



**RECONSTRUCTION POST-CRISE :
PERSPECTIVES POUR LES VILLES DU SUD,
RÔLE POUR LES ACTEURS DU NORD**

SYNTHÈSE DE LA JOURNÉE D'ÉCHANGE DU 29 SEPTEMBRE 2016

Partenariat AFD - Groupe URD

10 octobre 2016

SOMMAIRE

| | |
|--|-----------|
| SOMMAIRE | 1 |
| ACRONYMES | 2 |
| INTRODUCTION | 3 |
| 1- COMMENT PROMOUVOIR UN PARTENARIAT EFFECTIF ENTRE ACTEURS HUMANITAIRES ET ACTEURS DU DEVELOPPEMENT ? | 4 |
| LRRD : CONCEPT PLUS HUMANITAIRE QU'EN RESONNANCE AVEC LES PRATIQUES DU DEVELOPPEMENT ? | 4 |
| CIBLES ET OBJECTIFS : LA CONSTRUCTION D'UN <i>CONTIGUUM</i> DE L'ACTION POST-CRISE | 4 |
| CONSORTIUMS (IMPOSES) ET PARTENARIATS..... | 5 |
| (RE) CONNAISSANCE DE CHACUN ET DES COMPLEMENTARITES..... | 5 |
| LE MILLES FEUILLES DE LA COORDINATION DES ACTIONS HUMANITAIRES (SYSTEME ONU SIEN DES CLUSTERS)..... | 6 |
| LA SPECIFICITE DU MILIEU URBAIN | 6 |
| ETHIQUE, MANDAT ET LIBERTE D'ACTION POUR L'AIDE HUMANITAIRE..... | 6 |
| CONCLUSION 1 | 7 |
| 2- L'EMERGENCE D'UN ORGANISME DE LA SOCIETE CIVILE, ENTRE POPULATIONS ET INSTITUTIONS, PEUT-IL FAVORISER LE RETOUR AU DEVELOPPEMENT ? | 7 |
| UNE ORGANISATION TIERCE POUR IMPULSER CET ORGANISME DE LIAISON | 7 |
| ENTRE RENFORCEMENT ET RESTRUCTURATION INSTITUTIONNEL : LES POSSIBLES DERIVES | 8 |
| LA DIFFICILE PERENNITE DES PROCESSUS SOUTENUS PAR DES ORGANES TIERS | 8 |
| CONCLUSION 2 | 9 |
| 3- EN MILIEU URBAIN, LA CASSURE DE LA CRISE PEUT-ELLE ETRE MISE A PROFIT ? | 9 |
| LE TERRITOIRE IMPACTE PAR UNE CRISE N'EST PAS UNE TABLE RASE..... | 9 |
| S'APPUYER SUR UNE TEMPORALITE REDUITE POUR ENGAGER DES PROCESSUS PILOTES ?..... | 9 |
| L'IMPORTANCE DU RENFORCEMENT DE LA LEGITIMITE DES INSTITUTIONS | 10 |
| LA REGLE EST LA REFERENCE, ELLE PEUT ETRE QUESTIONNEE ET ADAPTEE DANS LE CONTEXTE D'UNE REPONSE A UNE CRISE..... | 10 |
| CONCLUSION 3 | 11 |
| 4- DIALOGUER POUR SE PROJETER | 11 |
| <i>DIA-LOGOS</i> : PARTAGER LA PAROLE, LA RAISON POUR EVITER LE REJET ET SON ENFERMEMENT..... | 11 |
| LE LANGAGE EXOGENE DES OBJECTIFS HUMANITAIRES COMME OUTIL POUR INSUFFLER LE DIALOGUE ?..... | 11 |
| S'EXPRIMER POUR EXISTER | 12 |
| LA PRIMAUTE DES ACTEURS TECHNIQUES PEUT-ELLE FAIRE OBSTRUCTION AU DIALOGUE POLITIQUE ? | 12 |
| CONCLUSION 4 | 12 |
| 5- CONCLUSION | 13 |
| TEMPORALITE | 13 |
| LEGITIMITE..... | 13 |
| FIERTE..... | 14 |
| ANNEXE - PROGRAMME DE LA JOURNEE DU 29 SEPTEMBRE 2016 | 15 |

ACRONYMES

| | |
|-------------------|---|
| AFD | Agence française de développement |
| (Programme) AIQIP | Programme d'aménagement intégré des quartiers informels de Port-au-Prince |
| (Projet) AREBA | Projet d'aménagement et de reconstruction du quartier de Baillargeau |
| CBO | <i>Community Based Organization</i> |
| DRC | <i>Danish Refugees Council</i> |
| ECHO | <i>European Commission Humanitarian Office</i> |
| ERU | Equipe de réponse d'urgence (Emergency Response Unit) |
| LRRD | <i>Linking Relief, Rehabilitation and Development</i> |
| ONG | Organisation on gouvernementale |
| PRESU | Programme de reconstruction économique et sociale en milieu urbain |
| RCA | République centrafricaine |
| THIMO | Travaux à haute intensité de main-d'œuvre |
| (Groupe) URD | Groupe urgence réhabilitation développement |

INTRODUCTION

La journée d'échange du 29 septembre 2016 « Reconstruction post-crise : perspectives pour les villes du Sud, rôles pour les acteurs du Nord » a été co-organisée par l'AFD (Agence française de développement) et le Groupe URD (Urgence, Réhabilitation, Développement) en conclusion d'un travail de près d'une année dédié à la préparation de la conférence Habitat 3. Cette journée avait pour objet la présentation synthétique de ce travail et de la mise en discussion de ses conclusions. Elle s'inscrit dans la continuité de la conférence [Villes et crises](#), co-organisée par les mêmes partenaires en avril 2013. Enfin, l'objectif de cette journée vise à la formulation, par l'AFD, de recommandations dédiées à des bailleurs, à partir de la synthèse des débats rédigée par le Groupe URD : objet de ce document.

L'échange avec des pairs, de Bangui à Port au Prince a déjà fait l'objet d'une synthèse et ne sera donc repris dans ce document que pour les apports de la discussion. Il en est de même pour les regards croisés en matière de reconstruction urbaine post-crise, qui ont fait l'objet d'une publication récente.

Les trois tables de discussions (cf. programme en annexe) ont été structurées afin que la discussion progresse en suivant le questionnement de l'après-midi :

- La première table questionnait l'échelle des interventions, à travers leurs cibles :
Comment construire un projet de développement dès la phase d'urgence en sollicitant des acteurs aux modalités d'intervention différentes (populations / territoires ?)
« Quelle doit être la bonne **échelle d'intervention** ? Comment conjuguer des approches urgentistes de court terme ciblant des bénéficiaires (et non un territoire) à des **approches territorialisées** beaucoup plus structurantes ? »
- La deuxième table questionnait les acteurs sollicités et la connexion entre institutions et société civile :
La connexion entre institutions et société civile en question
« Quelle place peut prendre la **gouvernance** pour faciliter le passage entre la phase d'urgence et la phase de développement ? Comment assurer un mécanisme de gouvernance continu dans un contexte post-crise alors que les canaux, principaux ont souvent été affectés en profondeur ? Comment appuyer des mécanismes de dialogue entre institutions, populations et secteur privé dans le cadre d'interventions post-crise pour que ces derniers soient pérennes ? Est-ce que des projets peuvent initier de nouveaux mécanismes de partage d'informations entre les institutions et les populations ? »
- La troisième table, enfin, s'attachait à la question de la représentation des acteurs du terrain, des populations aux institutions :
Les enjeux des habitants, des institutions, dans les projets de reconstruction : la résilience, entre vulnérabilité présente et une possible projection dans l'avenir ?
« Comment appuyer des **mécanismes résilients de reconstruction** urbaine, économique et sociale lorsque les liens sociaux existants, souvent ténus, ont été distendus ? Pouvons-nous profiter d'un contexte de reconstruction massive pour insuffler les bases d'une démarche « *build back better* » (« rebâtir en mieux ») et d'une relance économique ? Comment assurer une reconstruction pérenne lorsque les institutions en charge ont été fragilisées par la crise ? »
« Comment les citoyens et les institutions peuvent-ils être en capacité de **se projeter et de penser un nouvel avenir** en ville lorsque la crise est durable, le contexte encore fragile et le futur très incertain ? »

1- Comment promouvoir un partenariat effectif entre acteurs humanitaires et acteurs du développement ?

LRRD : concept plus humanitaire qu'en résonance avec les pratiques du développement ?

Il n'est pas anodin de constater que si les ONG ont été l'objet de toutes les discussions et de nombreuses critiques, les acteurs du développement en tant que tel n'ont pas été interpellés. Or, si la première table était particulièrement orientée sur les actions post-urgence, cela n'était pas le cas des deux autres. La question posée est ainsi vraiment entendue sur ce que les actions humanitaires doivent mettre en œuvre pour permettre aux projets de développement de prendre la relève le plus vite possible. Le LRRD est effectivement un concept issu du monde humanitaire afin d'éviter l'instauration d'un système d'assistance sur la durée.

La liste initiale proposée pour les participants visait à favoriser la présence de professionnels du développement (expertise, bureaux d'études, institutions, bailleurs) autant que du système humanitaire (ONG, Nations unies, bailleurs humanitaires). La liste utilisée semble avoir « naturellement » été étendue en faveur des acteurs humanitaires, puisque la réponse à la crise était l'objet de la journée. Il serait ainsi intéressant de connaître les milieux professionnels des participants. De même une information sur la présence effective renseignerait sur les intérêts de chacun des milieux professionnels : la salle était pleine le matin avec de nombreux professionnels, y compris des représentants de l'AFD, partis à midi. L'après-midi des tables de discussion en plénière ne les a donc pas interpellés.

Or, pour arriver à construire le *contiguum* (urgence) post-urgence/relèvement (développement), il serait nécessaire que tous les acteurs soient présents et se sentent concernés. Tant que cela n'est pas le cas, les activités tiennent plus d'un *continuum* urgence – post-urgence – relèvement – développement dont l'inefficience est maintenant reconnue.

Cibles et objectifs : La construction d'un *contiguum* de l'action post-crise

Lorsqu'un amalgame a été fait (table 1), en assimilant naturellement l'intervention en milieu urbain au prisme du développement, il était clair qu'un glissement venait de s'effectuer de la cible vers l'objectif. Le sujet proposé à la discussion concernait la cible : individus (vulnérables) / territoire. Il posait la question de l'émergence très en amont de projets de développement en milieu urbain, et donc de l'objectif à établir pour ces actions. Mais il n'induisait pas que toute intervention en milieu urbain soit nécessairement une action de développement. Les acteurs humanitaires ont, par définition, et auront (ECHO le rappelle régulièrement) pour cible les populations vulnérables et, de manière générale, leurs activités sont réalisées sur un territoire défini. Mais celui-ci n'est pas prioritaire pour l'objectif humanitaire. Les actions de développement sont mises en œuvre par et avec des représentants d'organismes, d'institutions, ou d'administrations qui sont structurés et fondés sur un territoire, dont les limites sont de plus en plus tangibles avec la densité. En milieu urbain, toute action de relèvement ou de développement est ainsi nécessairement définie sur un territoire établi, avec des représentants légitimes, qu'ils soient institutionnels ou de la société civile.

La question de la cible ne doit ainsi pas faire oublier celle de l'objectif : ce n'est pas parce qu'un projet cible un territoire qu'il est « de développement ». Chacun des acteurs, humanitaire, du développement, voire institutionnel ou de la société civile, a ses compétences propres. L'enjeu de ce lien entre des activités humanitaires et des projets de développement tient à la reconnaissance des compétences, limites et raison d'être de chacun. Des actions d'urgence répondent à des besoins humains très précis et à des compétences liées à la rapidité de l'intervention. Il ne semble pas concevable de demander à des ERU (équipe de réponse

d'urgence) de penser la temporalité du développement. Cependant, il est certainement possible que les commanditaires ou les sièges de ces ERU, une fois les ERU déployées, réfléchissent/envisagent le relèvement, en partenariat avec d'autres acteurs dans la mesure du possible

L'aide a suivi la structuration de l'action humanitaire, et les bailleurs ont mis en place les outils correspondants. **Demander à l'action humanitaire de concevoir en même temps, la réponse d'urgence et le relèvement implique que** l'action humanitaire dispose de toutes les compétences métiers nécessaires, de tous les partenariats induits, des populations aux institutions. Mais « les ONG doivent-elles réellement « pouvoir faire du *life saving* comme du BTP », comme cela a été avancé (table 1) ? L'évolution de l'aide humanitaire l'a certes fait monter en compétence, mais il ne paraît pas envisageable que **les acteurs humanitaires disposent de l'ensemble des compétences et des diverses modalités d'intervention, alors même qu'elles relèvent bien souvent d'intérêts divergents.**

L'enjeu est donc la mise en œuvre de ce *contiguum*, où les divers acteurs humanitaires et du développement se reconnaissent mutuellement des compétences complémentaires. Il semblerait au regard de la discussion, que le lieu d'établissement et de discussion de ce *contiguum* ait du mal à émerger. Comme le pressent l'AFD, le rôle du bailleur est ici certainement primordial.

Consortiums (imposés) et partenariats

La tendance récente des bailleurs à imposer des consortiums a été relevée en ce qui concerne la réponse humanitaire. Ceux-ci ont été critiqués car ils ne sont pas fondés sur la complémentarité des compétences, mais sur des raisons de couverture géographique et de réduction des coûts de transaction pour les bailleurs. En ce sens, leur apport qualitatif n'est pas démontré alors que leurs lourdeurs administratives peuvent empoisonner des relations entre ONG.

Le projet PRESU, fort des leçons tirées du programme AIQIP (Programme d'aménagement intégré des quartiers informels de Port-au-Prince financé par le Fonds Bêkou), a mobilisé deux types de financement pour **répondre aux temporalités imposés par la sortie de crise et par volonté d'effectuer un travail de réponse développé sur la durée.** Le processus défini fait ainsi intervenir différents acteurs, humanitaires et du développement, dans les différentes phases prévues, même si celles-ci se suivent plus qu'elles ne se développent de concert. La mise en œuvre du projet a montré sa réactivité et son adaptabilité aux dynamiques qui se développent parfois soudainement dans un contexte difficile : ici un conflit qui a resurgit en cours de projet.

Si l'on admet ce qui est écrit précédemment, que l'acteur humanitaire n'a pas vocation à (ni les compétences pour) mettre en œuvre l'ensemble des actions de l'urgence au relèvement, la question qui n'est pas abordée est alors : comment faire émerger ces partenariats en amont, alors que l'acteur de développement n'y est pas présent ? **L'émergence de *contiguums* d'actions plaide en faveur de partenariats qui permettraient à chacun des acteurs concerné d'intervenir en fonction de sa temporalité et de ses compétences, en complémentarité des autres partenaires.**

(Re) Connaissance de chacun et des complémentarités

Rappelant que la principale question n'est pas tant ce qui doit être fait, mais comment cela peut l'être, le manque de compréhension des divers acteurs entre eux a été relevé par chacun. L'intérêt d'inclure dans les formations la compréhension des divers organismes avec lesquels le jeune professionnel sera en relation, et leurs modalités d'intervention, a été rappelé.

Le milles feuilles de la coordination des actions humanitaires (système onusien des clusters)

La coordination humanitaire n'a été que très peu évoquée, elle a traversé les différentes tables dans un consensus d'insatisfaction. Établie au sein des Nations unies, elle ne se montre pas efficiente sur de nombreux terrains, voire irrespectueuse des populations et institutions nationales (usage de l'anglais à Haïti par exemple) ou contre-productive dans certains cas (en incapacité de les identifier, elle lamine de petites initiatives locales). La lourdeur de ses processus de fonctionnement et de *reporting* a été relevée (table 2). Son incapacité à se coordonner avec les autorités nationales au sein d'une plateforme dédiée est patente en Centrafrique. Ce n'est donc pas elle qui peut articuler la relation entre l'action humanitaire et l'aide au développement.

La spécificité du milieu urbain

La leçon donnée par la forme inadaptée de la réponse à la crise haïtienne a été rappelée, notamment le fait que les acteurs humanitaires ont eu de réelles difficultés à envisager l'importance de l'articulation entre individus et territoires. La densité du milieu urbain lui confère des spécificités, dont la présence d'entités multidimensionnelles incontournables : un individu n'existe pas seul dans un milieu urbain, mais par ses connexions avec ces entités, notamment administratives et commerciales. Agir en milieu urbain implique donc la reconnaissance de celles-ci. Les territoires vécus en sont une, particulièrement forte. Ainsi, vouloir promouvoir un processus de reconstruction nécessite cette compréhension, y compris lorsque l'organe administratif ne reconnaît pas ce territoire vécu. Il s'agit alors d'accompagner la reconstruction plus que de venir implanter des programmes exogènes.

Ethique, mandat et liberté d'action pour l'aide humanitaire

Pour pouvoir concevoir ce LRRD, ce *contiguum* depuis une aide de (post-) urgence à des projets de relèvements ou de développement, il est utile de revenir sur ce qu'est l'aide humanitaire et ce qu'elle implique. L'évolution de l'aide et de ses pratiques a été relevée d'une part (table 1) sans que le lien ne soit nécessairement fait avec la structuration de l'action humanitaire qui, de très ponctuelle et hors système gouvernemental initialement, est devenue un secteur économique à part entière. Cette évolution ne va pas sans générer des comportements de micromarchés, telles « l'appropriation des bénéficiaires » et la valorisation de démarches transversales voulues en internes plus que de partenariats en complémentarités.

Ainsi, il n'est pas anodin de noter qu'aujourd'hui, la majorité des ONG humanitaires interprète l'engagement « non gouvernemental » de son activité plus pour refuser de travailler avec des institutions nationales (légitimes de fait) du pays d'intervention, car estimées corrompues, non démocratiques, ne prenant pas en compte les « vrais » besoins des habitants, etc. Il est par contre beaucoup plus rare que l'engagement humanitaire soit reconnu pour la signification sous-jacente de l'accès aux budgets alloués par les bailleurs. En effet, accepter un budget d'un acteur gouvernemental implique *a minima* de ne pas être contraire aux valeurs exportées de celui-ci. MSF (Médecins Sans Frontière) est par exemple connu pour ses positions tranchées sur le sujet, rendues possibles par un budget de fonctionnement très majoritairement issu de donations. Quoi qu'il en soit et quels que soient les travers constatés, les acteurs de l'aide humanitaire rappellent l'importance de leur liberté d'intervention pour une bonne efficacité.

La question abordée dans la journée (synthèse de l'échange avec des pairs), sans avoir été réellement développée dans le débat, a trait au « raz-de-marée » ressenti de la communauté humanitaire. Celle-ci touche à l'ingérence de l'action humanitaire dès qu'elle dépasse la phase d'urgence proprement dite, celle du *life saving*. Comme cela a été susmentionné, le mandat de l'aide humanitaire concerne les individus

vulnérables. Lorsque ce travail d'appui aux populations se développe sur un temps plus long, allant jusqu'à viser des constructions individuelles (maisons) ou collectives (bornes fontaines), est-il possible ou souhaitable, de le réaliser en marge des institutions nationales ? Est-il également souhaitable de leur en rétrocéder naturellement la gestion ensuite, sans s'inquiéter de savoir si les processus développés par l'opérateur humanitaire sont en adéquation avec ceux de l'institution, comme à Bangui pour certains projets. Or, **travailler avec des institutions, d'une grande faiblesse de surcroît en temps de post-crise, nécessite des compétences particulières et, de fait, certainement un mandat différent.**

La question de la place et du rôle de la maîtrise d'ouvrage a été soulevée à plusieurs reprises, qui est d'abord celle de l'objet rétrocédé ou de l'appropriation du projet par l'institution. La question de la maîtrise d'ouvrage questionne donc également la commande. Lorsque celle-ci n'a pas été effective durant son exécution, elle est généralement difficile ensuite comme illustré, entre autres, par les cas en Palestine.

Ces constats réaffirment que chacun des acteurs a un rôle entier à jouer, avec des enjeux et des partenaires divers, mais qu'aucun ne peut prétendre être en responsabilité du spectre total de la réponse à une crise.

Conclusion 1

- **Prévoir une stratégie de sortie endogène ne suffit pas aux actions humanitaires en milieu urbain.**
- **Intéresser les acteurs des projets de développement (diagnostic, proposition pour des actions de relèvement) dès les premières actions en réponse à une crise.**
- **Favoriser compréhension, connaissance et reconnaissance mutuelles des acteurs humanitaires et du développement, pour partager une complémentarité qui ne s'enlise pas dans une compétition pour l'accès aux budgets de l'aide.**
- **Faciliter l'action en *contiguum*. Établir des « lieux » d'émergence de partenariats, de définition de ces *contiguum*.**

Les bailleurs sont alors interpellés sur les outils qu'ils utilisent et ont structurés : au-delà d'éventuels acteurs précurseurs, ils sont peut-être actuellement les seuls à être en capacité de promouvoir ces *contiguum*.

2- L'émergence d'un organisme de la société civile, entre populations et institutions, peut-il favoriser le retour au développement ?

La question du territoire soulevée durant la première table a été immédiatement illustrée par le travail au sein de « quartiers » questionnant en retour cette dimension relative au contexte quotidien vécu et la relation avec l'organisme socialement ou administrativement légitime. Que cela soit à Haïti avec le Gret (Comités d'Iô, Programme AREBA) ou à Bangui avec DRC (PRESU) plusieurs ONG se sont attachées à construire au sein de la société civile un organe de dialogue, de gestion d'un service de base, etc. Si l'idée paraît initialement bonne et produit à terme de vrais résultats, les diverses étapes de mise en place, de reconnaissance, puis de fonctionnement représentatif ne sont pas si simples.

Une organisation tierce pour impulser cet organisme de liaison

Au départ, le besoin était l'accès à un service de base, de qualité et à coût moindre. Sa mise en place pérenne a mené à la création de comités d'Iô. Mis à l'épreuve de la durée, ceux-ci ont montré que non seulement ils

étaient en capacité de gérer correctement le service, mais également d'être des interlocuteurs reconnus (d'un quartier non reconnu) pour une institution et d'être de bons payeurs.

La crise déclenchée par le séisme de 2010 à Haïti a mis deux points en évidence. D'une part que là où ils existaient, ces Comités d'lô ont permis d'être une représentation de la population efficiente, au risque de les surcharger plus que ce qu'ils ne pouvaient assumer. D'autre part, que la puissance publique, elle, s'est transformée durant la réponse, et que la situation de cet organe de liaison dans le paysage institutionnel peut être remise en question.

Entre renforcement et restructuration institutionnel : les possibles dérives

Car en fait, chaque création de ces comités de quartiers est un acte politique au sens premier du terme. Généralement développés dans des quartiers non-formels, c'est-à-dire non reconnus par la puissance publique, ils représentent une manière de forcer cette reconnaissance et de donner voix à la population résidente. En cela ils sont une ingérence, qui peut aboutir à une modification effective. La question de l'accompagnement des politiques publiques est revenue à plusieurs reprises. Le temps nécessaire à l'établissement de ces politiques n'est pas compatible avec celui de la réponse. En cela « l'approche quartiers » a permis un travail opérationnel de reconstruction effectif. Sinon, comment agir ? La substitution ne permet pas l'engagement dans des processus de développement. Aujourd'hui, après la reconstruction du séisme, la commune de Port-au-Prince reconnaît l'existence de nombreux quartiers qui étaient auparavant l'objet d'un déni officiel (« ces gens-là »), parmi lesquels Baillargeau figure en première ligne.

Bien sûr, ces différents organes de la société civile sont également nécessaires pour assurer une interface entre la population et les projets développés par des ONG, humanitaires ou de développement. Si le risque de manipulation, aussi faible soit-il, existe, il n'est pas le principal. **Le milieu humanitaire a une tendance avérée à idéaliser la communauté, le communautaire et à impulser la création de comité multiples, sans analyse préalable des acteurs locaux.** A Haïti, cela a mené à des identifications de *leaders* différents sur des territoires superposés et non nécessairement identiques, créant confusion et lutte de pouvoir là où une structuration consensuelle de la société civile était nécessaire.

Enfin, Il serait erroné de penser que ces organes (de la société civile) de (re)création du lien entre population et institutions pourraient se substituer à ces dernières en cas de trop grande absence ou fragilité. Une société civile ne peut être forte que face à une structuration institutionnelle forte. Cette condition est nécessaire à la création du dialogue constructif qui les nourrit l'une comme l'autre. L'expérience montre qu'une société civile a d'extrêmes difficultés à se structurer « contre » du vide.

La difficile pérennité des processus soutenus par des organes tiers

Qu'il s'agisse du master de géographie délocalisé ou des comités de quartiers, la question de la pérennité des structures est relevée par chacun des intervenants, alors même que la qualité des résultats fait consensus. En ce sens, les comités d'lô, établis sur la fourniture d'un service de base payant, avaient réussi une implantation réelle. Mais l'évolution du contexte urbain (extension, densité, modification institutionnelle) a remis en cause le contrat opérationnel, par le haut : l'institution concernée ne fournit plus d'eau, enlevant tout rôle, donc tout pouvoir représentatif à ces comités.

Pour ce qui concerne les comités de quartiers, ce sont souvent les notables qui composent leur première édition. La volonté de favoriser l'émergence d'un processus garantissant un organe représentatif implique des bilans ou la mise en place de démarches démocratiques, *a minima* d'une possible remise en question que le comité en place ne souhaite pas nécessairement.

Dans tous les cas, la pérennité de ces organes est liée à leur capacité à collecter les finances nécessaires (cotisations, factures, etc.) et à les gérer correctement et de manière transparente : avec une redevabilité aux souscripteurs. La finalité implique donc une réelle insertion dans le système urbain, intrinsèquement économique.

Conclusion 2

- **Toute impulsion pour l'émergence d'un organe de liaison entre population et institutions est un acte politique fort.**
- **Une analyse effective du milieu institutionnel et des acteurs locaux est un préalable à l'émergence d'un tel organe.**
- **La pérennité d'un tel organe de la société civile dépend de sa capacité organisationnelle ou de la légitimité qui lui est reconnue par le système institutionnel ET de ce que chacun est prêt à investir pour l'utilité reconnue.**

3- En milieu urbain, la cassure de la crise peut-elle être mise à profit ?

La ville est par essence un lieu de fonctionnement systémique. La crise, qu'elle soit catastrophe ou conflit, provoque une rupture dans le fonctionnement urbain ; rupture qui affaiblit les institutions, déplace les populations, détruit des bâtiments, déstructure l'économie, etc. Un thème partagé par toutes les tables, y compris celle du matin (synthèse de l'échange) questionne la possibilité de transformer une faiblesse en une force. Tous les acteurs s'accordent sur le fait que la reconstruction à une crise ne peut, voire ne doit pas, être faite à l'identique, et qu'il est opportun de saisir ce temps de reconstruction pour « reconstruire en mieux ».

Le territoire impacté par une crise n'est pas une table rase

Le risque inhérent au « *build back better* » a été relevé, là où la volonté des autorités tend à la reconstruction d'une ville « moderne » à la place de quartiers centraux non formels et sous-intégrés. Si la relocalisation des populations antérieurement résidentes, souvent vulnérables, peut être un frein, elle est davantage abordée sur le plan financier que sur celui de son impact effectif. Quoi qu'il en soit, les autorités ont tendance à envisager ces destructions issues de la crise (Katmandou, Bangui, etc.) comme une opportunité pour se réapproprier des terrains centraux dont l'urbanisation ne correspond pas aux standards recherchés. Or, le quartier était très généralement devenu un quartier à part entière de la ville, tissant des liens avec le système urbain global, lieu de résidence d'une population qui s'y estime des droits. L'expression « *build back safer* » a rapidement vu le jour en réponse à l'usage du « reconstruire en mieux » qui prête à plusieurs interprétations, dont certaines tout à fait à l'opposé des principes humanitaires du « *do no harm* ».

S'appuyer sur une temporalité réduite pour engager des processus pilotes ?

Le développement urbain planifié est un processus (politique) qui s'établit sur la durée et s'appuie sur des institutions qui étaient bien souvent déjà faibles avant la crise dans les pays du Sud. De nombreux pays, dont la RCA ont des procédures obsolètes dont le pays est le premier à souffrir, mais dont la réforme touchant de nombreux enjeux (souvent de personnes influentes) n'arrive pas à aboutir. Par exemple, à Bangui, l'acquisition d'un titre foncier nécessite quatorze étapes, qui sont autant d'occasions de surcoûts et de corruption. Or, la reconstruction doit intervenir rapidement, d'une part pour minimiser l'impact de la crise

sur les populations et d'autre part afin de réengager le pays sur le chemin souhaité du développement en évitant l'installation d'une assistance trop pérenne ou d'une autre crise par effet domino.

Une autre question abordée concerne la possibilité d'envisager la mise en place de programmes qui incluent cette contrainte de temporalité, plutôt que l'intervention traditionnelle et sectorisée, des assistances techniques de renforcement des capacités. En effet, les assistances techniques traditionnelles, issues de l'objectif de transferts des compétences aux nouvelles autorités, sont établies sectoriellement et sur un temps long, vouant tout projet de reconstruction post-crise à être bâclé dans le temps donné. Le besoin de coordination a été soulevé (synthèse de l'échange) qui, dans le cas d'une réponse, tient plus de **l'articulation des acteurs institutionnels**. Cette articulation est nécessaire et reconnue telle, mais le système institutionnel (fragilisé de surcroît) n'est pas en capacité de mettre en place.

L'importance du renforcement de la légitimité des institutions

Le besoin d'articulation est bien identifié par les divers acteurs, dont la tendance est au développement de programmes à plusieurs composantes, plutôt que de projets. Mais, comme divers actions à Bangui le montrent bien aujourd'hui, ceux-ci développent plus souvent une coordination de bonne mise en œuvre entre les diverses composantes, qu'une articulation transversale avec les institutions nationales. La question de l'objectif, plus que de la cible, se réimpose ainsi à nouveau.

La question clé reste une question propre au développement : comment renforcer des institutions, originellement faibles et d'autant fragilisées par la crise ? Qui est en capacité financière de s'y aventurer ?

La nécessité de favoriser l'émergence de liens entre les populations et les institutions (table 2) a été relevée. Elle prend finalement forme dans les quartiers, par la structuration d'acteurs en capacité de dialoguer avec les pouvoirs publics et traduit la volonté d'accompagner une évolution nécessaire, de proposer des alternatives aux lacunes (re)connues. Qui est en légitimité pour engager de telles évolutions afin qu'elles soient appropriées ?

En ce sens, la (re)légitimation d'une institution n'est pas synonyme d'un renforcement de compétence, même si celui-ci devra être envisagé. Il dépend avant tout de la place donnée, reconnue, à l'institution et de sa volonté de s'en saisir.

Dans le cas de la reconstruction au séisme de Haïti, l'ampleur du fond fiduciaire de la reconstruction a permis la mise en place d'un programme ambitieux d'ONU Habitat écrit en quatre composantes afin de replacer l'État au centre de la reconstruction. Mais la dimension « programme » n'a pas été entendue par les partenaires internationaux et le résultat n'est pas à la hauteur de ce qui était espéré, ce qui alimente le cercle vicieux des interventions en marge des institutions.

La règle est la référence, elle peut être questionnée et adaptée dans le contexte d'une réponse à une crise

L'une des leçons apprises et relevées par la délégation centrafricaine à Port-au-Prince mérite ici d'être rappelée. La règle est la référence pour les institutions. Pour autant, elle a été établie pour encadrer le développement en temps normal. Le relèvement à une crise pose des problèmes spécifiques qui peuvent nécessiter son adaptation. Plus généralement, il est souhaitable de questionner régulièrement tout organe et règle administratifs, afin que ceux-ci soient le plus possible en phase avec les besoins. Leur évolution est normale et souhaitable sur le temps long. Cette capacité à questionner la règle ou la norme est opérationnellement un outil de dialogue majeur pour l'institution concernée.

Conclusion 3

- **Un objectif de développement implique que les institutions soient au cœur du processus et, pour cela, que leur (re)légitimation soit un véritable sujet.**
- **La temporalité du relèvement de la crise peut être un facteur d'innovation qui inclut un risque d'exclusion à identifier ouvertement.**
- **Dans un contexte de réponse à une crise, la norme et la règle doivent pouvoir être questionnées et adaptées pour en accroître l'efficacité**

4- Dialoguer pour se projeter

Ce sujet, très anthropologique, dépasse nettement le cadre des compétences rassemblées pour cette journée. Sujet majeur, il est traité à part entière et représente ici une des limites des questionnements abordés.

Dia-logos : partager la parole, la raison pour éviter le rejet et son enfermement

D'une part, pour les individus comme pour les institutions, la reconstruction post-crise implique d'être en capacité de se projeter, et ce principalement à deux échelles : se projeter soi, en tant qu'individu/institution, et se projeter soi avec les autres. Dans les deux cas le dialogue est une clé effective à la réponse aux situations difficiles.

D'autre part, la diversité est consubstantielle de l'urbanité, de la ville, et a engendré l'importance de sa structuration institutionnelle. Le représentant d'une ONG centrafricaine l'a très bien traduit lors d'une table ronde à Bangui, « on n'a pas le choix : en ville, on doit vivre ensemble ». La « mixité sociale » en France, la « cohésion sociale » en RCA, sont ainsi des expressions regroupant diverses démarches dont l'objectif nommé est de « créer du lien social ». Sa finalité est en fait la lutte contre « l'entre soi », naturel et si universellement partagé, nuisible au développement urbain.

L'État de droit est un cadre qui nous est familier, dans d'autres lieux, comme le delta du Fleuve Rouge, par exemple, où la survie commune dépend de l'action individuelle d'entretien des digues, l'individu n'a longtemps existé qu'à travers les devoirs qu'il devait à la société. Cette relation à soi, à l'autre, aux autres est donc éminemment culturelle, à une époque où notre monde mondialisé vient brouiller les cartes.

L'importance du débat public a été relevée à plusieurs reprises, posant la question en retour de l'existence d'un acteur impartial garant de l'intérêt général.

Le langage exogène des objectifs humanitaires comme outil pour insuffler le dialogue ?

En Haïti comme en RCA, les quartiers non-formels sont sous-intégrés, témoignant de la difficulté institutionnelle d'encadrer le développement urbain et son incapacité à desservir l'ensemble des populations en services essentiels. Ces quartiers ont généralement développé des organismes communautaires (CBO) pour y répondre au mieux, dans un contexte où le manque de dialogue avec les institutions est la règle. Lors d'une crise, le système dans son ensemble est affaibli, réduisant encore les éventuels échanges entre eux.

Arrive alors l'aide humanitaire, dont nous avons vu qu'elle s'inscrit à l'échelle du quartier au sein duquel elle va développer un dialogue interne. Les habitants vont rapidement apprendre ce langage de l'aide, pour leur éventuel bénéfice matériel.

Dans un pays en crise, où déferle un raz-de-marée d'ONG, d'acteurs internationaux, tous d'une bonne volonté sans faille et faisant usage d'un jargon bien loin du parlé quotidien, il n'est pas certain que le contexte construit instantanément soit le plus productif pour la reconstruction souhaitée, voulue et nécessaire.

S'exprimer pour exister

Cette culture humanitaire exogène qui s'impose et se développe de manière très indépendante, voire en ingérence, sur un territoire en crise et auprès de personnes vulnérabilisées porte également des travers. Ceux-ci s'insinuent dès la première phase d'urgence passée où ce déploiement est espéré, apprécié, et salvateur pour beaucoup. L'expérience montre qu'au-delà des bénéficiaires, voire des habitants, il est nécessaire de s'adresser aux citoyens : ils sont les éléments du cadre urbain qui ne pourra pas se reconstruire sans eux. Après un conflit, c'est la structure de l'établissement humain qui a été atteinte, il est donc important de « **se redécouvrir dans la cité** ». Cela implique de :

- (re) découvrir la dualité de la ville : formelle / sous-intégrée et sa relation avec les espaces ruraux, qui au-delà des terrains maraîchers périurbains sont avant tout le village référent ;
- (re) légitimer l'individu, dans sa cité, son histoire, sa fierté d'être, y compris son mode de vie et une économie informelle vivante ;
- décomplexer les acteurs au sujet des nouveaux concepts apportés par l'aide.

Démystifier l'inconnu, l'autre, permet de se (re)construire

Cela implique en fait de « se réapproprier les communs », alors que tous ces processus de reconstruction de l'individu / des institutions sont rapidement inscrits sous le terme « responsabiliser ». Ce serait oublier que « la crise se nourrit de fragilité préexistantes » et que donc, pour se reconstruire, il est nécessaire de commencer bien en amont, ce qui est le sens profond du **build back safer** cité précédemment.

La primauté des acteurs techniques peut-elle faire obstruction au dialogue politique ?

En fin de journée, la question du décentrement du dialogue a été posée : est-ce que tous ces programmes, projets, activités dédiés à la reconstruction, et qui font naturellement la part belle aux acteurs techniques, n'éloigneraient pas les politiques au détriment du dialogue ? Cette question résonne directement avec la construction des politiques publiques et leur temporalité, évoquées plus haut. Pour autant, elle ne se réduit pas à cette ample tâche. Lorsqu'il a été rappelé que l'émergence d'un organe de la société civile est un acte politique, il est précisé que sa pérennité sera le fait de son inscription sociétale. Si la légitimité de chaque organisme, institutionnel comme de la société civile, se construit d'abord à partir de leurs résultats (« techniques »), l'adéquation de ceux-ci aux besoins, aux projections est le fruit du dialogue politique, au sens plein du terme, et à tous les niveaux.

Conclusion 4

- **Comment concilier fierté nationale et déferlement de l'aide humanitaire ?**
- **Ne pas confondre diagnostic (subjectif, souvent exogène), analyse (objective, issue de données et d'une méthodologie), besoins (objectifs, définis) et attentes (subjectives, nommées).**
- **Les questions préalables à toute définition et mise en œuvre de projet sont : « Pour quoi est-on là, et qu'appuie-t-on ? ». Ces questions dont la simplicité devrait favoriser la prise de recul avec le jargon et la réinscription de l'action dans un cadre général élargi avec l'appréhension des effets induits ou dominos.**
- **Valoriser l'émergence du dialogue (à ne pas confondre avec le discours).**

5- Conclusion

L'ensemble des débats la journée peut être synthétisé en trois mots qui ont traversés les différentes présentations de manière forte : **temporalité** (de l'action), **légitimité** (des acteurs et à travers eux de l'action qu'ils mènent), **fierté** (des acteurs, habitants et institutions nationales). Enfin, les échanges se sont accordés sur la nécessité de travailler de concert les processus « *top-down* » et « *bottom-up* ». Au-delà des formules, usées, c'est une nouvelle fois l'affirmation de **la reconnaissance de la complémentarité des compétences**, à laquelle seul un *contiguum* d'actions humanitaires et de projets de développement est en capacité de répondre.

Temporalité

La temporalité est consubstantielle des questions d'urgence voire de reconstruction dès que la dimension humaine y est prise en considération.

- La temporalité recherchée est celle des résultats.
- La temporalité des organismes est celle des contrats, définis par les bailleurs.
- La temporalité humaine est celle de la crise, que les réponses ont pour objectif de réduire.
- La temporalité du développement est celle de l'appropriation (effective) de processus, de leurs mises en œuvre. Elle est donc celle du temps long.

« **La** » **temporalité est donc multiple et il serait vain de chercher à la réduire**. La nécessité de travailler avec ses diverses dimensions implique une articulation (plus qu'une coordination) entre les divers acteurs. L'enjeu est la réalisation d'un *contiguum* opérationnel, de partenariats en complémentarité de compétences, plus que d'un *continuum*, qui n'envisage le relèvement et le développement qu'à la suite d'une phase humanitaire, en espérant les préparer en amont. Ce *continuum* a déjà montré ses limites. Il a structuré le système de l'aide en une césure qui se répercute dans un marché économique qu'il est nécessaire de dépasser.

Légitimité

La légitimité est la clé, elle traverse tous les débats :

- La légitimité est la clé de l'appropriation de l'action par celui qui la reçoit et donc de sa pérennité.
- La légitimité est bien souvent l'enjeu des conflits et, au-delà des crises destructives, la faiblesse des institutions est généralement le fait de conflits de pouvoirs.
- La légitimité est l'enjeu des habitants, des populations, des citoyens, de la société civile. Elle encadre la règle du vivre-ensemble. Elle est consubstantielle aux établissements humains et donc tout particulièrement à la ville et aux milieux urbains.

« **La** » légitimité est donc également plurielle et sa construction, ses constructions, sont l'objectif de tout projet de relèvement puis de développement. Elle existe à deux niveaux interconnectés. D'une part :

- plus les établissements humains sont denses, plus les organes et institutions en charge d'établir et faire respecter le cadre du vivre-ensemble sont diverses et nombreuses. La spécificité du milieu urbain implique donc la montée en légitimité de celles-ci ;
- les interventions des acteurs exogènes se compliquent quand les représentants institutionnellement légitimes ne le sont pas aux yeux des opérateurs (humanitaire, politiques) ou des bailleurs ;
- enfin, la reconnaissance par un acteur international d'un représentant de la société civile, pour un projet ou une action, est ainsi par définition un acte politique fort. S'il peut permettre de palier une situation de crise et de favoriser l'émergence d'un dialogue entre population et institutions, et donc

de légitimité réciproque, il peut aussi être acte d'ingérence déstabilisatrice dans un système fragile. Les multiples exemples de la réponse à la crise haïtienne illustrent tous les panels de solutions possibles.

De fait, la légitimité de l'acteur à implanter une activité, vis-à-vis des populations, comme vis-à-vis des institutions, sera le point crucial de la pérennité de son résultat.

- Le chef de quartier de la délégation centrafricaine expliquait qu'après plusieurs choix malvenus pour des THIMO (travaux à haute intensité de main d'œuvre) Il a réagi et défini les travaux suivants. Réels travaux d'intérêts généraux réalisés sur l'espace public ces derniers n'ont pas été touchés lors des dernières exactions.
- Si l'espace public est le lieu où chacun a la légitimité d'être, sans lui comment imaginer la paix sociale et la sécurité qui sont actuellement le sujet de toutes les demandes en RCA ? En ce sens, l'espace public, en tant que tel, ne garantit pas la sécurité. Il est cependant un élément indispensable pour l'instauration de celle-ci.

Enfin, la demande de confiance, qui traduit le reflet de la légitimité à agir, est revenue comme un leitmotiv durant les discussions. Dans le cadre d'une relation bailleur-ONG, interinstitutionnelle ou entre organismes, elle traduit **la nécessité d'une légitimité réciproque pour développer une action pérenne**. A noter que les débats ne l'ont jamais portée sur la relation entre acteurs internationaux et nationaux.

La construction de cadres de complémentarités de compétences, sous quelques formes qu'ils soient (partenariats, *contiguum* ou autres) impliquent d'ouvrir ces questions.

Fierté

Si l'importance de la fierté a principalement été mise en avant par la dernière table, elle a été relevée dans les autres débats. Actuellement en RCA, son absence est une lacune palpable dans le processus de stabilisation. Lors de la dernière élection présidentielle, tous les candidats disposaient d'un double passeport et dès les résultats annoncés, nombreux sont ceux qui sont retournés dans leur pays d'adoption. Ainsi, bien loin d'un quelconque discours xénophobe, la reconstruction de la fierté d'être centrafricain est une nécessité pour la reconstruction d'un équilibre État/Nation, à moins de remettre le paradigme en cause.

Tout comme la légitimité avec laquelle elle est imbriquée, la fierté s'adresse à tous les acteurs, même si elle est un sentiment humain, personnel. Inquantifiable, elle est souvent laissée sur le bord du chemin des « critères objectivement vérifiables » des cadres logiques. Les échanges ont néanmoins mis en exergue sa relation avec les microprocessus de résilience, bien souvent endogènes dans leur émergence.

Avec la légitimité, la fierté est un objectif nécessaire à toute action de reconstruction post-crise. L'une comme l'autre doivent être portées par les méthodes mises en œuvre.

ANNEXE - Programme de la journée du 29 septembre 2016

RECONSTRUCTION POST-CRISE : **PERSPECTIVES POUR LES VILLES DU SUD, ROLE POUR LES ACTEURS DU NORD**

Matinée :

Animation : Nicole MADARIAGA, AFD

Introduction de la journée: Anne ODIC, AFD (CLD) **9h30**

**Retours sur un atelier d'échange entre pairs, Sud-Sud :
rencontre entre une délégation haïtienne et centrafricaine** **9h50 - 10h45**
Anne BURLAT - urbaniste- architecte, Groupe URD

Pause sur place **10 min**

Regards croisés **11h00 - 12h00**
en matière de reconstruction urbaine post- catastrophe et post-conflit
Benjamin MICHELON -
Irène SALENSON - AFD, Recherche et Développement (RED)
Emilie ABERLEN, AFD, Département du Partenariat avec les ONG (DPO)

Repas sur place **12h00 - 13h00**

Après-midi :

Animation : Anne BURLAT, Groupe URD

Table n°1 : **13h00 - 13h30**
**Comment construire un projet de développement dès la phase d'urgence en sollicitant des
acteurs aux modalités d'intervention différentes (populations / territoires).**

Sylvain JOACHIM, AFD, Chef de projet Collectivités Locales et Développement urbain
Béatrice BOYER - Consultante, ex-urbaniste au Groupe URD
Antoine PETITBON - Acteur humanitaire
Emmanuel MATTEUDI - Professeur des universités, LEU, Aix en Provence

Table n°2 : **14h45 - 15h25**
La connexion entre institutions et société civile en question

Anne-Laure ULLMANN - AFD, Chef de projet eau assainissement
Sylvain LEYNAUD - GRET, chargé de projets urbains
Bezunesh TAMRU - Professeur des universités, LADYSS, Paris 8
Jean-Christophe ADRIAN - ancien directeur de l'agence ONU-Habitat en Haïti, 2010-2012

Table n°3 : **16h30 - 18h00**
**Les enjeux des habitants dans les projets de reconstruction: la résilience, entre vulnérabilité
présente et une possible projection dans l'avenir ?**

Christine LEPOITTEVIN - Ateliers de maîtrise d'œuvre urbaine de Cergy, directrice
Eric FORCE - SCAC, Ambassade de France à Bangui, Attaché de coopération gouvernance
Marie AQUILINO - spécialiste dans la reconstruction post-crise
Clara VILLAR - CEREMA, directrice d'études résilience et crises, direction technique territoires et ville

Synthèse : François GRUNEWALD, directeur général et scientifique, Groupe URD **18h00 - 18h15**

Clôture : Olivier RAY, (CCC) **18h15 - 18h30**