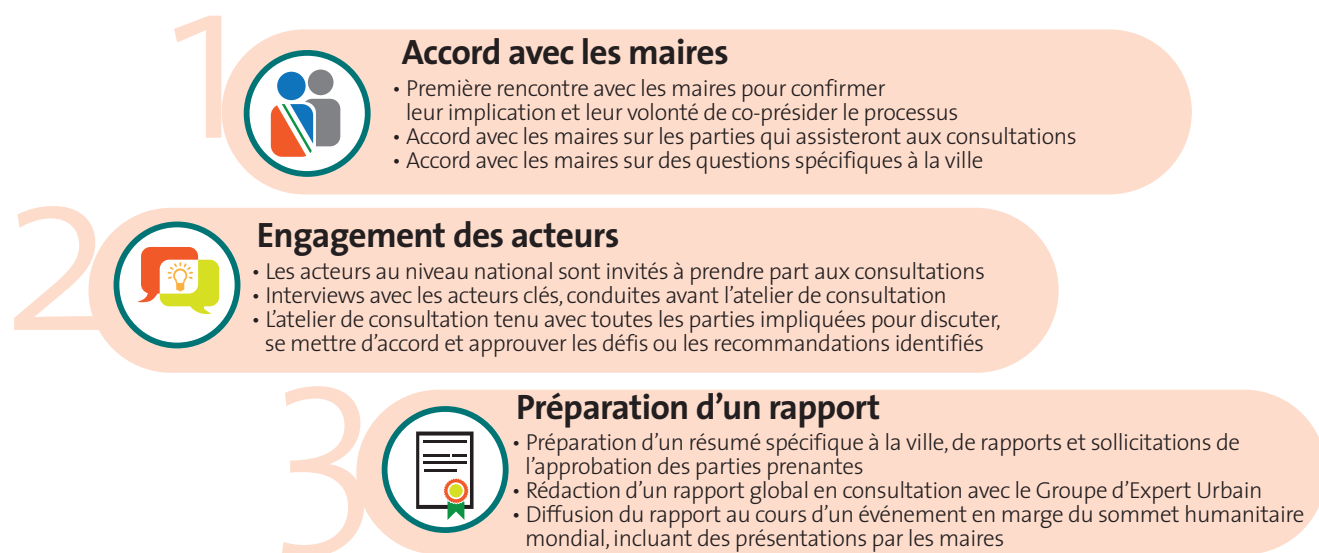
A propos de l'étude

IMPACT Initiatives et la Task Force de CGLU sur les réponses gouvernementales, locales et régionales aux catastrophes présidée par la ville de Genève et portée par Cités Unies France, ont organisé, entre février et avril 2016, une série de consultations dans six villes affectées par des catastrophes naturelles ou d'origine humaine. Il s'agissait de contribuer à la mise en œuvre de l'agenda urbain du Sommet mondial sur l'action humanitaire -

World Humanitarian Summit (WHS), et aux travaux de l'Alliance globale pour les crises urbaines.

Les villes au centre de ces consultations étaient Bangui (République centrafricaine), Port-au-Prince (Haïti), Mafraq (Jordanie), Tacloban et Bogo (Philippines) et Gaziantep (Turquie). Les consultations étaient co dirigées par IMPACT, CGLU et les maires de chacune des villes.

Illustration 1 : vue d'ensemble des processus de consultation dans chaque ville



Chaque consultation de villes comprenait un éventail d'acteurs ayant joué un rôle dans la réponse à la crise : autorités nationales et municipales, prestataires de services, société civile et acteurs de l'aide internationale. Chaque ville a identifié les principales leçons et défis à retenir, et proposé des recommandations spécifiques pour orienter les actions futures. Ces points ont été tra-

duits en propositions concrètes pour améliorer, au-delà du cas spécifique de chaque ville, les interventions humanitaires dans les crises urbaines.

Ces bilans ont été diffusés lors du Sommet mondial sur l'action humanitaire à Istanbul, en mai 2016, et sont disponibles en annexe de ce rapport global.

Les partenaires au niveau national

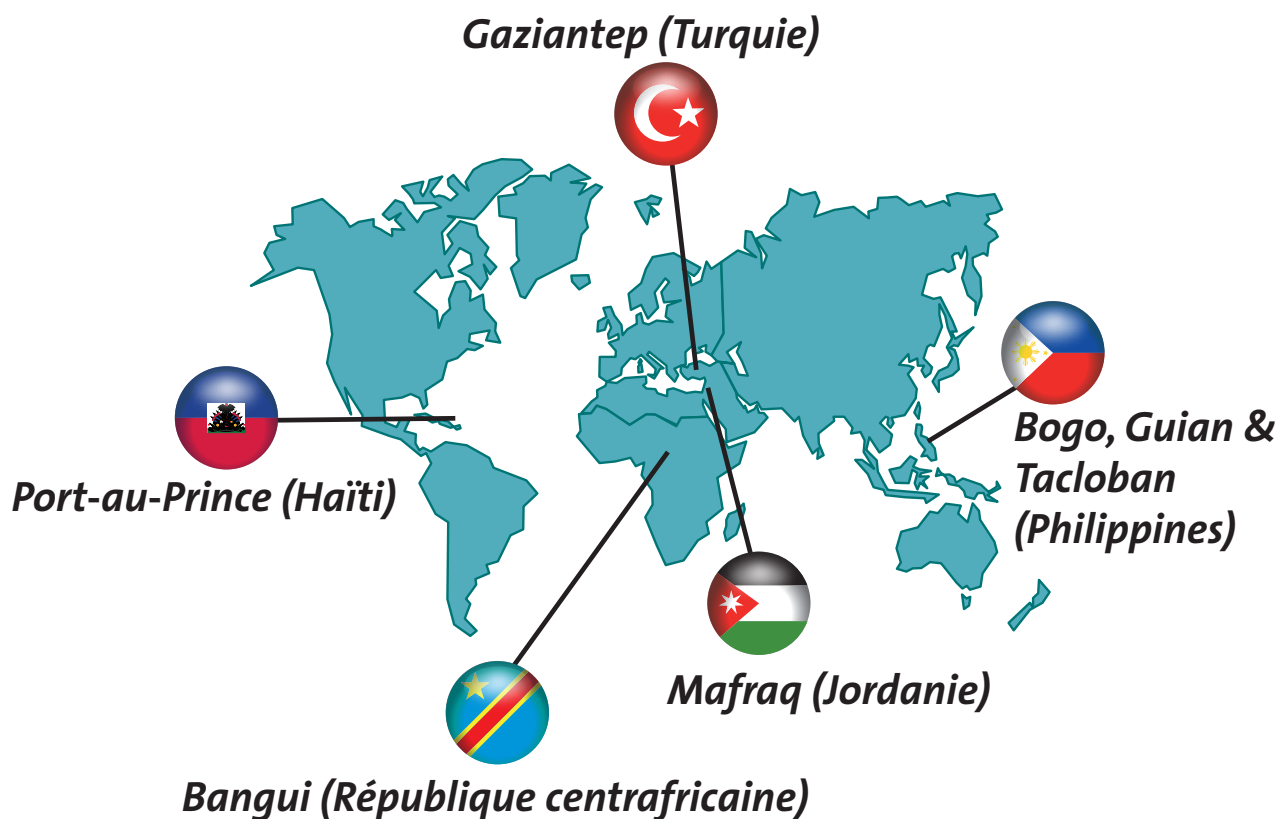
Les consultations au niveau des villes étaient co-menées par les municipalités concernées : Bogo, Guian, Gaziantep, Mafraq, Port-au-Prince et Tacloban. Les ministères sectoriels et les entités locales en charge de la préparation aux catastrophes, de la protection civile, des infrastructures, de la prestation de services... dans leurs pays respectifs étaient également impliqués dans le processus de consultation.

Les partenaires humanitaires, y compris les ONG locales et internationales, les agences de l'ONU et les donateurs étaient impliqués dans les consultations de la ville. Il s'agissait de :

ACTED, AFAD, la Croix Rouge Américaine, Care International, le Conseil des Réfugiés Danois, la Commission Européenne, la Banque Européenne pour la Reconstruction et le Développement, GIZ, Global Communities, GOAL, IHSAN Relief and Development, International Rescue Committee, JEN, Maram Foundation, Mercy Corps, Norwegian Refugee Council, Oxfam, Première Urgence, REACH, SAHEM, Save the Children, UNDP, UNHCR, UNISDR, USAID, World Academy for Local Government and Democracy, Welt Hunger Hilde, WFP.

Rappel concernant la situation des villes qui ont participé aux consultations

8





Port-au-Prince, Haïti

Le 12 janvier 2010, Haïti a été victime d'un tremblement de terre qui a tué plus de 228 000 personnes, déplacé plus d'1,5 million de personnes et détruit l'infrastructure, l'économie et le tissu social du pays. L'épicentre du tremblement de terre était à seulement 15km de Port-au-Prince, la capitale, provoquant des dégâts sans précédent et la souffrance de ses 2,4 millions d'habitants. La réponse humanitaire qui suivit cette catastrophe reste l'une de plus importante à ce jour, et fut caractérisée par des défis de taille concernant l'adaptation de l'action humanitaire à l'environnement urbain extrêmement complexe de Port-au-Prince.

Bangui, République centrafricaine

Le conflit violent, dont la République centrafricaine fut le théâtre ces dernières années, a laissé près de 2,7 millions de personnes -soit plus de la moitié de la population- en besoin critique d'assistance. La situation à Bangui, la capitale, demeure instable : cela a été confirmé par les éclats de violence fin 2015 qui ont déplacé plus de 42 000 personnes. La violence en cours a eu un impact important sur la capacité de la municipalité de Bangui à répondre aux besoins fondamentaux de ses habitants. Les infrastructures et les bureaux municipaux ont été dégradés et pillés ; le tissu socio-économique, qui permettait traditionnellement de protéger les personnes les plus vulnérables dans la ville, a été fortement ébranlé. Les acteurs humanitaires internationaux ont pu combler partiellement ces manquements, mais le travail s'est accompli en parallèle plutôt qu'en complément ou en soutien aux acteurs municipaux, formels et informels.

Gaziantep, Turquie

Située à 60km de la frontière syrienne, Gaziantep a d'importants rapports historiques et économiques avec ses voisins syriens. Quand le conflit a éclaté en Syrie au début des années 2010, la municipalité de Gaziantep était en première ligne dans la gestion d'afflux de réfugiés. Aujourd'hui, on estime que 350 000 Syriens se sont ins-

tallés à Gaziantep, et 51 000 dans des camps aux alentours. La municipalité métropolitaine a activement apporté son aide aux populations réfugiées depuis le début de la crise. Si, au début, cette aide consistait à répondre aux besoins humanitaires (distributions de couvertures, premiers secours, aide alimentaire, etc.), elle a évolué avec le temps dans la prestation de services sociaux pour répondre aux besoins de la population installée dans la ville sur le moyen-terme.

Mafraq, Jordanie

Mafraq est située au nord de la Jordanie, à une quinzaine de kilomètres du camp de réfugié Za'atari, et proche de la frontière syrienne. La ville a été très durement touchée par les flux de réfugiés venant de Syrie depuis 2012. Avant la crise, la population de Mafraq est estimée à 56 000 habitants ; depuis, la ville et ses environs ont accueilli 76 200 réfugiés. Cette hausse démographique qui a plus que doublé la population a eu un impact direct sur la capacité des autorités locales et des prestataires à délivrer des services fondamentaux, ce qui a provoqué des tensions sociales, des frustrations et des conséquences humanitaires très négatives pour les communautés déplacées.

Bogo, Guian et Tacloban, Philippines

Le typhon Haiyan a frappé la région des Visayas orientales à l'Est des Philippines le 8 novembre 2013, touchant plus de 14 millions de personnes à travers 9 régions, et en déplaçant 4 millions. Des villes comme Tacloban, Guian et Bogo ont été sévèrement touchées et placées au cœur de la réponse humanitaire, car à la fois victimes directes du typhon et également victimes du fait du déplacement des populations vers les zones urbaines et péri-urbaines de la municipalité. Plusieurs évaluations de la réponse humanitaire au typhon Haiyan ont été faites: la majorité d'entre elles ont identifié des leçons spécifiques à l'organisation dans des environnements urbains denses et complexes.

Défis clés des interventions humanitaires dans les villes

Les participants à toutes les consultations ont souligné le manque d'anticipation et donc de préparation suffisante pour faire face à l'amplitude de la crise qui a touché leur ville. La plus grosse difficulté à laquelle ils ont été confrontés dans la mise en œuvre de réponses humanitaires a été la divergence d'action entre les acteurs locaux (en particulier la municipalité) et les acteurs internationaux. L'incapacité à agir en synergie a mené à des résultats bien en deçà de ce qui était possible et attendu, générant notamment de fortes tensions entre communautés.

1. Manque de préparation pré-crise

Dans toutes les villes, les participants ont évoqué le manque de préparation suffisante pour faire face à des crises de grande ampleur. De façon unanime, ces consultations ont donc souligné l'importance de l'anticipation et de la préparation, pour permettre d'atténuer l'impact de crises futures et de mettre en place une réponse efficace.

- Les parties à Bangui, Mafraq, Gaziantep et Port-au-Prince ont rapporté qu'il n'y avait pas de plan d'urgence au niveau de la ville préexistant avant la crise.
- Les parties à Tacloban et Bogo ont indiqué que des plans d'urgence existaient et qu'ils avaient été mis en place durant la crise, en particulier le déplacement de la population vers des centres d'évacuation prévus. Cependant, ces plans n'ont pas été entièrement respectés par la population, et dans tous les cas ils n'étaient pas adaptés pour faire face à des désastres de grande ampleur.
- De nombreuses consultations, en particulier à Tacloban et Port-au-Prince, ont aussi révélé que la mauvaise qualité des infrastructures et l'usage inadapté des terres avaient été des vecteurs très importants de vulnérabilité pour les populations touchées par les catastrophes.

2. Divergence dans la réponse entre acteurs locaux et internationaux

Les acteurs locaux et internationaux sont, théoriquement, bien positionnés pour apporter des réponses complémentaires durant une réponse humanitaire ; les premiers à travers leur bonne connaissance des enjeux locaux et leur présence sur le terrain, les seconds, grâce à leur expertise et leur accès à des ressources addition-

nelles. Malgré cela, toutes les consultations concluent au fait que l'intervention humanitaire en ville se caractérise par des approches divergentes et une dichotomie dans la réponse entre les acteurs locaux et internationaux. Une telle divergence se creuse encore plus du fait du manque de mécanismes de coordination entre ces deux types d'acteurs.

2.1 Les municipalités et autres acteurs locaux ont manqué de ressources et d'expertise pour répondre aux besoins exponentiels résultant de la crise

Dans toutes les villes, la crise a profondément grevé les ressources locales disponibles, ce qui s'est traduit par une incapacité à répondre aux besoins de la population touchée par la catastrophe. Les municipalités et autres acteurs locaux ont dû faire face à une augmentation sans précédent des besoins, avec moins de capacités : des fonds additionnels limités ou inexistants, et une très faible connaissance sur la façon d'adapter, dans un contexte de crise, leurs mécanismes de fourniture de services de base.

- À Port-au-Prince, Tacloban, Bogo et Bangui, les capacités locales ont directement été touchées par la crise ; les acteurs municipaux et autres acteurs locaux ont souffert d'importantes pertes humaines, que ce soit au sein de leurs équipes, ou au niveau de locaux et d'équipements détruits.
- Ayant (dans certains cas) perdu beaucoup de leur capacité, les acteurs locaux et municipaux ont dû répondre, sur leurs territoires, à un nombre croissant de besoins découlant de la crise pour les populations.
- De plus, des municipalités comme Mafraq et Gaziantep ont éprouvé des difficultés à concilier l'urgence de répondre très vite à des besoins pour les populations déplacées, avec la répartition des ressources et la planification sur le long-terme. Les déplacements internes ont aussi représenté un défi pour d'autres municipalités comme Port-au-Prince, Bangui et Tacloban.
- Dans toutes les villes, les acteurs municipaux et autres acteurs locaux ont éprouvé des difficultés à accéder à des ressources additionnelles qui pouvaient être mises à disposition par le biais de décisions de financement d'urgence, nationales ou internationales, dont les acteurs nationaux et internationaux étaient

les principaux bénéficiaires.

2.2 Les acteurs humanitaires internationaux ne sont pas parvenus à comprendre les dynamiques locales et à ouvrir un dialogue avec les acteurs locaux, et ils s'organisaient par secteur, plutôt que par village

Toutes les consultations ont rapporté que les acteurs humanitaires internationaux avaient des difficultés à comprendre la communauté locale et les dynamiques de gestion et de régulation de la ville. Bien qu'il existe quelques exceptions, les acteurs internationaux ne sont pas parvenus à soutenir ou à tirer profit des capacités locales d'intervention face aux crises. Ils ne sont pas non plus parvenus à s'assurer que leur action contribuait à ou, a minima, n'avait pas d'impact négatif sur les plans de réhabilitation de la ville à long terme, ainsi que sur la cohésion sociale entre les populations affectées. Dans une large mesure, les difficultés à ouvrir le dialogue avec les acteurs locaux étaient dues à l'organisation sectorielle et de court terme des programmes d'intervention humanitaire internationaux.

- Plusieurs consultations ont rapporté que le nombre d'acteurs internationaux arrivés dans la ville avait été extrêmement, voire trop important. A Tacloban, par exemple, les participants ont décrit un groupe d'acteurs internationaux très large, extérieur au territoire et hétérogène ; et, facteur aggravant, la structure de ce groupe, son rôle et ses responsabilités n'étaient souvent pas comprises des acteurs locaux.
- À Mafraq et Tacloban, les consultations ont souligné les limites du financement des acteurs internationaux, organisé par secteur et prévu sur du court terme ; ce qui empêche le développement d'une intervention multisectorielle et basée sur la réalité des communautés (qui représente souvent la façon de travailler au quotidien au niveau municipal). Ce qui empêche également de développer une capacité à intégrer des activités de réponse urgente à une reconstruction sur le long terme et à la planification urbaine.
- A Bangui et Mafraq, il a été signalé que les acteurs internationaux étaient souvent ignorants des dynamiques des communautés, et que comprendre les dynamiques des communautés locales, la capacité de réponse locale et les sensibilités culturelles, entre autres, s'était avéré difficile pour les acteurs internationaux venus de l'extérieur.

- Les consultations à Mafraq, Gaziantep et Tacloban ont évoqué la difficulté des acteurs internationaux à comprendre les cadres et les législations locales, notamment le rôle des autorités locales et nationales, et les questions concernant les terres et les droits de propriété.
- À Bogo, il a été rapporté que les acteurs internationaux avaient hiérarchisé leurs propres priorités, basées sur une évaluation sans -ou avec peu- de consultation et de dialogue systématique avec les municipalités locales ou autres acteurs locaux.

2.3 Manque de mécanismes de coordination entre les différents acteurs au niveau de la ville, l'une des composantes du problème de divergence entre les acteurs internationaux et les acteurs locaux

Les consultations ont identifié un dysfonctionnement dans les chaînes de communication et dans les structures de coordination : (a) entre les acteurs locaux, nationaux et internationaux, et (b) dans la coordination multisectorielle pour la ville. Ce problème a aggravé la divergence d'approches entre les différents types d'acteurs.

- Plusieurs consultations (y compris Port-au-Prince, Mafraq, Gaziantep et Tacloban) ont rapporté que les chaînes de coordination entre les différents acteurs (international, national, municipal, communautaire) n'étaient pas établies et systématiques dans le contexte local.
- Lorsqu'ils étaient établis, ces mécanismes étaient centralisés au niveau de l'Etat, avec le gouvernement national comme seul interlocuteur face à la communauté internationale. Comme noté à Mafraq, il a manqué une décentralisation de ces mécanismes de coordination au niveau des villes, ce qui a entravé un engagement significatif des acteurs des plus petites échelles d'autorité, dans la planification et sa coordination.
- Plusieurs consultations, en particulier Mafraq et Gaziantep, ont rapporté un manque de communication et d'évaluation entre les acteurs humanitaires internationaux et les autorités municipales. Tacloban a évoqué un manque de mécanisme de reddition de compte des acteurs internationaux envers les populations et les autorités locales.



3. Les conséquences de la divergence entre acteurs internationaux et locaux

Toutes les consultations ont convergé sur le fait qu'une mise en synergie entre les acteurs internationaux et locaux mènerait à une meilleure réponse humanitaire. Dans certains cas, l'absence de partenariat entre les différents types d'acteurs a directement diminué la capacité locale et municipale de réponse sur le long terme et a exacerbé les tensions communautaires.

3.1 Une réponse loin d'être optimale

Plusieurs consultations ont évoqué la perte d'efficacité, d'efficience et de pertinence de la réponse humanitaire liée à cette incapacité à promouvoir une synergie entre les différents acteurs.

- Les consultations à Port-au-Prince, Tacloban et Mafraq ont souligné que le manque de coordination a eu pour conséquence un mauvais ciblage des objectifs, et généré des malentendus et des redondances.
- Tacloban a évoqué des confusions et des approches contradictoires entre les municipalités et les acteurs internationaux relatives aux Zones de Non-Construction, menant à un soutien fragmenté et insuffisant aux populations dans les bidonvilles, alors même qu'elles étaient les plus affectées.
- À Mafraq, il a été souligné que le manque de coordination avec les autorités avait retardé la mise en place de plusieurs programmes d'acteurs internationaux.
- Tacloban a donné l'exemple de la distribution des tentes en zone urbaine, avec des solutions retenues inadaptées, faute de consultations entre les différents acteurs.
- À Bangui, le manque de coordination a contribué à créer une zone de grand flou qui a abouti à l'absence d'information vis-à-vis d'un certain nombre d'acteurs.

3.2. Affaiblissement des systèmes locaux

Lors de certaines consultations, il a été relevé qu'en ne parvenant pas à comprendre et mettre à profit la capacité des acteurs locaux, les acteurs internationaux avaient contribué à affaiblir les systèmes et les services locaux.

- À Bangui, il a été souligné que les acteurs municipaux dépendaient des ONG internationales pour la fourniture de services fondamentaux, et n'avaient ni les capacités ni les ressources nécessaires pour assumer cette responsabilité.
- À Mafraq, les acteurs municipaux ont indiqué qu'ils étaient dépendants de l'aide extérieure (nationale, internationale) pour répondre aux besoins liés à l'arrivée de réfugiés. Par conséquent, l'action humanitaire manquait de coordination locale et d'appropriation.
- Plus généralement, les différentes consultations (en particulier Mafraq et Gaziantep) ont montré que le système d'intervention sectoriel et à court terme, caractérisant l'aide internationale, était incompatible avec le long terme, la planification territoriale de la ville, et les cycles de mobilisation des ressources.

3.3 Tensions communautaires

Dans certains cas, le manque de coordination des réponses des acteurs internationaux a participé à exacerber des tensions communautaires :


- À Mafraq et Gaziantep, les lacunes dans la délivrance de l'aide et la prestation de services envers les réfugiés et leur mauvaise interprétation, ont mené à des tensions entre les réfugiés et les communautés les accueillants.
- À Bangui, les acteurs internationaux ont contribué à exacerber des enjeux de pouvoir déjà conflictuels, en omettant d'ouvrir le dialogue avec les acteurs au niveau communautaire, en ne comprenant pas les sensibilités et dynamiques locales.

Recommandations pour de futures réponses à des crises urbaines

L'architecture humanitaire actuelle est basée sur une planification sectorielle, un financement sur le court terme et des programmes cycliques, avec une coordination au niveau national. Cette organisation n'est pas adaptée aux environnements extrêmement complexes et aux dynamiques qui ont été observés lors de crises en milieu urbain ; alors même que d'autres pratiques des acteurs humanitaires ont montré qu'une approche inclusive et concertée, sur le long terme, permettait un engagement bien plus important avec les acteurs au niveau des territoires. Afin de promouvoir une réponse plus efficace, opérationnelle et localisée face aux crises urbaines, les systèmes humanitaires doivent évoluer. Les consultations des villes ont permis de faire émerger plusieurs recommandations pour permettre une telle évolution :

1. Toutes les consultations ont montré que la réponse humanitaire devait toujours comprendre, soutenir et se fonder sur les capacités locales, en particulier celles des municipalités et des fournisseurs de services, mais aussi celles des acteurs de la société civile locale.

- Des évaluations des capacités locales devraient être systématiquement réalisées, afin de comprendre comment les services et les mécanismes de soutien communautaires ont été affectés par la crise.
- Les acteurs humanitaires devraient identifier les lacunes liées à l'absence de moyens et, dans la mesure du possible, agir en synergie avec les acteurs locaux et / ou les soutenir directement en restaurant leurs prérogatives de gouvernance.
- Des outils de planification et des méthodologies conjointes de travail devraient être établis entre les acteurs locaux et internationaux pour promouvoir des approches et des partenariats coordonnés dans la réponse au niveau de la ville.

 Lors des consultations de Mafrq, il a été recommandé d'établir, dès le début de la crise, la cartographie des acteurs locaux et de la diffuser largement. Elle devrait recenser les acteurs clés qui participent à la réponse humanitaire, et identifier les zones où les structures sont plus fragiles pour déterminer les besoins en matière de reconstruction et de renforcement des capacités.



Bonne Pratique

Engager les communautés et le gouvernement local dans une réponse humanitaire focalisée sur une zone géographique


Où ? Mafrq, Jordanie

Qui ? L'ONG Consortia, dans le cadre du projet d'engagement communautaire d'USAID

Ce projet d'engagement, mis en œuvre par différents acteurs et ONGs, a pour but de renforcer l'organisation des communautés et les efforts de réponse humanitaire des gouvernements locaux dans trois gouvernorats jordaniens, y compris Mafrq. Après avoir réuni et soutenu les membres de la communauté, les ONG et les autorités locales, le projet a identifié des activités pour améliorer la résilience, renforcer la cohésion sociale, et améliorer la qualité de vie de tous les résidents de la communauté

2. Les consultations des villes ont montré que les approches basées sur une petite zone sont les plus adaptées pour permettre la coordination, la planification et l'implémentation de réponses humanitaires en milieu urbain. La mise en œuvre de ce constat nécessitera une réforme du système humanitaire actuel au regard de deux aspects

- une réforme de la planification sectorielle, basée sur l'identification des besoins individuels dans différents secteurs et espaces d'un territoire donné des villes touchées : quartiers, barangays, manteqas, arrondissements, etc. ;
- une réforme des réponses à apporter pour passer de réponses coordonnées au niveau national à une réponse basée sur la communauté, au regard des capacités et des structures locales.

 Comme mentionné lors des consultations à Taclaban, « les acteurs humanitaires devraient s'allier (...) aux acteurs du niveau communautaire pour comprendre leurs besoins multisectoriels et proposer une réponse et une planification globale, par zone géographique, qui renforcent les capacités locales ».



Bonne Pratique

Une approche de la reconstruction participative et intégrée, selon une approche de quartier

Où ? Port-au-Prince, Haïti

Qui ? Les Communautés Globales, et Project Concern International financé par OFDA/USAID.

Le programme Katye (« voisinage » en créole) a permis la reconstruction d'une vie communautaire dans le quartier de Ravine Pintade, au centre de Port-au-Prince, complètement détruit par le tremblement de terre. Ce programme complet et multisectoriel a permis la démolition des infrastructures endommagées, l'évacuation des débris, la construction d'abris et de centres de santé communautaires, d'infrastructures d'approvisionnement en eau, ainsi que l'amélioration du système de drainage, la planification urbaine des rues et de leur équipement. Le succès du programme était en grande partie dû à son approche innovante, selon laquelle les membres de la communauté ont contribué activement à la planification du programme, à la définition des priorités et des besoins à couvrir. L'objectif de cette initiative était de créer un environnement plus sécurisé, propre et « vivable » pour les communautés affectées par le tremblement de terre. Le programme Katye s'est officiellement terminé en mai 2012 ; il a permis d'aider les résidents, ainsi que les migrants qui revenaient, à mieux vivre dans un quartier qu'ils avaient eux-mêmes contribué à transformer.

3. Toutes les consultations ont montré le besoin de mettre en place, dès le début des crises, des approches sur le long terme, permettant de développer la résilience des villes et des communautés affectées.

a. Les plans de réponse humanitaire devraient suivre le plus possible les plans de développement de la ville, et ces derniers devraient être adaptés pour per-

mettre une réponse en cas de crise.

b. Les municipalités devraient être soutenues pour déterminer les modalités qui permettent une réponse face aux crises à travers les structures existantes, en cohérence avec les projets de développement urbain à long terme.

c. Dès le début de la réponse, l'action humanitaire devrait promouvoir la résilience des populations, des institutions municipales et des acteurs affectés par la crise. L'action humanitaire devrait s'appuyer sur les dynamiques et les stratégies urbaines, ce qui assurerait une réelle complémentarité avec les projets de développement sur le long terme, en évitant d'aller à leur rencontre.

d. Des mécanismes de soutien entre pairs, entre les



Bonne Pratique


La sous-direction des affaires migratoires de la municipalité métropolitaine de Gaziantep

Où ? Gaziantep, Turquie

Qui ? La municipalité métropolitaine de Gaziantep

Durant la crise, Gaziantep a été très active pour fournir de l'aide aux populations réfugiées. Le rôle des acteurs humanitaires s'est développé pour se spécialiser dans la fourniture de services sociaux durables afin de répondre aux besoins d'une population établie dans la ville pour une période de moyen terme. La Sous-direction des Affaires migratoires de la municipalité métropolitaine de Gaziantep est une innovation municipale qui s'occupe de la gestion des réfugiés à l'échelle de la ville, et supervise toutes les activités relatives à la migration. La municipalité métropolitaine de Gaziantep a été la première et la seule municipalité turque à s'organiser de cette manière. Le département a permis de coordonner toutes les activités municipales liées à la crise, et de réaliser des projets avec une approche sur le long terme. C'est aussi une étape très importante dans la reconnaissance du rôle des municipalités dans la gestion des questions migratoires.

municipalités, pourraient être établis afin de soutenir les autorités locales des villes en crise avec une expertise technique et un partage d'expérience.

 A Gaziantep, les participants aux consultations ont mis en avant le besoin de politiques durables afin de faire face à l'afflux de migrants. De telles politiques permettraient de renforcer la résilience des réfugiés et des communautés hôtes. Les participants ont aussi insisté sur le fait que la planification urbaine devait être adaptée en temps de crise, pour permettre une meilleure adaptation



Bonne Pratique

Adoptez un Barangay

Où ? Bogo, Philippines

Qui ? Le gouvernement municipal

Le gouvernement municipal de Bogo a mis en place une initiative innovante et efficace pour promouvoir un partenariat multisectoriel au niveau des villages, entre les communautés locales et les acteurs humanitaires internationaux. L'initiative « Adoptez un Barangay » correspondait à la fois aux besoins locaux (tels qu'établis par la ville) et aux ressources et expertises internationales disponibles, permettant à la ville de rester au centre des planifications de reconstruction, de faciliter la coordination humanitaire en évitant des projets qui se répètent, et d'associer les organisation de réponse aux besoins de chaque village touché. Tous les projets de reconstruction étaient supervisés afin de respecter les normes en matière de réduction des risques de catastrophes et de résilience.


des services et une meilleure répartition des ressources.

4. Les cycles et les modalités de financement humanitaires devraient être adaptés pour permettre une planification sur le plus long terme et l'augmentation du financement des acteurs locaux :

- Un financement humanitaire s'inscrivant sur le long terme est nécessaire afin d'organiser une planification également sur le long terme, ce qui permettrait de favoriser la résilience de la ville et de ses communautés et de répondre aux besoins fondamentaux

des populations touchées par la crise.

- En parallèle, les mécanismes de financement devraient être établis pour permettre un soutien direct aux acteurs locaux comme les municipalités, les fournisseurs de services et la société civile locale, actuellement exclus des mécanismes de financement.

 La consultation faite à Bogo a recommandé que les mécanismes de financement d'urgence nationaux et internationaux soient également rendus accessibles aux autorités locales pour faciliter leur rôle dans la réponse aux crises et dans le rétablissement des services. A Mafrag, il a été recommandé que les acteurs humanitaires locaux, nationaux et internationaux développent un financement et des planifications de réponses com-



Bonne Pratique

Mécanismes de coordination entre les acteurs locaux et internationaux

Où ? Bangui, République Centrafricaine

Qui ? Les maires des arrondissements

Certains maires d'arrondissements ont mis en place des comités locaux responsables de la coordination avec les acteurs de l'aide humanitaire. Ces comités comprennent différents profils : autorités locales, chefs communautaires et spécialistes par secteur (santé, éducation, eau, etc.). Ces différentes personnes peuvent faire la liaison avec les partenaires humanitaires qui travaillent dans des secteurs spécifiques d'expertise.


muns, à communiquer aux donateurs.

5. Établir des mécanismes de coordination à l'échelle municipale afin de coordonner la réponse humanitaire entre tous les acteurs, y compris les communautés locales, nationales et internationales

- Les acteurs locaux, nationaux et internationaux (incluant les autorités, la société civile, les fournisseurs de service, etc.) devraient être systématiquement impliqués dans la décentralisation, au niveau municipal, des mécanismes de coordination humanitaires.
- De tels mécanismes devraient être établis dès le dé-

but de la crise.

- c. A travers cette coordination, il est nécessaire de mieux intégrer les plans de réponses aux crises dans les planifications et les réponses locales, de mieux les préparer par des acteurs multiples et potentiellement d'aller vers des initiatives plus pertinentes.

 Les consultations à Bangui ont conclu que les mécanismes de coordination entre les autorités locales et les acteurs humanitaires devraient être établis au niveau de la ville et des arrondissements, dès les phases initiales de la crise, avec pour but de promouvoir le partage d'informations, de développer une préparation et des plans de réponses communs, d'assurer le transfert adéquat aux autorités locales, des services et infrastructures spécifiques fournis par les acteurs humanitaires.

6. Construire systématiquement une meilleure compréhension entre les acteurs locaux, nationaux et internationaux

- a. Les acteurs internationaux doivent s'assurer de façon systématique qu'ils ont une bonne compréhension des structures et des rôles des acteurs locaux. Cette compréhension doit se baser sur une communication incluant tous ces acteurs et les chaînes de coordination adaptées avec les homologues locaux



Bonne Pratique

Le système de regroupement

Où ? Tacloban, Philippines

Qui ? Les autorités municipales

En fonction de la crise, les autorités municipales ont adopté un système de coordination de regroupement pour faciliter le dialogue avec les acteurs humanitaires. Chaque « regroupement » est dirigé par un département municipal, ce qui permet d'encourager le leadership local tout en fournissant aux acteurs humanitaires des interlocuteurs clairement identifiés.

et gouvernementaux.

- b. Les acteurs internationaux devraient aider les acteurs locaux à comprendre comment le système d'aide international fonctionne et comment il est

structure. Cela facilitera le dialogue entre les différents types d'acteurs.



Les participants aux consultations de Gaziantep ont proposé le développement d'une brochure simple que les acteurs internationaux pourraient présenter aux entités municipales et nationales présentes dans la ville, pour expliquer leur rôle dans la réponse aux crises.

7. Continuer à investir dans la préparation, la connaissance et le transfert de capacité

- a. Investir dans la préparation est fondamental pour accroître la résilience et la capacité de réponse des communautés et acteurs locaux affectés, y compris les municipalités.
- b. Assurer le transfert de connaissance et de capacité aux intervenants locaux, y compris les municipalités, permettra également une durabilité sur le long terme dans l'intervention, améliorera cette intervention face aux urgences, et développera la capacité des acteurs locaux à jouer un rôle central dans la



Bonne Pratique

Gestion et réduction des risques et planification à long terme

Où ? Bogo, Philippines

Qui ? Le gouvernement local

La ville de Bogo travaille depuis plusieurs années dans le secteur de la gestion et de la réduction des risques de catastrophes (DRRM), avec des ressources financières dédiées à la mise en œuvre de sa stratégie. La ville de Bogo a formé et sensibilisé la population sur ces questions ; elle prépare de nouvelles approches pour cibler la totalité de la population. De plus, la ville envisage de monter des installations pour adapter les infrastructures publiques, afin de les utiliser comme centres d'évacuation en cas de crise.

prévention et la gestion de crise.

- c. Les acteurs nationaux et locaux doivent intégrer dans leur planification locale et leurs budgets la préparation aux crises, mais aussi les réponses à y ap-

porter. Il s'agit de s'assurer que les autorités locales et municipales ont une capacité renforcée pour soutenir les populations affectées à chaque nouvelle crise. S'assurer en effet que les acteurs locaux ont les moyens humains et financiers pour agir est une étape clé pour mettre la résilience au cœur de l'intervention dès le premier jour.

-💡- À Port-au-Prince, les participants ont conclu que la préparation était une priorité absolue pour les acteurs à l'échelle nationale et à de plus petites échelles. A Tacloban, il a été recommandé que tous les acteurs humanitaires intègrent, dans leur planification, des composants sur la préparation, afin de développer la capacité des autorités et des communautés locales.



Bonne Pratique

Gestion et réduction des risques et planification à long terme

Où ? Bangui, République centrafricaine

Qui ? OCHA, ACTED, RDC, NRC, Oxfam, PU-AMI

Pour que ce processus se déroule de manière pacifique et durable, il est primordial d'apaiser les tensions communautaires et de maintenir une cohésion sociale. Dans ce cadre, les acteurs humanitaires ont développé une planification d'intervention par village, dans les zones de Bangui qui sont susceptibles d'observer des retours de populations déplacées. Les partenaires humanitaires travaillent en étroite collaboration avec les communautés et les autorités locales concernées afin d'évaluer les profils socio-économiques des villages, les besoins et les dynamiques sociales entre les personnes déplacées et les communautés hôtes. A partir de cette analyse, si une intervention est jugée nécessaire, les partenaires humanitaires organisent une intervention multisectorielle, chaque partenaire travaillant sur sa zone géographique d'expertise, afin de soutenir les capacités d'intervention locales et de répondre aux besoins des populations touchées, et ce à travers un cadre multisectoriel, basé sur le village ou la zone géographique



8. Les interventions humanitaires devraient promouvoir l'harmonie et désamorcer les tensions intercommunautaires

- Dans des contextes de migration, les interventions devraient être inclusives et prendre en compte autant les migrants que les populations locales ; elles devraient également s'assurer que des réponses aux besoins de chaque groupe soient apportées, et que l'aide fournie n'alimente ou ne génère pas de tensions inter et intracommunautaires.
- Dans des contextes de conflits, il est primordial de renforcer les messages de cohésion sociale au sein des populations affectées par la crise.

-💡- Lors des consultations à Mafraq, il a été souligné que l'aide était en grande partie fournie aux populations réfugiées, ce qui semblait nier les besoins des communautés locales et les rendait, par conséquent, plus vulnérables. Cela avait aussi un impact négatif sur les relations entre les réfugiés et les populations hôtes, encourageant les tensions et fracturant la cohésion sociale.



IMPACT Shaping practices
Influencing policies
Impacting lives



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