



Bangui
28th July 2017

Lorsque la réponse humanitaire requiert
des politiques de développement urbain:

La réponse humanitaire à la crise des déplacés à Bangui

Anne Burlat - Groupe URD

aburlat@urd.org

Jean Bosco Abderamane - Urbaniste, Municipalité de Bangui jb.abderamane@gmail.com

Le retour

Dans quelles conditions ?



Boulata
Depuis
le pont vers Boieng

Mars 2016

Dans quelles conditions ?



Kokoro 5

8 jours après la fermeture
du site de déplacé

Avril 2017

Le retour

Dans quelles conditions ?

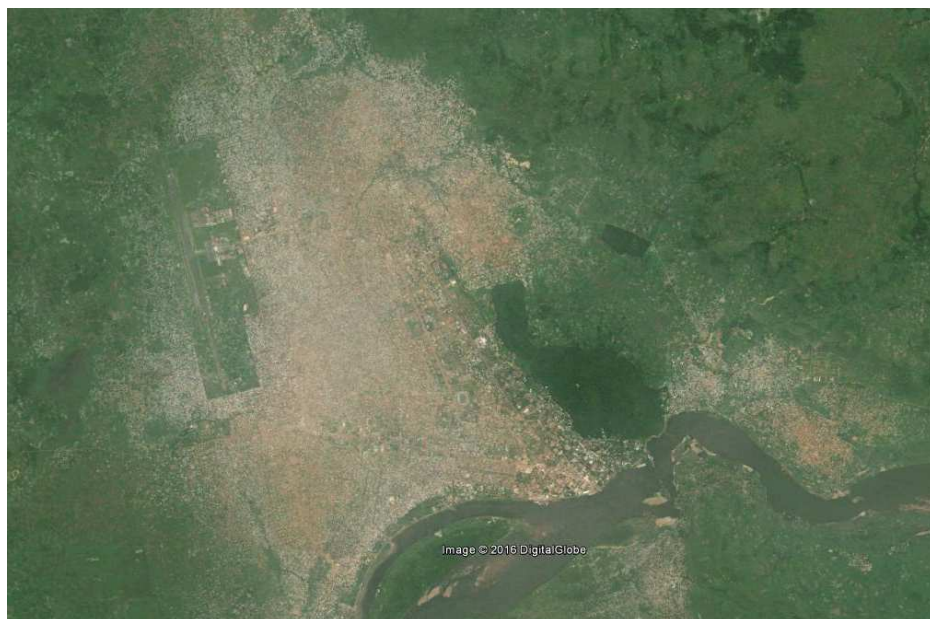


Boeing

Le retour après
Un processus
De médiation humanitaire

Avril 2017

Les destructions de la crise



14 juin 2011



26 mai 2016

Destruction de quartiers sous-intégrés

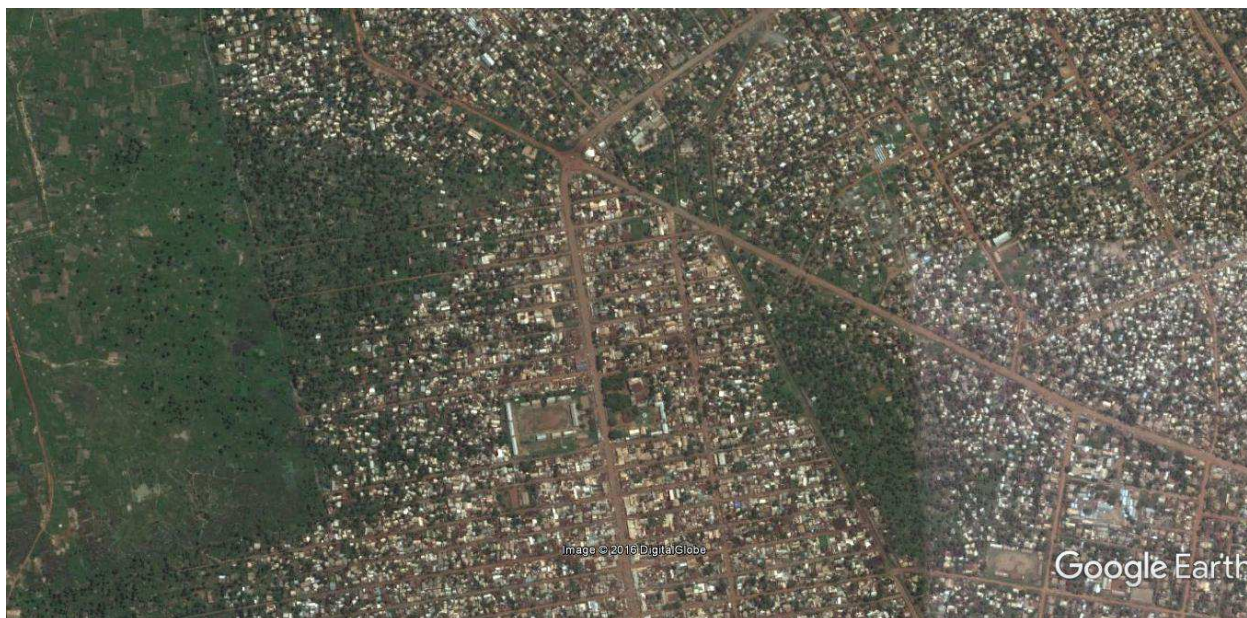
Non-formels

Le Nord de l'enclave

8 décembre 2013



26 mai 2016



La capacité de la réponse à relancer le développement urbain

April 2017 : terrain - Réunion, discussions, visites, avec tous les types d'acteurs

▶ **Comprendre les enjeux**

- Reconstruire les choix d'actions des différents acteurs
avec un focus sur leur (inter)relations

▶ **difficulté : les temporalités passées ne sont plus structurées**

▶ **La réponse cible les personnes vulnérables, individuellement, sans répondre aux enjeux urbains structurels, qui ont une part de responsabilité dans le déroulement de la crise.**

▶ **L'évolution d'une crise humanitaire intégrant une composante urbaine en une crise urbaine avec un volet humanitaire n'a pas été comprise.**

1- Une crise urbaine non identifiée au sein d'un conflit national

2- L'incompréhension des caractéristiques propres à une crise urbaine

3- La résilience « oubliée » des institutions gouvernementales

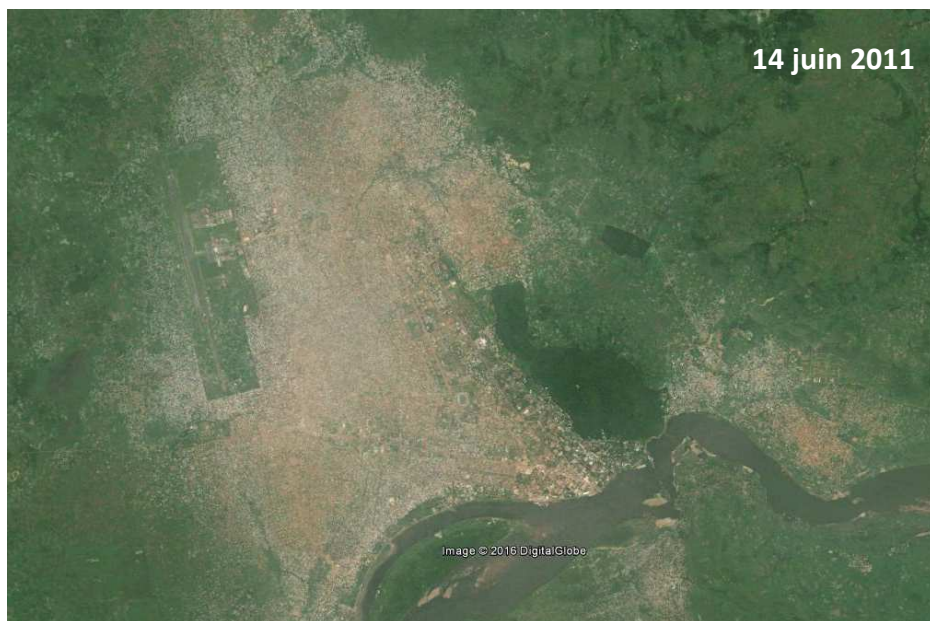
4- Les relations entre les acteurs de la réponse à la crise

Les impacts de la crise à Bangui

Des quartiers complètement détruits & plusieurs milliers de PDI

... autour du coeur commercial : connu aujourd'hui comme *enclave musulmane*

► Le conflit n'est pas confessionnel, cette lecture simplifiée a engendré des incompréhensions



... Depuis 2002, la Centrafrique connaît une suite ininterrompue de conflits

► **Bangui: une crise dans la crise**
sans prise en compte de la spécificité de son context urbain

Pas de lecture contextuelle urbaine

Les Impacts de la crise

- **Formellement** : des quartiers complètement détruits autour de l'enclave
- **Humainement** : plus d'un millions de PDI, 100 000 sur le site de M'Poko
- **Politiquement** : démission de M. Djotodja & nomination d'un Gvt. temporaire

Les réponses à la crise

- **La réponse politique** ► **a visé le retour de la stabilité**
Accord de cessation des hostilités (23rd July 2014)
Gouvernement temporaire (Jan. 2015)
Accord DDR (10th May 2015) Forum de Bangui
Elections présidentielles (Feb. 2016)
- **La réponse humanitaire** ► **a répondu à la crise humanitaire : assister les personnes vulnérables, PDI**
MIRA (Jan. 2014)
- **Le support structurel** ► **tend à se réinscrire au niveau national :**
HRP 2017-2020 (approuvé Nov. 2016)
RCPCA 2017-2020

La crise des PDI à Bangui

La réponse à une crise humanitaire devenue urbaine

Mar. 2016 - ONGi : *pas de déplacement forcé de PDI au regard de la convention de Kampala convention de Kampala ratifiée par la RCA*

- ▶ Tensions entre le Govt. & les Inst. Humanitaires / site AVICOM
- ▶ Aucune connaissance du context urbain de Bangui ni des impacts urbains de la crise

Aug. 2016 - ONGi & Institutions gouvernementales : ***nous avons fait plus que notre mandat, "l'autre" ne fait rien pour travailler avec nous***

- ▶ Les ONGi reconnaissent la nécessité de fermer le site de M'poko
- ▶ Chacun des acteurs est convaincu de la justesse de sa position
Aucun ne fait d'effort pour comprendre le mandate de l'autre

mi-Dec. 2016 Opération Noël à la maison, le site de M'Poko est fermé

▶ mi-Feb. 2017 (MASRN, appui de l'UNHCR)

- ▶ Depuis août, rien n'a particulièrement été fait par les ONGi pour un retour massif reconnu être urgent/imminent des PDI
- ▶ Importantes tensions entre le MASRN & les ONGi
- ▶ Différentes positions au sein des agences des Nations Unies

M'poko : l'emblème de la crise à Bangui

Devenu une pièce urbaine: une partie du puzzle de la ville

M'Poko était le plus grand site de PDI de Bangui, estimations - début janv.2014 : 100 000
- stabilisé à 28 000



M'poko : l'emblème de la crise à Bangui

La fermeture du site de déplacés focalise la réponse “urbaine” à Bangui

- **Le site de M'Poko situé dans l'enceinte de l'aéroport :**
Le long de la piste, régulièrement traversée
 - ▶ **Sa fermeture est la priorité pour le gvt. : fortes pressions internationales et la société de gestion de l'aéroport non acceptées par les ONGi**
- **Dissensions concernant le processus de fermeture :**
Le Govt propose un site de relogement non-encore équipé : AVICOM
 - ▶ **Cette proposition rassemble les acteurs humanitaires et crée la méfiance**
 - ▶ **Qui peut encadrer le relèvement ?** UN agencies, Gvt. temporaire, NGOi ...
- **Le 1er processus de fermeture a été entravé :**
par une nouvelle explosion de violence (la manipulation des populations est aisée)
 - ▶ **Cette fermeture a obstrué les autres dimensions de la crise**
- **Confrontation entre deux positions complémentaires**
 - ▶ **Le gouvernement veut fermer le site des déplacés**
 - ▶ **Les humanitaires veulent développer une solution durable pour les PDI**

L'enclave & ses quartiers mitoyens

Google earth



PDI & les 3 solutions durables

Le cadre de toutes les activités humanitaires

Les 3 solutions durables : retour, relocalisation & intégration locale :

Une interprétation des politiques dédiées aux réfugiés :

- Retour dans le pays d'origine,
- Immigration dans un autre pays (idéalement choisi) ou
- intégration dans le pays d'accueil (souvent considéré comme une simple étape)

► Interprétation pour les Personnes Déplacées Internes (PDI) :

- Retour dans la maison d'avant la crise
- Réinstallation quelque part en RCA (retour au village ...)
- Intégration locale là où les PDI ont trouvés refuge

► Les programmes humanitaires à Bangui se sont concentrés sur le retour

- Retour dans la maison d'avant la crise : choisi par 90% des PDI
mais : **Quelle a été la question de l'enquête de *profiling* ?**
- Réinstallation à Bangui = choix individuel
Réinstallation dans un secteur rural : rare en RCA où la migration urbaine est en cours et le pays entier touché par la crise
- Intégration locale sur les sites de PDI : tous les sites sont privés = impossible
Intégration locale dans une famille ou ... ailleurs = choix individuel

PDI : un retour à l'identique ? (1/3)

L'enjeu de la sécurité - sans reconnaissance du contexte urbain

7-8 mois après la crise, le retour est choisi par 87% des PDI (profiling July 2014)

- Il est très commun pour des réfugiés d'exprimer la volonté de rentrer, même sans qu'aucune action ne soit entreprise en ce sens : est-ce semblable pour les PDI ?
- Quelles étaient les autres options / explications du questionnaire?

Le Retour : avec pour condition incontournable :

▶ **La Sécurité** (et un travail, et un accès gratuit à l'eau potable, et ...)

En réponse, seules les solutions armées ont été considérées : mais où pourraient patrouiller les forces déployées ? (cf. profiling, July 2014)

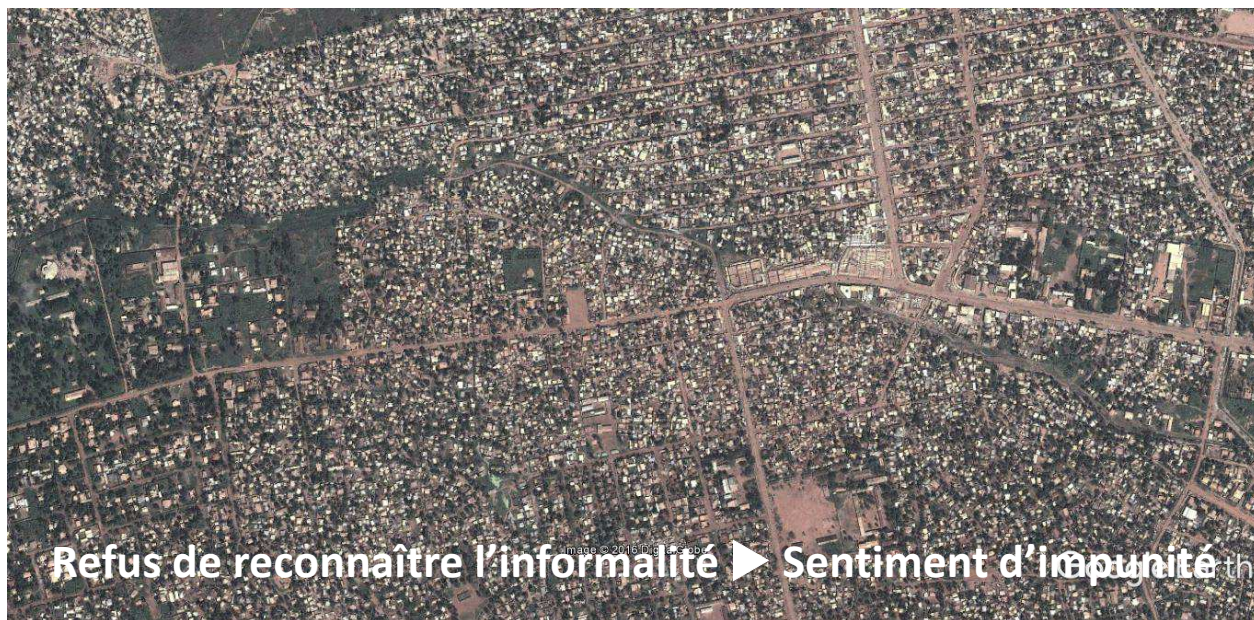
▶ **Le long des routes et dans les espaces publics**

- Aucune étude des quartiers complètement détruits
- Le tissu urbain de ces quartiers est informel, sans réseau de rues
le gouvernement est hostile à l'existence de ces quartiers.

Enjeux directement liés : accès à l'eau potable (pb des puits) **et antérieurement**
inexistence de services publics (schools, health, etc.)

▶ **Les ONGi veulent encadrer le retour des PDI dans de bonnes conditions et ... se sont concentrées sur la construction d'abris sur les lieux antérieurs**

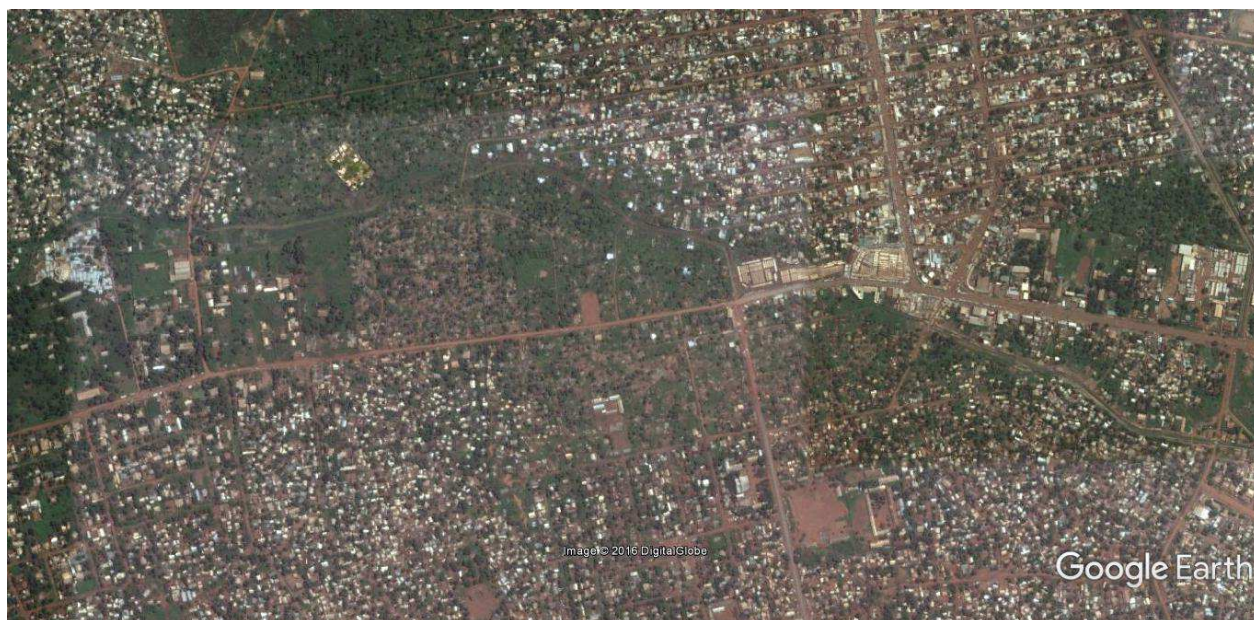
Les quartiers détruits étaient sous-intégrés



**La vulnérabilité
de l'informalité**

Le Sud de l'enclave

8 décembre 2013



26 mai 2016

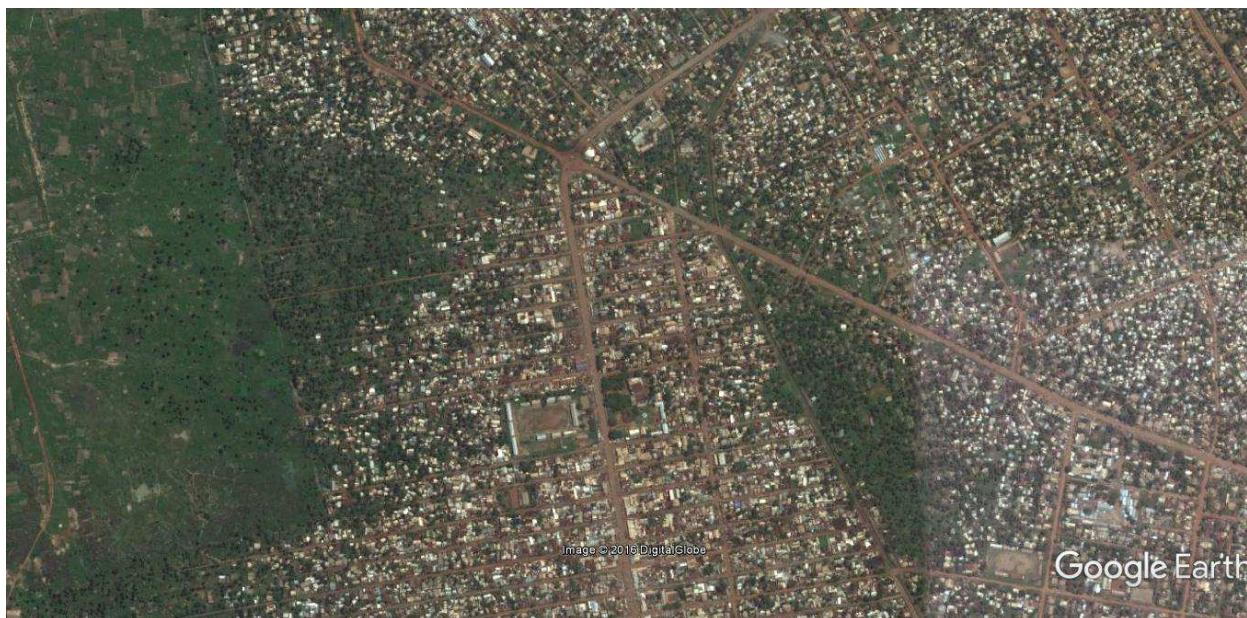
Les quartiers détruits étaient sous-intégrés



**La vulnérabilité
de l'informalité**

Le Nord de l'enclave

8 décembre 2013



26 mai 2016

PDI : un retour à l'identique ? (2/3)

**L'enjeu économique - la ville est une source d'opportunités :
Quelle est la situation "après" la crise ?**

► **Bonne connaissance de la situation antérieure et des souhaits des PDI**

(DRC, *profiling* July 2014, etc.)

- Lorsque 90% des PDI déclarent penser recommencer la même activité, cela est interprété comme le signe d'une reprise économique possible

La majorité des PDI déclarent majoritairement exercer antérieurement une activité liée au commerce informel, or le marché formel est encadré par les habitants de l'enclave : quelle prise en compte de cette réalité ?

► **Aucune question concernant le processus de relèvement**

- Qu'est-ce qui pourrait être entrepris pour que ceux qui ont développés une activité (commerciale, agricole, ...) ne perdent pas la résilience engagée ?
- Quelle prise en compte des activités d'agriculture urbaines ? Lorsque le marché manque de produits frais, que les réseaux économiques se sont effondrés

La migration urbaine est le fait des opportunités de travail

► **Les contextes urbains sont faits de multiples réseaux interconnectés.**

- Entreprendre une activité économique implique de développer des réseaux
- Avoir un lieu pour habiter est plus avoir des voisins que posséder un toit

L'aéroport international de M'Poko



Agriculture urbaine

Un enjeu ancien
Et son agenda propre

29th Decemeber 2016



8th December 2013

Comment considérer
le paragraphe du
NAU qui préconise
l'intégration de
l'agriculture urbaine
dans la planification
urbaine ?

PDI : un retour à l'identique ? (3/3)

L'enjeu de l'habitat - sans consideration des impacts sur le tissu urbain

Les migration résidentielle peuvent refléter une hausse de vulnérabilité

- ▶ **Les migrations résidentielles caractérisent le mode de vie urbain**
- ▶ **Le processus de retour ne concerne que les propriétaires**
 - 39% des PDI de M'Poko IDPs déclaraient être locataire
 - Le marché locatif repousse les locataires vulnérables à l'extérieur de la ville

le MHLSU n'a pas été sollicité, qui possède des terres dédiées à l'expansion urbaine

- ▶ **MHLSU est l'institution en responsabilité du logement et du dev. urbain**
 - MHLSU demande 35m² pour taille de maison minimum (règlement)
 - MHLSU a été impliqué dans le 1^{er} comité gouvernemental travaillant sur la réponse, mais il n'est pas revenu dans le suivant

les projets « abris » des ONGi n'ont pas été approuvés par le Gvt. (MHLSU / MASRN)

- ▶ **Quelle responsabilité indirecte dans les destructions systématiques ?**
 - Communication parfois large au sujet de ce refus d'approbation
 - Les quartiers complètement détruits étaient les plus sous-intégrés dans l'aire du centre économique de Bangui
 - Aucune analyse partagée ou discussion entre ONGi & MHLSU

Quelles institutions de régulation urbaine ?

Une sectorialité qui interdit un travail de territorialisation intégrée

- ▶ Un fonctionnement par juxtaposition qui handicape la transversalité
- ▶ Un appui sectoriel de la communauté internationale à l'action humanitaire nationale
- ▶ Une compréhension du développement urbain à travers un urbanisme planificateur statique
- ▶ Des difficultés à appréhender le rôle stratégique du ministère
- ▶ Un partenariat acteurs internationaux / gouvernement vécu en termes de leadership

La reconnaissance du system urbain

Identifier la juste échelle de la crise

► **Crise en ville** - La crise se déroule en ville

- Partielle : l'inondation d'un quartier
- Ponctuelle : un mouvement de grève, des déchets mal gérés
- Ponctuelle : la prise en charge de réfugiés (Amman)

► **Crise de la ville** - est une crise de la forme urbaine ...

- *Shrinking cities* : villes industrielles, d'Allemagne de l'Est
- Misère urbaine, *slums* (Daravi), bidonvilles, quartiers informels
- Ségrégation socio-spatiale : *gated communities*

... Qui souvent impacte fortement le système urbain ► **Crise urbaine**

La crise est devenue systémique

et enrayer le (bon) fonctionnement du système

- Catastrophe (naturelle) majeure : Port au Prince, La nouvelle Orléans
- Conflit, Guerre civile : Beyrouth, Alep, Bangui
- Guerre extérieure au territoire : Tripoli (Liban), accueil de réfugiés (Liban)
- Crise sociétale (économique initialement) *Shrinking cities* : Detroit

Répondre à une crise urbaine

La ville comme artefact humain : échanges et diversité renforce les réseaux

- Environnement humain

La densité de population, mais plus encore **la diversité caractérise la ville**

▶ Importance des **structures de régulation**

- Environnement bâti

les **Infrastructures sont fragiles**, et cette fragilité augmente en relation de la complexité et de la taille de la ville

▶ La (non) fourniture de service reflète le niveau d'(in)formalité des secteurs

- Environnement artificiel

Dépendance à l'approvisionnement

▶ **La sécurité est la condition de l'échange**

▶ **L'échange est la raison d'être » des villes, il inclut l'échange économique et la mobilité**

▶ **La vie urbaine est dépendante du bon fonctionnement des réseaux**

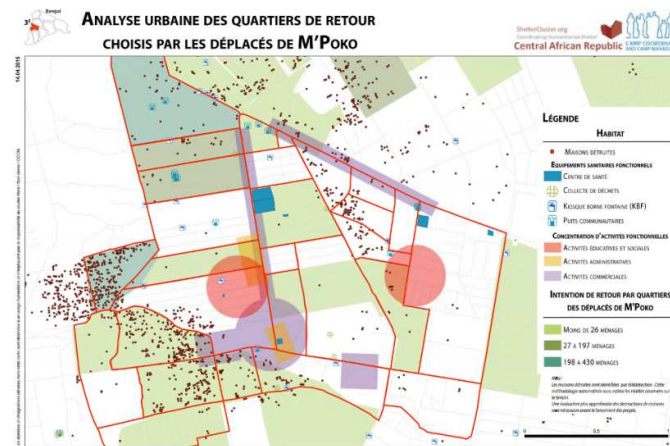
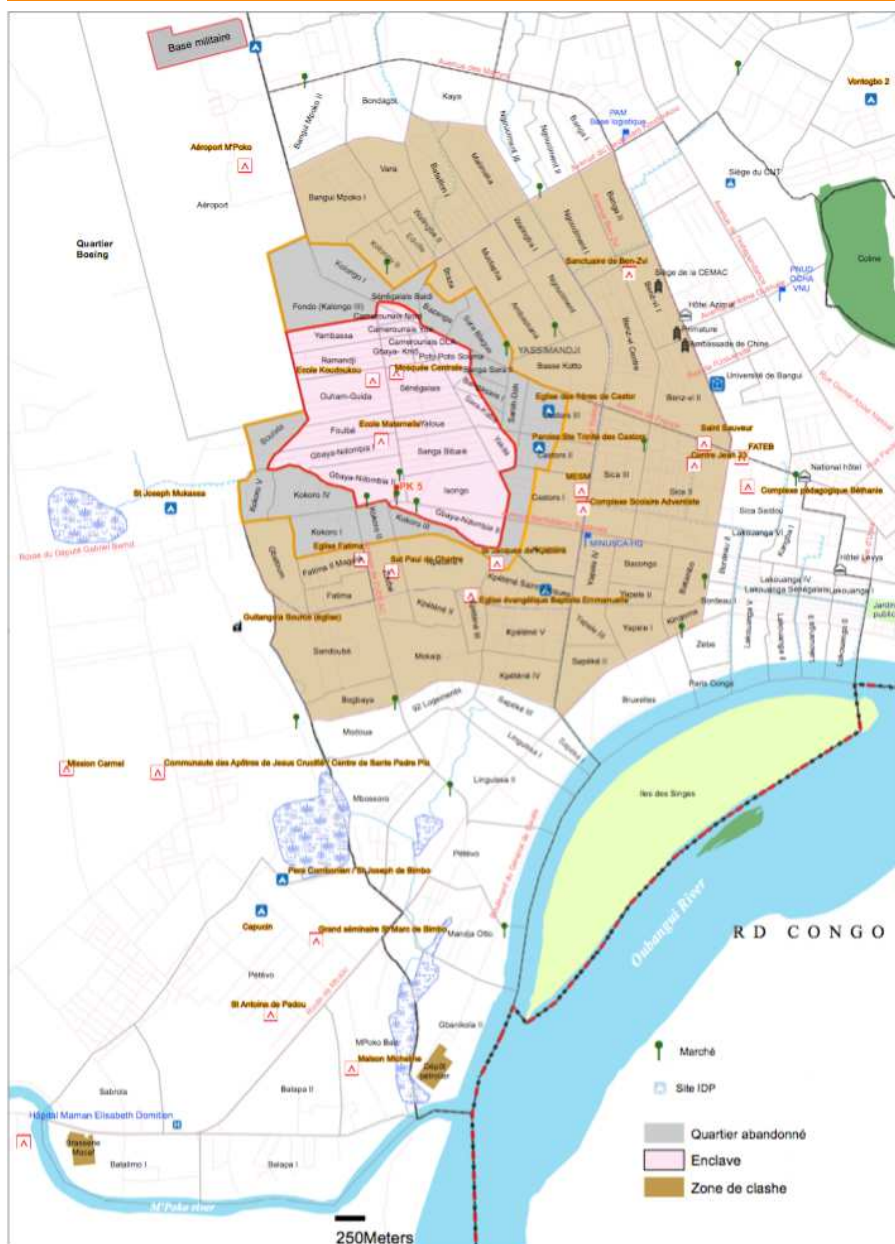
▶ **Une fois la crise urbaine reconnue, le relèvement dépend de la construction du dialogue avec les structures de régulation**

La reconnaissance du territoire urbain

L'intégration l'interconnexion : la valorisation de la diversité

- ▶ **Le territoire de refuge** - une population partielle
 - Des méthodologies d'assistance
 - dédiées à une population ciblée et exclusive
- ▶ **Le territoire urbain** - la prise en compte de la diversité ...
 - La responsabilité des structures de régulation
 - La reconnaissance des opérateurs présents
 - La reconstruction des / la réintégration dans les systèmes urbains
- ▶ **La médiation** - la reconnaissance de la diversité
 - Une mise en œuvre intéressante à Boeing : une situation très particulière
 - . Une médiation antérieure entre communauté religieuse
 - . Une demande du maire de Boeing
 - . L'existence d'une association des habitants du territoire de retour
- ▶ **L'incompatibilité des temporalités : urgence, médiation, ségrégation, urbanité ...**
- ▶ **Quelle valorisation de la diversité ?**

... La vision humanitaire de l'enclave



14 avril 2015

Situation de l'enclave et des quartiers abandonnés du PK5 BANGUI (25/11/2015) - OCHA

Répondre à la crise urbaine

La faiblesse des structures de régulation - Le manque d'espaces publics

La crise révèle ou met en exergue les fragilités existantes, rendant les institutions doublement impuissantes.

Fragilisées par la crise elles se trouvent face à un problème antérieurement non résolu et amplifié par la crise, problème face auquel elles s'étaient déjà senties impuissantes à apporter une réponse

- ▶ **Les acteurs humanitaires doivent-ils renforcer les institutions ?**
- ▶ **Les institutions nationales peuvent-elles accepter la reconnaissance de cette fragilité et la prendre en compte?**

Une structuration sectorielle qui handicape la transversalité

► Qui a la responsabilité de préparer les territoires pour le retour des PDI ?

Les agences des Nations Unies travaillent à 2 niveaux : structurel & urgence

- Une action structurelle implique un agenda sur le long terme, celui-ci est :
 - . défini par un plan approuvé, qui cible des enjeux de développement
 - . écrit en partenariat avec des représentants nationaux
- **Ce processus peut permettre des projets transversaux, au bon vouloir des représentants chargé de les implanter**
- **En urgence, le système des cluster est activé : chaque cluster travaille sous le (co)lead d'une agence des UN à partir de la participation volontaire des ONG(i) :**
 - Rassembler des informations, structurer leur *mapping*
 - Vérifier les possibles doublons, Informer des manques, etc.
- **Ce processus est sectoriel, son bon fonctionnement dépend de la bonne volonté des ONGi**
- **Un projet intégré n'est pas une addition ou la juxtaposition de thèmes**

Les mandats des acteurs

"Nous avons laissé le lead au gouvernement, peut-être avons-nous eu tort"

L'enjeu du *lead* ► **une autre relation serait elle souhaitable ?**

- **La Plate forme des organisations humanitaires pour promouvoir des solutions durables a adopté une approche sectorielle comme les cluster :**
7 piliers, chacun sous la responsabilité d'une ONG, d'une agence des Nations Unies
Le gouvernement a été invité ► mais n'a pas participé
(en réponse) Le gouvernement a créé ses propres comités techniques et stratégiques basés sur une organisation sectorielle similaire :
Des ministères côte à côte sous la responsabilité de l'un d'eux, nommé par la primature, et l'invitation des partenaires humanitaires.
 - **Quelle légitimité le ministère possède pour encadrer d'autres ministères ?**
Aucun budget spécifique dédié à ce rôle
- **Le système gouvernemental est très résilient :** les pratiques restent les mêmes
Mais comment cela pourrait-il être différent, à la sortie d'une crise non terminée qui a placé le pays en dernier rang de l'Indice de développement humain ?