



Les migrants, les réfugiés et la ville

Actes de la Journée annuelle 2016
AdP-Villes en développement

23 septembre 2016

Ecole des Ingénieurs de la Ville de Paris

<http://www.ville-developpement.org/>

Journée coordonnée par François Noisette

Préparation : Géraldine Barbé, Eric Bouvard, Dorra Ghrab et Latifa Waeles

Actes préparés par Nina Poret, révisés par Marie Dols

Stagiaire : Igor Karpinski

Sommaire

Accueil et propos introductifs	9
Mot de bienvenue de l'EIVP	9
<i>Layla KEBIR, enseignante-chercheur à l'EIVP</i>	
Présentation de l'AdP et introduction de la journée d'étude.....	9
<i>François NOISETTE, consultant, trésorier de l'AdP</i>	
Exposé introductif : Les migrations en chiffres.....	11
<i>Igor Karpinski</i>	
Table 1 - De l'urgence au temps long.....	15
Gérer l'urgence	15
<i>Antoine PEIGNEY, Consultant humanitaire dans l'aide au développement</i>	
Urgence et attente : une enquête sur le temps dans les camps contemporains	32
<i>Michel AGIER, EHESS et IRD, directeur de recherche</i>	
Dichotomie des temporalités dans la notion de logement transitoire	48
<i>Astrid LENOIR, architecte</i>	
Intégrer les migrants et réfugiés au marché du travail local	52
<i>Lisa Reudenbach, Cities Alliance</i>	
Table 2 - L'apport de la planification	65
Intégrer les déplacés internes dans la ville.....	65
<i>Anne Burlat, Groupe URD, Spécialiste des questions urbaines et habitat</i>	
Des projets urbains pour une ville plus inclusive.....	79
<i>Maggie CAZAL, fondatrice d'« Urbanistes Sans Frontières »</i>	
Les migrations, nouveaux enjeux.....	89
<i>François GEMENNE, Directeur exécutif du programme de recherche interdisciplinaire « Politiques de la terre » à Sciences Po (Medialab)</i>	

Biographies des intervenants

Michel Agier



Michel Agier est ethnologue et anthropologue. Directeur de recherche à l'Institut de recherche pour le développement (IRD) et Directeur d'études à l'École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS). Ses recherches portent sur les relations entre la mondialisation humaine, les conditions et lieux de l'exil, et la formation de nouveaux contextes urbains. Michel Agier a mené des recherches dans des grandes villes d'Afrique et d'Amérique latine : Lomé, Douala, Salvador de Bahia, Cali. Ses enquêtes se sont déroulées dans des quartiers et milieux sociaux marginaux, subalternes ou précaires.

Depuis 2000, ses enseignements et recherches se sont orientés vers une anthropologie des déplacements et des logiques urbaines. Ses enquêtes portent sur les espaces de regroupement des personnes déplacées, réfugiées et exilées, d'abord en Colombie puis en Afrique noire, au Proche-Orient et en Europe : périphéries urbaines accueillant les déplacés internes, camps de réfugiés et de déplacés, zones de transit, campements et squats. Deux aspects conjoints sont analysés et mis en relation dans l'ensemble de ses recherches : d'une part la production des figures de « l'étranger » dans différents contextes nationaux et urbains ; d'autre part la formation et la stabilisation des marges et des espaces de frontière – camps, zones de transit, occupations urbaines illégales – comme contextes urbains en devenir.

Depuis avril 2016, il coordonne le projet de recherche collective « Babels – La ville comme frontière – Ce que les villes font aux migrants, ce que les migrants font à la ville », sélectionné et soutenu par l'ANR (Agence nationale de la recherche 2016-2018). Ce programme regroupe plus d'une trentaine de chercheurs qui mènent des enquêtes sur les thèmes des villes-frontières, villes-refuges et villes-carrefours en Europe et Méditerranée.

Ouvrages récents :

- Les migrants et nous. Comprendre Babel, CNRS éditions (col. Débats), 2016 (sortie 28/09/2016).
- Borderlands. Towards an Anthropology of Cosmopolitan Condition, Polity press, 2016.
- Anthropologie de la ville, PUF, 2015.
- Un Monde de camps (direction, avec la collaboration de Clara Lecadet), La Découverte, 2014.

Anne Burlat



Spécialiste des questions urbaines et d'habitat, Anne Burlat est architecte DPLG et Docteure en Urbanisme et Aménagement de l'Université Lyon 2. Sa formation est complétée par un mastère spécialisé (Mines ParisTech) sur la question des enjeux environnementaux.

Depuis 20 ans, elle travaille avec les différents acteurs impliqués dans le développement urbain, tant sur des projets de coopération (Asie, Afrique) que sur des projets de Solidarité internationale (Asie, Moyen-Orient) ou d'urbanisme en France (Grenoble métropole, Agence d'urbanisme). Elle a rejoint le groupe URD afin de proposer un regard opérationnel sur le relèvement après une crise en milieu urbain.

Enfin, elle a récemment effectué (fev16) en équipe avec F.Grünewald, pour *Transparency international*, l'évaluation de l'éthique de la réponse humanitaire à la crise Ebola en Guinée et est en train de définir et organiser, pour l'AFD, un échange d'une délégation de développement urbain de Bangui (RCA) à Port au Prince (Haïti). Celui-ci défend la pertinence d'un échange de collectivités territoriales Sud-Sud, encadré par un acteur du Nord.

Maggie Cazal



Docteure en Urbanisme et architecte DPLG, elle dirige depuis 2002 le bureau d'études CAZAL Architecture Urbanisme Environnement. Elle est, parallèlement, conférencière internationale dans le domaine du développement durable. Elle est la Présidente-Fondatrice de l'ONG Urbanistes Sans Frontières (USF) créée en juin 2004. L'objectif principal de cette organisation est d'apporter sa

participation à l'échelle internationale dans les domaines de l'urbanisme et du développement durable des territoires. Elle a également créé le Club UCER (Urbaniser Construire Ethique et Responsable) en avril 2008, un réseau international de plus de 5000 professionnels qu'elle anime.

François Gemenne



François Gemenne est chercheur en science politique à l'université de Liège (CEDEM) et à l'université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines (CEARC). Il est chercheur associé au CERI et directeur du projet « Politiques de la terre à l'épreuve de l'anthropocène » au Médialab de Sciences Po. Il est spécialiste de la géopolitique de l'environnement et de la gouvernance de la migration et donne des conférences sur ces questions dans diverses universités, dont Sciences Po (Paris et Grenoble), l'Université de Paris 13 et l'Université libre de Bruxelles.

Ses travaux de recherche traitent principalement des populations

déplacées du fait des changements environnementaux ainsi que des politiques d'adaptation au changement climatique. Il a mené des études sur le terrain à la Nouvelle Orléans après l'ouragan Katrina, Tuvalu, en Chine, au Kirghizistan, aux Maldives, à Maurice et au Japon, après la catastrophe de Fukushima.

Il a été impliqué dans un grand nombre de projets de recherche internationaux sur ces questions, y compris le projet EACH-FOR, pour lequel il a supervisé la recherche en Asie-Pacifique et en Asie centrale. Il a également coordonné le projet Devast, l'un des premiers projets internationaux qui a examiné les conséquences sociales et politiques de la catastrophe de Fukushima.

Il a été consultant pour plusieurs organisations, dont l'Organisation internationale des migrations (OIM), la Banque asiatique de développement (BAD) ou encore la Banque mondiale.

Il est titulaire d'un doctorat conjoint en sciences politiques de Sciences Po Paris et de l'Université de Liège (Belgique). Il détient également une maîtrise en développement, environnement et sociétés de l'Université de Louvain, ainsi que d'un Master de Recherche en sciences politiques de la London School of Economics. Entre 2008 et 2010, il a reçu une bourse post-doctorale du Fonds AXA pour la Recherche. Il a publié dans diverses revues, y compris la science et de changements environnementaux mondiaux, et est l'auteur de quatre livres: «Controverses Climatiques, Science et Politiques '(Édité avec E. Zaccai et JM Decroly, en français, Presses de Sciences Po 2012),' anticiper verser Se adapter '(avec L. Tubiana et A. Magnan, en français, Pearson 2010), «Géopolitique du changement climatique» (en français, Armand Colin 2009), et «Nations et leurs histoires: Constructions et Représentations» (édité avec Susana Carvalho, Palgrave Macmillan 2009).

Igor Karpinski



Igor Karpinski suit depuis septembre 2016 les enseignements du Master 2 « Urbanisme et expertise internationale » à l'École d'Urbanisme de Paris. Il étudie différentes thématiques des villes des pays en développement et a notamment effectué un mémoire de recherche traitant des conséquences de la décentralisation sur les pratiques de l'urbanisme au Burkina Faso. Il est également titulaire d'un Master en management de l'école Audencia Nantes.

Astrid Lenoir



Astrid Lenoir est une jeune architecte – chercheuse. Co-fondatrice et co-gérante de l'agence XYZ architectes, elle effectue en parallèle de sa pratique de l'architecture des recherches s'orientant essentiellement autour de la question du logement provisoire. Titulaire d'un master recherche en Histoire de l'Architecture et de ses territoires, ses recherches portaient initialement sur les cités de logements provisoires construites en France après la Seconde Guerre Mondiale.

Après avoir travaillé quelques temps en Haïti, notamment au sein de l'ONG Architectes de l'Urgence, elle développe une réflexion plus poussée sur la question des abris temporaires mis en place en situation d'urgence, avec comme cas d'étude Port-au-Prince et sa banlieue après le séisme de 2010, en développant l'hypothèse d'un temporaire qui dure, image à la fois du renouveau et point bloquant d'un potentiel développement urbain. Elle publie à cette occasion l'article « Bâtir au contact du risque » dans la revue Le Philotopie n°11 en juin 2015. Plus récemment elle s'implique à la fois concrètement et en tant que chercheur auprès des populations réfugiées en France.

François Noisette



François Noisette, ingénieur général des Ponts, des eaux et des forêts, fondateur de Kalutere Polis, a trente ans d'expérience dans le développement territorial et la gestion urbaine en France et dans les pays en développement.

Au cours de son parcours dans la fonction publique, François Noisette a assuré de nombreuses missions sur le terrain, notamment comme conseiller technique du Directeur de l'Urbanisme du Cameroun (1988-1989), Directeur général adjoint de la ville nouvelle de Sénart – France (1990-1993), Directeur de la Division du Schéma Directeur de la région Ile de France – France (2000-2004), Directeur régional de l'Environnement en Auvergne (2006 – 2009) et Directeur général adjoint Rayonnement métropolitain et Développement durable à la Communauté urbaine de Bordeaux (2009-2012).

Il fut également conseiller technique de Mme Simone Veil, Ministre de la Santé, des Affaires Sociales et de la ville (1994-1995). De 1995 à 2000, il rejoint le ministère des Affaires étrangères – Direction de la coopération internationale – en tant que conseiller secteur urbain et infrastructures, avant de monter auprès du Directeur général une équipe dédiée à améliorer la coordination technique avec les bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux. Spécialiste senior en management urbain à la Banque Mondiale, région Moyen Orient et Afrique du Nord (2004 – 2006), il a été impliqué ou a piloté des projets de développement urbain, notamment en Algérie, en Tunisie et en Egypte.

Par ailleurs, F. Noisette a présidé l'association française "AdP - Développement urbain et Coopération" (1996-2003), dont il est aujourd'hui trésorier. Il fut rédacteur en chef du bulletin "Villes en Développement" (1991-1993).

Antoine Peigney



Antoine Peigney a été, entre 2002 et 2016, directeur des opérations internationales de la Croix-Rouge française. En 2005, sa responsabilité s'est élargie aux relations internationales.

Il était auparavant responsable du pôle opérationnel de la direction internationale depuis 1998, date de son entrée à la Croix-Rouge.

A sa sortie de l'Institut Bioforce, en 1990, il a effectué dix missions humanitaires au Liban, en Afrique et dans les Balkans, pour les ONG Solidarités, Médecins du Monde, Action contre la faim, Terre des Hommes et Secours populaire français. Puis en 1995, il a été chargé des programmes Afrique pour l'ONG EquiLibre avant de rejoindre la Croix-Rouge française.

Lisa Reudenbach



Lisa Reudenbach est chargée d'analyses urbaines au secrétariat de Cities Alliance Secrétariat à Bruxelles. Elle est en charge de la coordination du Catalytic Fund et supervise le Joint Work Programme d'Habitat III ainsi que le Tunisia Country Programme. Lisa est titulaire d'un Master en planification urbaine de la Technical University de Dortmund, Allemagne. Avant de s'engager au sein de Cities Alliance, Lisa Reudenbach a travaillé pour GIZ (Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit) à Bonn en Allemagne. Elle y a suivi les initiatives pour la promotion du partage des expériences en matière de développement urbain durable entre les professionnels du monde entier. Elle a

auparavant pris part à un programme d'un an et demi sur la thématique "Urban Development and Promotion of Democracy" pendant lequel elle a travaillé sur un projet pour le renforcement des villes et des municipalités au Maghreb avec GIZ. Dans un second temps, toujours lors de ce programme, elle a travaillé auprès de la section « Local Government and Decentralisation » d'UN-Habitat à Nairobi au Kenya. Pendant ses études, elle a pu développer son expérience dans les domaines du développement urbain, de la gestion des quartiers informels, de la mobilité au Bangladesh, en Tanzanie mais aussi au Brésil.

Accueil et propos introductifs

Mot de bienvenue de l'EIVP

Layla KEBIR, enseignante-chercheur à l'EIVP

Youssef Diab devait être présent aujourd'hui mais ne peut être là parmi nous. Il m'a donc confié la tâche de vous accueillir. Bienvenue à l'EIVP, c'est toujours un plaisir pour nous d'accueillir les journées de l'association. Comme le programme est bien chargé, je vais faire très court. Bienvenue à Paris, bienvenue ici pour ceux qui viennent de l'international. Nous vous souhaitons une excellente journée de travail sur un thème qui est bien sûr d'actualité.

Présentation de l'AdP et introduction de la journée d'étude

François NOISETTE, consultant, trésorier de l'AdP

Je vous remercie. Benjamin Michelon, notre président est malheureusement souffrant, je vais donc parler en son nom pour présenter l'AdP Villes en Développement.

Depuis un peu plus de 40 ans, c'est une association de personnes physiques qui interviennent dans les pays du Sud, praticiens de la ville (urbanistes, ingénieurs, économistes etc.) comme chercheurs. Le cœur des missions de l'association c'est de permettre le croisement des regards sur le développement des villes du Sud, à travers les regards et pratiques professionnelles différentes entre les chercheurs, les consultants intervenant dans des structures publiques de financement ou d'appui, au sein de collectivités locales ou d'organisations internationales. Un quart de nos membres sont en poste ou en mission longue à travers le monde, et de plus en plus sur des opérations d'urgence, de reconstruction qui a fait émergé le thème de notre journée.

Nous publions aussi également le « Bulletin -Villes en développement », qui est disponible sur notre site. Nous organisons trois dîners-débats par an à Paris ou parfois en province sur des thèmes plus précis. Nos activités consistent aussi dans la veille, l'échange d'informations, le « lobbying » et les interventions auprès des réseaux des pouvoirs publics afin de promouvoir des approches et des regards sur des politiques urbaines. Nous sommes très actifs depuis maintenant un an et demi dans le processus de préparation d'Habitat III à travers le PFVT. Plusieurs de nos membres ont mouillé leur chemise pour faire émerger des positions qui soient non seulement cohérentes du point de vue théorique mais qui aussi reflètent bien la réalité du terrain à laquelle nos membres sont confrontés très régulièrement et qui nous amènent à regarder un peu différemment la manière dont cela se passe. Après cette journée, nous ferons éditerons des Actes mis en ligne sur le site de l'association, tous nos débats et propos sont enregistrés, c'est pourquoi je vous demanderai lors de vos interventions de donner votre nom.

Nous embarquons pour une journée sur la question des migrants et des réfugiés. J'attire votre attention sur un point : nous nous intéressons aux villes des pays du Sud. Certes la

question des migrants en Europe est d'actualité mais notre regard à nous est celui de voir comment la question des réfugiés et les migrants se posent dans les villes où nous travaillons.

Nous allons commencer la journée avec Igor Karpinski, stagiaire qui a préparé cette journée ainsi que le document de présentation que vous avez. Il nous donnera quelques chiffres et définitions, nécessaire. En effet en préparant la journée nous avons eu du mal à nous y retrouver, nous allons donc reposer les bases.

Antoine Peigney qui a une bonne expérience sur le sujet interviendra, puis Michel Agier et qui présentera ses recherches et Astrid LENOIR qui a fait un travail sur le choix des modules de survie en Haïti. Enfin, Lisa Reudenbach de Cities Alliance présentera un programme d'appels à projets concernant l'économie et de l'emploi pour les migrants.

Cet après-midi, nous parlerons davantage de planification, un des cœurs de nos métiers, avec Anne Burlat, Maggie Cazal et François Gemenne qui viendra conclure pour repositionner notre sujet dans un cadre un peu plus large. D'habitude nous plaçons ce type d'intervention de cadrage en début de journée mais il ne pourra nous rejoindre que plus tard dans la journée. Je passe donc la parole à Igor Karpinski pour savoir : au fait, de combien de gens et de qui parle-t-on ?

Exposé introductif : Les migrations en chiffres

Igor Karpinski

Bonjour à tous. J'ai été en charge de l'organisation de cette journée, et je vais vous présenter les grands concepts, les chiffres, les tendances et les définitions des migrations internationales qui nous concernent aujourd'hui.

Quelques définitions

Pour commencer, quelques définitions. On relève **trois catégories de populations désignées** : les migrants, les réfugiés et les déplacés internes.

La grande différence entre ces trois catégories tient au fait que les **déplacés internes** et les **réfugiés** n'ont pas choisi de fuir leur pays tandis que **les migrants**, d'après la définition, l'ont fait par choix. Les **réfugiés** ont traversé la frontière de leur pays d'origine tandis que les **déplacés internes** fuient pour les mêmes raisons mais restent à l'intérieur de leur pays. Ce sont souvent en raison de conflits armés ou de catastrophes climatiques, mais nous en reparlerons plus tard.

Je souhaite revenir sur deux concepts dont on parle souvent mais qui sont assez flous :

Premièrement, les migrants économiques : s'il est courant d'entendre ce terme : Le terme est restrictif. Il s'agit parfois d'une question de survie, liée aux sécheresses ou à des pénuries qui poussent les populations à fuir. On le voit il ne s'agit plus d'une migration par choix mais par contrainte.

Deuxièmement, les réfugiés climatiques : ce terme est souvent employé malgré le fait que le terme réfugié désigne une personne qui a quitté son pays d'origine. Pourtant, dans le cas de catastrophes climatiques, les personnes migrent davantage à l'intérieur de leurs propres frontières et seraient donc davantage des déplacés climatiques.

Les grands chiffres de la migration

Les organisations internationales comptent 250 millions de migrants internationaux, et plus de 700 millions de migrants internes, 22 millions de réfugiés qui n'ont donc pas eu le choix de quitter leur pays d'origine. Elles estiment à 62 millions le nombre de personnes déracinées, contraintes à la fuite, dont font partie les 22 millions de réfugiés. Les 40 millions de différence correspondent aux déplacés internes.

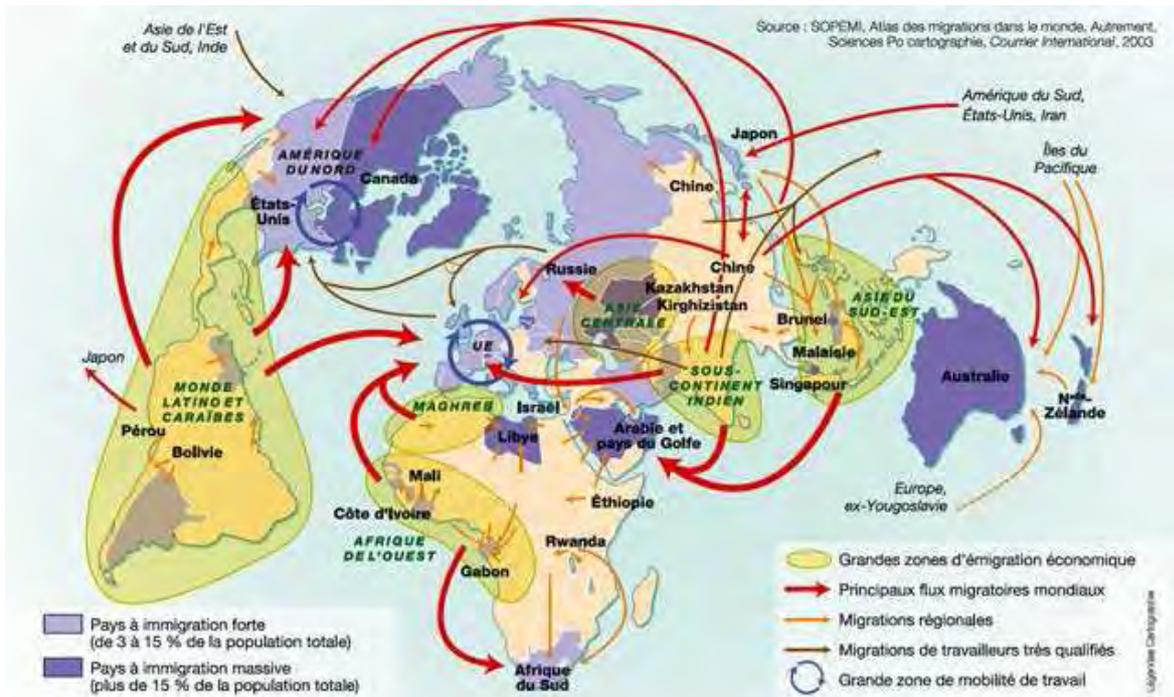
Pour comprendre l'ampleur des évolutions, on compte 20 millions de déracinés en plus en 2015 qu'en 2013. Ce chiffre ne cesse de s'accroître pour plusieurs raisons. Le faible nombre de retours au pays d'origine : 200 000 retours ont été enregistrés en 2015, à peu près le même nombre en 2014. Si l'on fait le calcul, ce sont 400 000 personnes revenues au pays contre 20 millions qui sont parties. Le nombre de personnes concernées ne cesse d'augmenter et atteint des niveaux « record ».

Les demandeurs d'asile (personnes en attente administrative) sont 3 millions, ils attendent d'obtenir le statut de réfugié auprès des gouvernements. Le statut de réfugié est défini par la convention de Genève de 1951 qui stipule que les Etats qui accueillent les réfugiés se doivent de leur assurer une protection. Ils sont également sous la protection du HCR, le Haut Commissariat aux Réfugiés, un organe des Nations Unies.

Pour en revenir aux déracinés, je rajouterai un chiffre assez marquant : 62 millions de personnes déracinées. Si l'ensemble des déracinés étaient regroupé dans un seul Etat, cela ferait de lui le 10^e pays le plus peuplé du monde. Un reportage ayant été récemment diffusé sur Arte parlait du « Refugistan », un pays de réfugiés et de déracinés.

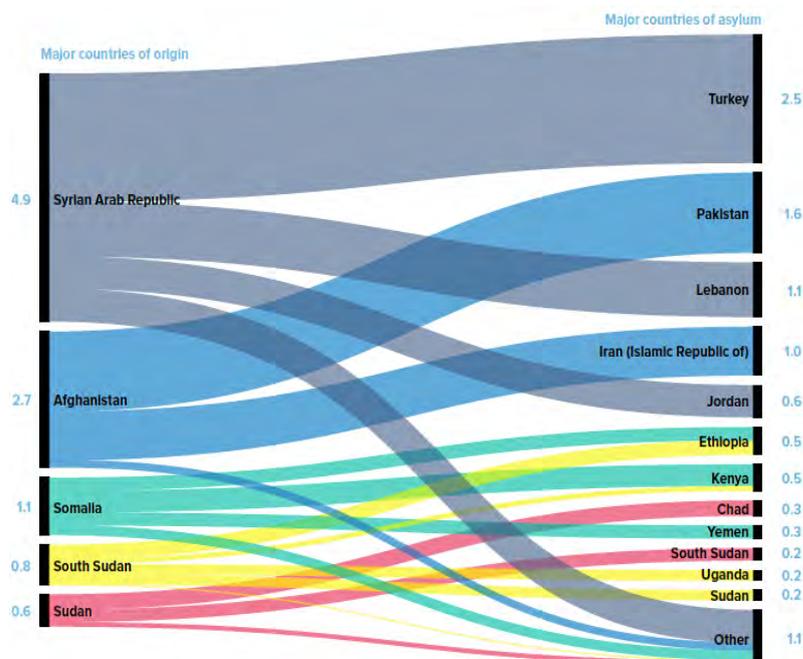
Les pays d'origine, les pays hôtes

D'où viennent ces personnes réfugiées et où, vers quels pays partent-ils ?



Source : SOPEMI, Atlas des migrations dans le monde. Autrement. Sciences Po cartographie, Courrier International 2003

Au niveau international, les flux Sud-Nord sont les plus importants mais les flux Sud-Sud tendent à se multiplier. Il y a 90 millions de migrants Sud-Sud, soit 32% des mouvements migratoires mondiaux selon l'OCDE. Le suivi du HCR, permet d'avoir accès facilement à des statistiques sur les réfugiés et sur les camps.



Source : Global Trends, HCR, 2015

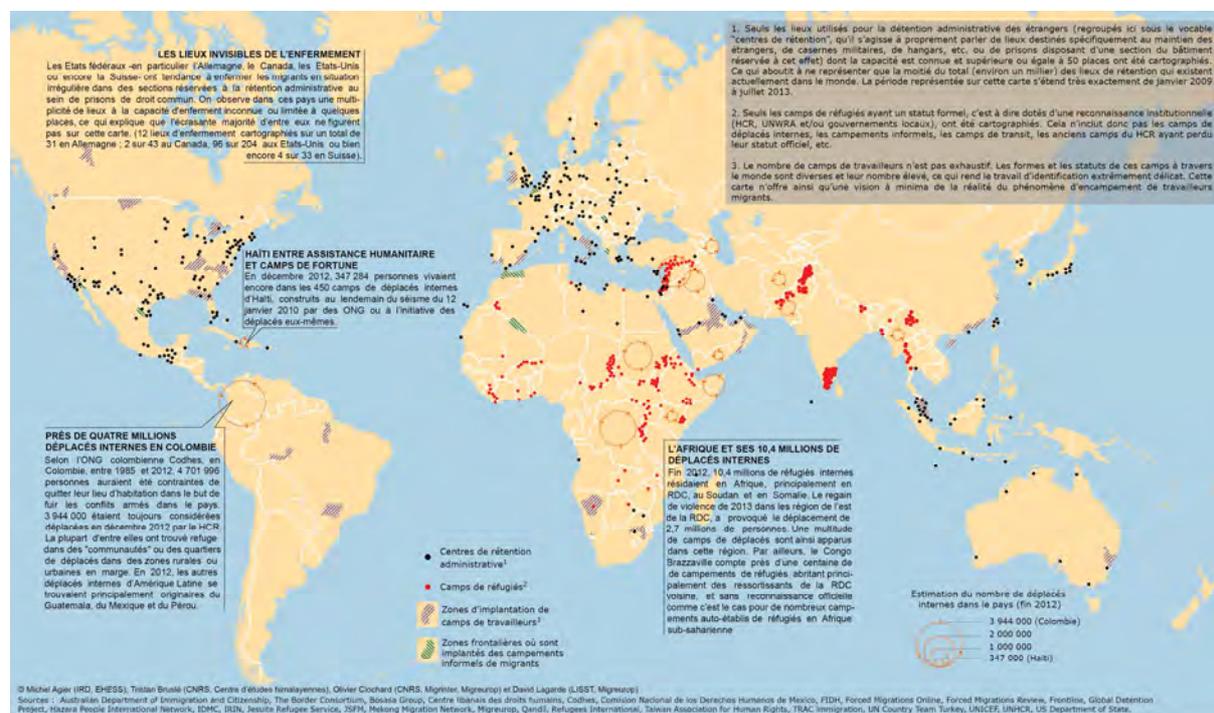
Il est plus facile de les compter sachant qu'ils obtiennent des statuts, ce qui n'est pas le cas des migrants en situations illégales qui se cachent des administrations des pays d'arrivée. Les principaux pays d'origine sont la Syrie, l'Afghanistan et la Somalie, en raison notamment de conflits armés internes au pays. Ces personnes se dirigent vers 5 pays principaux : la Turquie, le Pakistan, le Liban, l'Iran et la Jordanie. D'après les chiffres du HCR en 2015, il faut savoir qu'au Liban, on compte 1,1 millions de réfugiés, ce qui représente 20% de la population totale

Qui part et pourquoi ? On l'a dit, il est difficile de trouver des chiffres sur les migrants, notamment dans les pays en développement, où très peu de recensement sont faits.

Les principales raisons des déplacements sont l'économie, qui n'est souvent pas la seule raison des départs, les grandes catastrophes ou changements climatiques comme les sécheresses ou les grandes pluies, les conflits. Enfin, deux autres raisons un peu moins évoquées, les grands projets tels que les Jeux Olympiques qui font fuir un nombre de personnes important, ainsi que les catastrophes industrielles (l'explosion de l'usine de Bhopal en Inde a fait fuir des dizaines de milliers).

Petit profil des réfugiés : la majorité des réfugiés est issue de classes moyennes et aisées, qui ont les moyens financiers de payer les passeurs ainsi que tous les frais relatifs au voyage. Une parité est observée dans le profil des réfugiés : 51% sont des femmes, 49% sont des hommes, et ce sont en général des familles qui fuient les pays en guerre. La moitié des réfugiés ont moins de 18 ans, un élément à prendre en compte lorsqu'on parle des réfugiés et de leur impact sur les villes.

Un phénomène urbain : les villes offrent des opportunités et polarisent les migrations mondiales. Les migrants contribuent ainsi à la croissance démographique des villes et en périphérie des villes. Les conséquences de cette présence des migrants dans ces quartiers vont être abordées au cours de cette journée.



Source : Un Monde de camps, Michel Agier, Paris, La Découverte, 2014

Sont représentés sur cette carte les différents camps dans le monde. Un point intéressant est la terminologie employée : dans les pays du Nord on parle de « centres de rétention administrative » ou de « jungle » comme celle de Calais, dans les pays en développement on parle de « camps de réfugiés », dans les pays émergents on parle de « camps de travailleurs ». Les appellations changent en fonction de l'aire géographique mais aussi de la fonction différente de ces camps. Les camps sont surreprésentés dans les pays en développement et les pays du Sud en général.

Table 1 - De l'urgence au temps long

Gérer l'urgence

Antoine PEIGNEY, Consultant humanitaire dans l'aide au développement

François Noisette : Nous accueillons Monsieur PEIGNEY, qui a une longue expérience sur le sujet en tant que directeur international de la Croix-Rouge. Vous allez nous en dire plus mais on sait que c'est une structure très opérationnelle et extrêmement présente auprès des personnes dont on vient d'essayer de faire, une esquisse de décompte. Vous avez eu une expérience à l'échelle du monde entier. La question que nous vous posons est en rapport à notre sujet, l'urgence. La Croix-Rouge c'est l'urgence, elle a été créée pour cela depuis longtemps. Après l'urgence, les populations doivent continuer de vivre, c'est une question au cœur des réflexions internationales, de la Croix-Rouge et du Croissant Rouge dans les pays développés qui ont davantage de moyens et qui se posent la question de la suite. Comment transmet-on ou comment prépare-t-on la suite ? C'est la question de la transition, s'assurer que l'on ne laisse pas les gens sans rien une fois que le traitement d'urgence est terminé.

Antoine Peigney : Je suis heureux d'être avec vous ce matin pour participer à ce débat. Ma légitimité pour vous parler repose sur 27 ans d'engagement dans l'humanitaire et le développement, pour d'autres ONG d'abord, et ces 18 dernières années pour la Croix-Rouge Française au sein de laquelle j'ai été directeur des opérations internationales. Pendant ces 27 années de parcours humanitaire, j'ai mené avec mes équipes un certain nombre de projets, en milieu urbain, au profit de personnes victimes de catastrophes ou de crises comme en Somalie, à Mogadiscio en 1992, en Bosnie à Sarajevo en 1993, en Albanie en 1999 qui a accueilli 1,5 millions de réfugiés Kosovars fuyant le conflit avec les Serbes, et plus récemment, on l'évoquera plus longuement tout à l'heure, à Haïti à Port-au-Prince avec ses 1,5 millions de personnes qui ont été sans toit après le tremblement de terre pendant de nombreux mois et pour quelques-uns pendant des années. Plus récemment il y a les crises, Syrienne, Irakienne, avec leur centaine de milliers de réfugiés dans les pays périphériques de ces deux Etats affectés par ces conflits internes. L'Ukraine, conflit dont on parle peu est à mettre aussi dans la catégorie de ces catastrophes importantes qui génèrent de nombreux déplacés internes en zone urbaine. Et puis Bangui en Centrafrique, qui rassemble beaucoup de migrants internes, qui fuient d'un quartier à l'autre pour échapper à la violence des milices. Je ne cite là que quelques exemples spécifiques de migrations qui ont un impact sur la ville puisque c'est le sujet de cette journée. Et j'y ajouterai les migrations provoquées par la pauvreté, accrues par les effets des changements climatiques, provoquant un accroissement démographique dans les grandes villes d'Afrique Subsaharienne. On peut citer l'exemple de Bamako au Mali où les équipes ont mené des projets pour renforcer les capacités d'accueil de ces migrants qui arrivent des zones rurales.

Gérer l'urgence de ces arrivées imprévues s'organise différemment selon le facteur du déplacement et s'adapte à la catégorie dans laquelle s'inscrit la personne migrante. Les grandes lignes ont été tracées ce matin : migrants économiques, migrants fuyant la guerre ou des persécutions individuelles, réfugiés à l'extérieur de leur pays ou déplacés à l'intérieur de leur pays. Les chiffres présentés sont clairs : il y a environ 230 à 240 millions de migrants économiques qui sont liés à la rurbanisation, à l'évolution démographique, à la pauvreté ou

encore au changement climatique. Mais c'est un chiffre relativement stable. En revanche, le nombre des réfugiés de guerre s'accroît au regard de l'absence de règlement politique et des conflits qui s'additionnent et se règlent peu. Ils sont 160 millions aujourd'hui et c'est un chiffre jamais atteint depuis la fin de la Seconde Guerre Mondiale. Igor Karpinski a montré également ce matin la différence entre le réfugié qui fuit en quittant ses frontières et les déplacés : il y a 40 millions de déplacés internes, et 20 millions de réfugiés. Ces 60 millions sont divisés en deux groupes : ceux qui restent dans leur pays et ceux qui l'ont fui. La très grande majorité de ces personnes qui fuient leur pays restent dans le bassin régional proche de leur pays dans un premier temps, dans l'espoir de revenir chez eux. C'est un dernier sas avant de choisir l'exil qui sera définitif, car une fois qu'ils auront franchi ce sas qui est le pays voisin du leur, en général très peu de gens reviennent sur leur terre familiale.

Ce colloque centré sur la question de l'accueil des migrants dans les villes est aussi d'une évidente actualité puisque la moitié des réfugiés (soit 10 millions) et 33 millions de déplacés sur les 40 millions sont installés dans des zones urbaines. On constate donc aujourd'hui une vraie concentration de cette masse de population fuyant les guerres dans les zones urbaines.

La première priorité est d'apporter une aide structurelle aux pays et aux municipalités d'accueil pour renforcer les systèmes de santé et d'hébergement durables. Durables, car ces crises politiques sont longues, et si les migrants souhaitent revenir dans leur pays ou leur région d'origine, ils devront néanmoins passer plusieurs années dans la ville ou la région qui les accueillent. Or, cette aide structurelle n'est pas rapide, elle dépend de décisions internationales et de leur mise en œuvre. Deux exemples sur ces fonds qui sont décaissés au profit des pays voisins des zones d'envoi des réfugiés :

L'Union Européenne a décidé en 2014 de débloquer un fonds de 14 milliards d'euros pour aider les pays périphériques hôtes des réfugiés Syriens. L'objectif est d'aider ces pays (la Turquie, le Liban, la Jordanie, le Kurdistan irakien) à intégrer le plus possible ces réfugiés Syriens dans leur environnement régional afin de favoriser un retour à terme. Outre une aide structurelle apportée à ces pays, ce fonds veut aussi favoriser une intégration économique des réfugiés dans ces pays d'accueil et financer l'aide humanitaire pour que les ONG agissent rapidement en attendant les solutions durables que ces Etats doivent apporter aux pays accueillant les réfugiés.

L'Union Européenne et les Etats Africains se sont entendus à La Valette lors d'un sommet à Malte en 2015 pour un fonds de 1,8 milliards d'euros pour financer des programmes de stabilisation des candidats à la migration en Afrique, lutter contre les causes structurelles de la migration irrégulière, lutter contre les trafics, améliorer la gouvernance des Etats.

A travers ces deux exemples, on constate que ces Etats de l'Union Européenne ne considèrent pas du tout l'urgence de devoir accueillir ces migrants, qu'ils soient réfugiés de guerre, ou migrants économiques. L'urgence du point de vue de ces Etats est de maintenir le plus possible ces migrants dans leur pays ou dans leur bassin régional d'origine.

Cette logique d'Etat se heurte aux droits des personnes dont le droit de toute personne de quitter son pays fixé dans la Déclaration des Droits de l'Homme. Plus précisément, la Convention de Vienne de 1951 signée par les Etats, fixait une obligation conventionnelle aux Etats qui en sont signataires, d'accueillir des personnes qui fuient la guerre ou des persécutions individuelles. Les ONG humanitaires donnent la priorité à une approche par les droits pour les migrants, et exercent leur mission de plaider pour assouplir l'intransigeance des Etats ou leur cécité quant à leurs obligations conventionnelles. Permettez-moi cet exemple Français au sujet de la situation à Calais : le plaidoyer a été

mené par quelques ONG comme Médecins du Monde, le Secours Catholique, et Médecins Sans Frontières qui a même été jusqu'à financer sur ses fonds propres un camp d'accueil digne de ce nom à Grande Synthe afin de remplacer ce lieu infâme qui tenait lieu de camp jusqu'alors. Ce plaidoyer mené par d'autres ONG agissant sur l'asile, pousse les Etats à revoir et accélérer la procédure de droit d'asile pour permettre un hébergement aujourd'hui insuffisant dans la plupart des pays, et pour accéder à l'emploi. De fait, les demandeurs d'asile n'ont pas le droit de travailler pendant la procédure de traitement de leur demande d'asile. Or, on sait qu'une intégration passe par l'emploi.

Quels impacts des migrations sur les villes ?

- Les migrations économiques : les prévenir en agissant sur les causes

Concernant les migrations économiques et leur impact sur les villes, gérer l'urgence c'est en fait s'inscrire dans le long terme. Les populations rurales, exténuées par une pauvreté endémique et des risques naturels permanents, prennent le chemin de la ville, une première étape avant de tenter le chemin de l'évasion vers d'autres horizons incertains. Les villes des pays en voie de développement font alors face à une démographie croissante : des bidonvilles s'accumulent, le risque sanitaire s'accroît, la pauvreté ne se réduit pas. Elle pourrait même s'accroître car le migrant rural n'a même plus sa petite exploitation vivrière pour survivre en termes alimentaires. On voit alors que le temps de l'urgence s'inscrit dans le temps long. Ce temps consiste à mener de front deux actions essentielles :

- d'abord il faut **poursuivre l'aide publique au développement** en l'adaptant aux grandes villes du Sud : former des professionnels de santé, renforcer l'accès aux soins, développer une capacité de sécurité alimentaire en territoire urbain sur des toutes petites surfaces de terrain agricole, organiser le réseau d'accès à l'eau, renforcer le système d'assainissement. Ce sont des programmes de long terme, menés par les ONG de développement à base communautaire, en concertation avec les pouvoirs publics locaux. La crise sanitaire d'Ebola nous a appris que ces virus hautement létaux sont désormais une menace pour les grandes villes du Sud. D'abord circonscrit dans la zone forestière de quelques pays d'Afrique centrale, le virus Ebola s'était pour la première fois déplacé en Afrique de l'Ouest et rapproché très dangereusement de la capitale guinéenne Conakry et des capitales des deux pays voisins, du Liberia et du Sierra Leone. Le pire a été évité mais d'autres virus succéderont à Ebola, qui pourront frapper une grande ville africaine avec une catastrophe sanitaire causée par une démographie périphérique constituée d'autant de migrants intérieurs, non intégrés, non protégés, et premiers vecteurs d'une épidémie.
- En parallèle de cette urgence sur les structures de santé et d'assainissement, **l'aide aux migrants doit être économique**. A la fois pour prévenir une migration non désirée par ces personnes rurales mais aussi pour servir ceux qui n'ont pas eu d'autres choix que de quitter leur village pour rejoindre la ville. Pour prévenir ces migrations non désirées, deux choses :
 1. protéger encore et toujours la culture familiale vivrière, premier secteur d'emploi à Haute Intensité de Main d'Œuvre (HIMO) dans les pays en voie de

développement. Or cette agriculture est menacée par les aléas climatiques, l'insécurité, mais aussi par les spéculations sur les terres et les subventions aux agricultures du Nord. Pour prévenir, il faut aussi protéger les salariés fonctionnaires qui ont un emploi mais n'en vivent pas. En s'éloignant des capitales, on constate la précarité des instituteurs, des infirmiers, qui finiront par demander leur mutation en ville si l'éloignement géographique de leur ministère entraîne une précarité permanente de leur situation personnelle. Le départ des enseignants et des soignants signe le début de la désertification d'un territoire, faute de services essentiels.

2. Le développement de très petites et moyennes entreprises est une priorité. Au Sénégal par exemple une agence de TPE a été créée pour prendre en compte ces développements de toutes petites activités qui génèrent de l'emploi. Il est nécessaire de développer les capacités des grandes entreprises : le Medef international a signé à cet effet une charte avec les patronats de 64 pays africains pour améliorer leur environnement économique et favoriser l'emploi qui est la garantie d'un développement pérenne.

Quelles mesures d'urgence pour les migrations causées par les conflits armés ?

Les conflits armés engendrent des déplacements importants de population. Ces personnes sont installées dans des camps de réfugiés, au bon gré des autorités du pays d'accueil qui généralement ne favorisent pas l'usage de terrains en périphérie proche des grandes villes. C'est même souvent le contraire, ce qui crée des situations de détresse d'autant plus importante que les personnes réfugiées seraient des urbains. L'exemple des habitants de N'Djamena fuyant en 2008 un désordre ethnique et réfugiés au Cameroun l'illustre bien : ils avaient été regroupés dans un camp au Nord Cameroun qui n'avait rien de commun à leur environnement urbain de N'Djamena. Dans ces camps, l'action humanitaire est essentielle pour garantir l'accès aux besoins essentiels (alimentation, tentes, dispensaires, eau, latrines), mais évidemment l'activité économique y est nulle : les gens dépendent intégralement durant des nombreux mois voire des années de cette aide apportée par les ONG. Néanmoins, beaucoup de migrants n'accèdent pas à la vie de camp : soit parce que certains ne veulent pas se trouver dans des regroupements éloignés de tout qui les priveraient de toute tentative d'activités économiques et d'intégration dans leur pays d'accueil, mais aussi parce qu'il n'y a pas assez de camps pour accueillir ces millions de réfugiés. Ces camps coûtent très cher et dépendent de la générosité internationale. Ceux qui ne sont pas dans les camps rejoignent les grandes villes des pays d'accueil. Les plus nantis, qui ont pu emmener de l'argent en fuyant trouvent à se loger en louant des garages, des pièces chez l'habitant. Une fois leur trésorerie épuisée, ils se voient obligés de rejoindre ceux qui ont organisé un campement de fortune fait de cartons, de tôles ondulées, de bâches plastiques dans les périphéries des villes. C'est ainsi que vivent l'essentiel des réfugiés Syriens au Liban par exemple, ou l'Etat libanais ne veut organiser aucun camp, et donc ce sont des regroupements ou des camps informels dans les périphéries des grandes villes, de Beyrouth ou Tripoli qui apparaissent.

L'urgence face à ces situations consiste à consolider ces habitats précaires, les doter de chauffages d'appoint, de drainage pour éviter les inondations par temps de pluie, réduire l'humidité permanente qui ajoutée au froid causera des dégâts chez les enfants et les plus

fragiles. L'urgence c'est aussi de l'eau potable, les rotations de citernes pour amener l'eau, la collecte de l'eau de pluie, et bien sûr tout un système d'assainissement, de latrines individuelles, construites dans les règles pour éviter toute contamination des sols, des systèmes de vidange. Toutes ces installations supposent un fort engagement communautaire là encore, car seule la commune dotée peut assurer la pérennité de ces aménagements, organisés par les humanitaires avec l'accord des pouvoirs publics locaux. En général, on forme des comités de gestion citoyens locaux pour gérer le point d'eau, gérer les latrines, prévenir les risques en santé publique, détecter les cas isolés de précarité.

Pour éviter ces bidonvilles, une solution : l'accueil chez l'habitant. Certes cela se fait déjà mais de manière spontanée et sur l'initiative des migrants qui avec un peu d'argent mis de côté vont aller louer pendant quelques mois une pièce ici ou là. Et cela se fait aussi mais davantage en zone rurale, quand la tradition d'accueil du pays, par exemple le Cameroun, a toujours cherché à intégrer ses voisins africains en leur permettant de s'installer dans les villages pour s'intégrer socialement et économiquement, partageant la même culture de part et d'autre de la frontière, et appartenant à la même catégorie professionnelle d'agriculteurs. En 1999 cette solution d'accueil chez l'habitant a été privilégiée pour accueillir dans l'urgence et dignement des milliers de réfugiés kosovars en Albanie. Cela a permis d'éviter un manque criant de structures en camp, et surtout de prévenir les rigueurs d'un hiver dans les Balkans qu'aucune tente n'aurait permis de protéger efficacement. Encore une fois sachant que ces réfugiés kosovars étaient tous des urbains pour la très grande majorité d'entre eux. Ce qui changerait avec une situation analogue de nos jours, serait de privilégier une aide monétaire partagée entre la famille d'accueil et la famille accueillie, tandis qu'à l'époque cette aide était plutôt en nature, sous forme de colis familiaux, de denrées alimentaires et de produits d'hygiène.

La gestion dans l'urgence d'une population migrante doit maintenant être prise en compte avec des transferts monétaires : cela évite les flux logistiques et soutient l'économie locale, autant que cela donne de la dignité aux bénéficiaires qui gèrent ainsi un budget qui leur est confié. Nous avons mis en place cette mesure dans l'Est de l'Ukraine avec mon équipe au profit des Ukrainiens déplacés par ce conflit interne et vivant dans les zones urbaines de leur région d'accueil. Chaque mois, la mère de famille recevait autant de coupons d'achats que de membres de sa famille, avec un montant fixe lui permettant d'acheter dans un supermarché ou chaîne avec laquelle nous avons un partenariat, pour faire ses courses sur une liste de denrées précises, excluant naturellement alcool, tabac, et autres choses jugées superflues. La famille pouvait choisir d'acheter elle-même les denrées nécessaires pour nourrir sa famille déplacée par ce conflit et vivant dans un centre d'accueil ou chez l'habitant.

Quelles mesures d'urgence pour les migrations causées par les catastrophes naturelles ?

L'urbanisation galopante et la croissance démographique exponentielle dans les grandes villes s'accompagnent d'un risque croissant sur les populations de ces villes en cas de catastrophe. Pour quelques grandes villes Japonaises ou Américaines, les mesures prises par leurs Etats ou par leurs municipalités permettent de réduire fortement le risque sismique ou climatique mais de nombreuses grandes villes du Sud sont totalement vulnérables à ces risques.

A la différence des conflits, dont les effets se font sentir progressivement, voire peuvent s'anticiper, une catastrophe naturelle arrive brutalement et cause le chaos dans la vie de la cité. L'habitat individuel est détruit, ce qui reste debout menace de s'écrouler sous les

coups des répliques ou par la fragilité de l'édifice. Les structures publiques sont également détruites, fermées pour cause de risque, ou transformées en camps d'hébergement provisoires. La population est sous stress intense, les décombres ralentissent l'action des sauveteurs, les voies d'entrée dans le pays sont saturées par une aide internationale généreuse mais désorganisée dans sa coordination. Les dernières catastrophes en zones urbaines sont celles de Port-au-Prince, en Haïti en 2010, puis cinq ans plus tard, au Népal. Dans ces cas, les autorités nationales sont dépassées par le flux de l'aide, et n'arrivent pas à discerner la qualité de l'offre et de son efficacité, laissant les humanitaires s'auto-coordonner dans le meilleur des cas. Pourtant, les humanitaires restent très attentifs. Nous avons beaucoup progressé depuis de nombreuses années pour respecter la souveraineté locale, et appuyer en priorité les structures publiques dans le domaine de la santé, l'éducation, les réseaux d'eau, afin de ne pas créer de duplication au fur et à mesure que la gestion de la crise dépasse le temps de l'urgence pour rentrer dans celui de la reconstruction. Dans cette gestion de la crise, le point le plus critique reste celui de la réinstallation des personnes dans leur habitat individuel. Retrouver un toit est la priorité absolue exprimée par les victimes et les survivants. Pourtant, il s'agit du sujet le plus complexe. En effet, moins la ville aura été dotée de cadastres avant la catastrophe, plus les populations s'installent sans titre de propriété dans des zones urbaines et péri-urbaines, moins n'auront été organisés des plans de prévision des risques (inondations et autres), plus cela conduira à un gigantesque casse-tête pour reloger les personnes sur un sol avec un titre de propriété ou sur un sol à l'abri de nouvelles menaces.

Les humanitaires peuvent gérer l'urgence, la post-urgence pour stabiliser une population. Ils peuvent aussi participer à la reconstruction : nous l'avons fait pendant 5 ans sur les rives de l'Océan Indien balayées par le tsunami, et nous avons participé à la reconstruction en Haïti et au Népal. Certes participer, mais à condition que l'Etat, sur ce point-ci de la reconstruction, soit en mesure de prendre toute sa responsabilité en libérant des terrains constructibles et en légiférant pour organiser des accès à la propriété. L'Etat, mais aussi les élus municipaux. En effet, revoir le plan d'urbanisme local, le cadastre, organiser de nouveaux territoires de vie, harmoniser la cité après une catastrophe revient à la ville. On a beaucoup critiqué les humanitaires en Haïti, à tort : leur persévérance et leur pugnacité pour ceux qui se sont engagés sans relâche et ont certainement contribué à ce qu'on soit passé de 500 000 de personnes déplacées à l'intérieur de la ville à 80 000 cas qui n'ont pas encore été officiellement relogées. Aujourd'hui ce qui nous intéresse c'est de voir ce qu'on fait avec ces 80 000 restants. Et la solution pour ces dizaines de milliers restants serait d'officialiser les camps dans lesquels ils sont en les transformant en nouveaux quartiers. En effet, la qualité de vie y est devenue souvent bien meilleure que dans les bidonvilles qui précédaient la catastrophe, et les personnes qui habitent ces camps transformés petit à petit en quartiers souhaitent rester dans cet endroit qui leur est devenu familier depuis plusieurs années. Le site est à l'abri des menaces directes et la communauté a organisé une vie de cité.

En conclusion de cette intervention, les quelques points-clés de tendances pour l'avenir me semblent être les suivants : 1) les villes seront de plus en plus exposées aux risques, 2) les élus municipaux de ces villes ont une responsabilité croissante pour préparer leur cité, 3) il y a une voie importante à renforcer qui est celle de la coopération décentralisée : les grandes villes du Nord ont un capital extrêmement précieux à partager avec leurs villes-sœurs du Sud, tant en termes d'organisation physique que de gouvernance locale, 4) et enfin, deux mots de conclusion bien qu'ils soient hors de notre sujet : on le voit en ce moment en

France, les villes de petites et de moyennes tailles seront aussi sollicitées pour accueillir des migrants sur leur territoire afin de répartir au mieux cette population et faciliter, on l'espère, l'intégration de chacun.

Questions pour Antoine PEIGNEY

François Noisette : J'ai une première observation : vous avez employé le terme de « citoyen », le vocabulaire de la ville (« installation », « quartiers ») lorsque quand vous avez parlé des camps syriens au Liban. Ce sont des gens qui viennent d'arriver, qui sont dans l'urgence, et pourtant ce sont des gens qui ne se connaissent pas d'avant, qui viennent de partout : comment est-on déjà citoyen alors que l'on a rien et qu'on arrive du jour au lendemain ?

Antoine Peigney : Je me base sur l'exemple d'une ville à l'Est du pays où nous avons travaillé depuis trois ans pour organiser ces camps informels. Les gens se regroupent aussi par affinité. Ils vont fuir tel quartier de Damas, et vont se regrouper plus facilement entre eux, soit dans ce quartier périphérique de cette ville, à Tripoli ou dans des quartiers de Beyrouth. Donc il y a une affinité qui se crée entre les gens en fonction de leur zone de départ. Quand ils arrivent dans cette localité libanaise qui va devenir leur lieu de vie, ils s'organisent en vie de cité, avec des voisins qui deviennent des voisins d'infortune mais des voisins avec lesquels ils vont devoir composer pour gérer un accès à l'eau, une distribution alimentaire importante apportée par la Croix-Rouge libanaise ou d'autres ONG. Donc très rapidement, la vie s'organise.

Antonin Rondeau, étudiant au master ISUR (IUP Rennes) : Vous avez dit que dans le cas où des migrants pouvaient être accueillis chez l'habitant, vous aviez testé un dispositif consistant en une aide monétaire partagée entre la famille d'accueil et la famille accueillie, plutôt qu'une aide en nature, ce qui se faisait auparavant. Vous avez bien exposé les avantages mais je me demande s'il n'y avait pas un risque de confiscation de cette aide monétaire par la famille qui accueille sous forme de loyer, ce qui ferait perdre aux accueillis leur autonomie et leur capacité à économiser éventuellement.

Antoine Peigney : Pour l'instant, ce dispositif n'est pas encore fait, c'est un objectif à atteindre. Ce que nous faisons, c'est de donner une aide monétaire aux personnes qui sont déplacées pour leur permettre de faire leurs courses plutôt que de recevoir une aide en nature, de façon à leur donner à la fois de la dignité, de ne pas dépendre d'une ONG qui va leur donner de l'aide alimentaire et aussi de pouvoir faire tourner l'économie locale. Nous sommes de plus en plus attentifs à l'intégration à l'économie locale de ces populations afin de réduire le poids pesant sur la région ou le pays d'accueil. L'objectif est de favoriser une insertion économique, de faire tourner le marché, et d'éviter une dépendance sur des marchés extérieurs, plus des flux logistiques qui sont lourds. C'est ce qui a été fait jusqu'à aujourd'hui. Demain, si ce que nous visons c'est de tout transformer en aide monétaire aux familles d'accueil qui accueilleraient une famille accueillie, cela sera « monitoré » comme nous disons dans le jargon humanitaire, c'est-à-dire évalué : il n'est pas question de donner

de l'argent à l'aveugle, en général on suit ça avec des processus très précis, on a des listes, on signe, ils reçoivent de l'argent, il y a un protocole qui explique à quoi doit servir l'argent pour protéger les personnes qui le reçoivent.

François Noisette : D'après ce que j'ai compris, vous avez travaillé avec des systèmes de bons, ce n'est pas de l'argent liquide que vous avez donné.

Antoine Peigney : Oui c'est ça.

Echanges entre les intervenants et la salle

François Noisette : J'ai retenu trois expressions lors de vos interventions au cœur de notre sujet de débat. Antoine Peigney vous avez dit que « l'urgence c'est de **consolider** les installations, les infrastructures, les assainissements » ; Michel Agier pour vous « le camp reste un lieu d'enfermement » alors qu'on est quand même sur des surfaces de villes, sur la durée, et qu'a priori mettre en prison pour un temps long suppose une véritable condamnation. Là se pose la question de la fonction de la ville. Enfin, Astrid Lenoir vous avez utilisé le terme « fondation » et mis en perspective le débat entre fonder un camp provisoire et fonder une ville nouvelle. Une ville ça se fonde, est-ce qu'un camp se fonde aussi ?

Patrick Gubry (IRD) à Michel Agier : Bonjour, j'ai aimé l'expression « zone d'attente » que vous avez employée pour définir les camps. Les migrants en effet attendent le retour, et cela s'applique aux différents exemples que vous avez donnés. Je voudrais ajouter qu'il y a une deuxième catégorie de réfugiés, qui n'attend pas de retour mais un accueil dans un pays : c'est le cas des réfugiés vietnamiens entre 1975 et 1985 même si bien sûr depuis 15 ans certains reviennent, cela s'applique plutôt à leurs descendants. Je voulais donc souligner le fait qu'il y a l'attente du retour, ou dans d'autres conditions, l'accueil dans un pays tiers.

Michel Agier : Oui cela est assez complexe car effectivement ce dont je parlais là, l'attente, le retour etc. ce sont les grands paradigmes de représentations, de pensées pour les migrants ou les réfugiés. Il faudrait mettre tous les termes entre guillemets, notamment « migrants » et « réfugiés » qui sont tous des termes discutables, discutés, comme tout ce dont on parle. Il faut bien sûr prendre des pincettes, et se demander « qui dit quoi ? ». Un Etat ne va pas vouloir dire la même chose qu'un autre Etat. L'idée même de « clandestin » est une idée très relative puisqu'il peut y avoir des décisions prises par les Etats pour régulariser la situation et donc dans ce cas, du jour au lendemain quelqu'un d'illégal devient légal, la dimension morale et la dimension pénale tout à coup disparaît. Simplement, relativisons tout ce que l'on entend à propos de tout cela. Et c'est aussi vrai pour l'idée de retour. Il y avait dans mon propos une volonté de mettre en évidence des tensions, des contradictions qu'il peut y avoir entre des manières dont on représente les personnes et la réalité de leur existence. D'autre part, à propos des Vietnamiens, on sait qu'il y a une vague de Boat People à partir de 1979-1983. Durant ces quatre ans 650 000 personnes ont été accueillis dans certains grands pays comme les Etats-Unis, l'Australie, le Canada ou la France. La France a accueilli en trois ans

160 000 Boat People. Et ce sans que cela crée une émeute ni fasse émerger une idée d'invasion. Le HCR voit la solution du retour comme étant la meilleure. La deuxième possibilité serait les établissements sur place. La troisième serait celle du *resettlement* (la réinstallation dans un pays tiers) et la quatrième celle de l'« encampement » : il faut à chaque fois les re-contextualiser et les prendre avec un œil critique par rapport aux discours des institutions.

François Noisette à Antoine Peigney : Astrid Lenoir a évoqué la fondation d'un camp par une organisation internationale et un président du pays qui souhaite construire une « ville nouvelle » et qui d'ailleurs transfère la gestion du site à la mairie du coin assez rapidement. Vous avez dû avoir des discussions à propos du lieu où seraient installés les réfugiés avec les acteurs locaux n'est-ce pas ? Comment se pose cette question de ce qu'on fonde à ce moment-là ? En prenant en compte cette question du provisoire, de la pérennité. Quelles sont les questions que les autorités locales vous posent, ou ne vous pas posent pas d'ailleurs ?

Antoine Peigney : Oui, on se trouve toujours là à un carrefour : d'une part un objectif humanitaire que les gouvernements eux-mêmes sont convaincus de devoir apporter à leur population car il s'agit après tout de leur mission, et d'autre part leurs arrière-pensées qui nous échappent, et qui n'ont rien à voir avec leur objectif humanitaire. Je prends quelques exemples : après le tsunami, sur les pays qui ont été affectés par la vague, au Sri Lanka ou en Indonésie, il y a eu, notamment au Sri Lanka, des décisions prises d'interdictions de reconstruire dans une bande côtière de 5 kilomètres à partir du littoral. L'objectif annoncé aux humanitaires en tant qu'opérateurs de la reconstruction était de protéger ces villages d'une seconde vague qui pourrait survenir, d'une réplique d'un deuxième tsunami. A priori, l'intention est louable. Le rôle des humanitaires est justement de suivre les directives d'un gouvernement. Les humanitaires n'ont aucune autorité pour dévier les lois nationales, ce qui explique que les humanitaires soient en permanence en questionnement en termes d'éthique pour savoir jusqu'où aller dans l'alignement avec les politiques de l'Etat qui décident de la reconstruction et de l'aide en acceptant l'aide internationale, et en même temps de se questionner pour assurer que ce n'est pas au détriment des personnes. L'adjectif « humanitaire » est à coller à celles et ceux qui agissent en fonction de 4 principes dont le premier est l'humanisme, qui consiste à placer l'Homme au centre de l'agenda. Le seul agenda des humanitaires qui se retrouvent dans cet adjectif, c'est de mettre la personne au centre de l'agenda, sans aucune autre arrière-pensée. Nous sommes en permanence en questionnement. Quand le Sri Lanka a créé cette zone, les humanitaires ont interrogé les villages concernés en demandant à la population si elle acceptait d'être déplacée à dix kilomètres à l'intérieur des terres, dans les montagnes alors qu'elle n'est constituée que de pêcheurs. La population a refusé et a dit préférer rester là où elle est, et assumer le risque. Elle demandait de l'aide en revanche pour réduire le risque en construisant des maisons sur pilotis, avec des ancrages forts en béton. Les humanitaires ont été confrontés à cela et ont dû beaucoup négocier avec le gouvernement pour réduire cette bande littorale pour pouvoir reconstruire sur le site des maisons ou alors de s'abstenir de participer à des programmes qui s'apparentaient à des déplacements forcés de population. On peut l'imaginer, c'était pour le gouvernement un moyen de récupérer des parties foncières extrêmement *bankable* pour en faire des *resorts*, des hôtels de luxe et autres.

N'étant pas certains de la bonne intention du gouvernement de vouloir protéger sa population, ce fut un débat.

De même aux Maldives, l'archipel a été très touché par le tsunami. Là aussi, j'ai eu des équipes qui ont beaucoup travaillé sur une période de 5 ans, et quand nous sommes arrivés le gouvernement maldivien nous a dit « Ça tombe bien, avec l'argent pour la reconstruction, nous avons l'intention de déplacer la population vers certains atolls afin d'optimiser leur qualité de vie ». Cet archipel est très luxueux et c'est un territoire complexe étendu dans l'Océan Indien qui rend difficile l'accès aux services essentiels pour la population. On s'est aperçu que ces déplacements de population pouvaient, de la même manière conduire à la récupération des atolls par le gouvernement pour y installer des hôtels de luxe. Donc nous avons questionné la population : « êtes-vous d'accord pour suivre les directives du gouvernement qui vous propose de vous reloger ailleurs ? ». La population a refusé et nous avons suivi le souhait de la population et nous avons dit au gouvernement que nous acceptions de travailler qu'en suivant ce que les populations demandent de faire : prévention du risque de catastrophes naturelles, installation de systèmes pour le réduire. En aucun cas les humanitaires ne peuvent être des acteurs d'une politique de déportation de populations dite bonne pour la population alors que nous ne pouvons réellement nous en assurer. Ceci est pour répondre à votre question sur les interrogations auxquelles nous nous confrontons souvent, entre suivre une logique d'Etat et une logique humanitaire.

Pour conclure, et en revenant sur Haïti, je pense que le gouvernement haïtien a eu le même débat intérieur. Astrid Lenoir l'a dit très justement, le gouvernement a parlé d'une ville du 21^e siècle qui serait parfaitement moderne. Je peux vous assurer que cette idée n'a jamais été partagée par tous les acteurs de l'humanitaire présents dont je faisais partie avec mes équipes et qui depuis des années travaillaient dans des pays fracassés par ces catastrophes. Nous savions, qu'au mieux, Port-au-Prince retrouverait son état d'avant la catastrophe mais que le niveau de départ en termes de capacité des autorités, des élites locales, de la ville en général était tellement bas que quatre, cinq ou dix millions de dollars n'auraient pas permis de refaire une ville moderne, un petit Paris, San Francisco, Tokyo ou autre. Seul un président, entouré de ses conseillers, pouvait penser cela. Cela l'a forcé à annoncer publiquement qu'il valait mieux éviter que toute cette population n'arrive à Port-au-Prince et qu'il serait préférable qu'elle s'installe à Canaan. Il annonce du provisoire, et on sait très bien que ce ne sera pas le cas.

Pour conclure sur ces dalles de béton dont parlait Astrid Lenoir. Nous avons appris depuis des années que même le provisoire doit être ancré fermement dans le sol pour construire ce que vous appelez des *shelters* - ces maisonnettes en bois temporaires qui succèdent à la toile et la bâche plastique et précèdent la maison en dur – pour qu'elles résistent aux aléas climatiques. En Jamaïque, en Grenade, dans les Antilles, nous avons travaillé avec des collaborateurs ingénieurs et architectes sur des concepts de maisonnettes en bois assez solide pour que leur toit ne soit pas ancré dans les parois en bois mais directement dans une chape de béton pouvant ainsi résister à des vents dépassant 100 km/h avec des inclinaisons de toit qui permettent de faire glisser le vent. Nous avons beaucoup travaillé sur des systèmes qui nécessitaient cette apparente pérennité, sur des dalles ciment qui questionnaient car cela voulait dire que les gens allaient rester. Etant très sceptique sur les intentions et les capacités d'un gouvernement dans ces politiques globales, quitte à faire du temporaire, on préfère faire du temporaire durable, solide, plutôt que du vrai temporaire sous toile qui nous remettra devant une situation similaire trois mois plus tard : la toile

s'envolera trois mois plus tard et il n'est pas dit que l'on ait à ce moment-là d'autres solutions pour loger ces personnes.

Thierry Dufour, urbaniste : J'avais un certain nombre d'interrogations mais Antoine Peigney y a en partie répondu. Je pense qu'il y a une ambiguïté, cela a été dit tout au long des trois interventions, entre le transitoire et le pérenne qui est forte et récurrente. A mon avis c'est une question de curseur : quand on sait que ce temporaire va durer, pour quelles raisons – c'est une question complètement naïve – n'essayons pas de mettre le curseur au plus bas ? C'est se dire que cet espace-ci, à terme, sera de nouveaux quartiers. Pourquoi, en tant qu'expert, ne mettons-nous pas le curseur relativement haut, de manière à apporter un certain nombre d'éléments en termes d'infrastructures, d'équipements, qui puissent justement faire en sorte que ces espaces puissent vivre correctement. C'est une question de fonds. Je suis urbaniste depuis une trentaine d'années mais j'arrive tout juste dans le milieu que je connais très mal. Je ne sais pas bien quel est le niveau de structuration des différentes organisations internationales sur ces problématiques et sur ces questions : la question de la planification, même s'il s'agit d'une planification générale somme toute sommaire des différents espaces, la question des différents niveaux d'équipements à apporter dans ces différents territoires. Ce sont des questions-clés et vous avez répondu à un certain nombre d'éléments. L'urgence c'est important, mais derrière l'urgence il y a le développement. Il faut apporter des réponses plus globales.

Marcel Belliot, ancien président de l'AdP : Ma question concerne la société des camps et le fait que les gens arrivent dans des camps, à la périphérie des villes, non pas complètement désorganisés mais souvent en famille, sous forme de micros-sociétés, et s'installent petit à petit les uns à côté des autres. Ce qui pose plusieurs problèmes. Quelle est la capacité de ces groupes en détresse et désemparés de reprendre leur destin en main et de reconstruire eux-mêmes sur leur propre base leur quartier ? Comment cette micro société locale arrive à s'organiser pour discuter avec les grands locaux et régionaux du pays mais aussi avec les ONG ? Quelle est sa capacité d'autonomie ? Il y a une réserve d'intelligence et d'imagination et surtout d'auto-gouvernance, il serait bête de s'en priver. Je voulais savoir de quelle manière est perçue cette appréhension de la société locale des camps, de personnes venant d'un peu partout, plus ou moins structurés, plus ou moins organisés, qui sont soit livrés à eux-mêmes soit complètement infantilisés pour se réorganiser et organiser une nouvelle vie dans cet habitat temporaire ?

Jacques Gally : J'ai remarqué sur la carte qu'a présenté Igor, que sur l'Amérique Latine n'apparaissait aucun point. Or on sait bien que dans les villes d'Amérique du Sud on trouve des quartiers de migrants. Est-ce qu'il y a un traitement différent en termes d'urbanisme ? Les statistiques ne sont-elles pas complètes ? Du point de vue de l'urbaniste, cela pose tout de même question.

Igor Karpinski : La carte que nous avons vue est la carte des réfugiés ou de migrants dans le monde, mais les quartiers de réfugiés n'étaient pas représentés, seuls les camps le sont. Je pense qu'en Amérique Latine il y a plus de quartiers de migrants que des camps.

Michel Agier : Cela a été assez complexe de faire cette carte. Celle-ci est la deuxième version, ce n'est pas la première version qui est dans l'ouvrage *Un Monde de camps*¹. C'est une deuxième version parce que précisément, en plus des camps de réfugiés du HCR, des camps officiels, de la représentation globale de la présence de déplacés internes, on a ajouté sur cette carte-ci avec un grisé différent les lieux de présence de campements informels aux frontières et les campements de travail. On voit quelques-uns de ces campements en Amérique Latine, en particulier dans deux grandes zones : les zones de très grandes plantations dans le Sud du Brésil, et les zones qui correspondent à la construction de ces énormes barrages hydro-électriques en Amazonie, où là on a des systèmes de campements, de camps, de cités-camps de travailleurs, qui vivent dans des conditions proches de celles des déplacés et de réfugiés (isolement, enfermement), dans des situations où les gens n'ont pas le choix d'aller ailleurs. Nous sommes toujours en train d'imaginer une troisième version. Ce qui intéressant dans ce que vous dites et qui me touche énormément c'est l'Amérique Latine et le monde des favelas. C'est d'abord là-dessus que j'ai commencé à travailler et à faire des recherches pendant plusieurs années au Brésil et en Colombie. Il y a de très grandes proximités entre le camp, le campement, et le bidonville. Il faudrait entrer dans les détails de chacun de ces termes mais une des transformations les plus probables des camps qui se pérennisent c'est la forme de la périphérie précaire. C'est un peu ce que l'on trouve dans les camps de déplacés internes à Khartoum, à Monrovia ou à Cap Town, qui sont des lieux qui au bout de plusieurs décennies disparaissent. A un moment donné il faut que l'Etat ou le pouvoir municipal décide d'arrêter de traiter administrativement ce lieu, de le traiter comme les autres, un lieu dans lequel on a le droit d'acheter son terrain – dans le camp, puisqu'il est provisoire, on n'a pas le droit d'acheter son terrain, de s'établir. Dans ces cas, il y a une libération juridique de ce caractère d'exception, et on retrouve alors des logiques qui sont celles des favelas. Je me suis beaucoup intéressée à cette relation et sur le plan de la forme progressive du développement depuis la baraque en carton jusqu'à la baraque en bois, la fabrication en dur, et la construction d'un étage comme dans des favelas à Salvador ou à Rio ou à Sao Paulo qui ont des immeubles de trois, quatre, cinq étages. C'est le cas dans les camps les plus anciens, Palestiniens, en Cisjordanie ou au Liban. Par exemple, le camp de Shatila est un lieu d'une densité de construction et d'une densité démographique les plus hautes que l'on puisse trouver à Beyrouth. Le camp est limité administrativement, bien que cette limite ne se voit pas, mais les gens font du commerce, vendent leurs habitations en écrivant sur un bout de papier « j'ai vendu à Untel » sans avoir de propriété officielle puisque cela appartient à l'Agence des Nations Unies pour les Réfugiés Palestiniens. En réalité, depuis la naissance de ce camp de Shatila, tout cela a été vendu, revendu, loué, sous-loué, et vous avez maintenant une population dont moins de 50% est Palestinienne. Les autres sont Libanais, Irakiens, Syriens, mais aussi Soudanais, Egyptiens etc. c'est-à-dire tout un tas de migrants ou réfugiés plus ou moins statutaires, en situation de précarité administrative. Voilà une des transformations, c'est-à-dire un développement social et démographique et économique, politique dans un espace qui reste restreint. Ce lieu d'enfermement à un moment donné implose et doit s'ouvrir. Il y a je pense une grande proximité avec le monde des favelas.

A propos de la société des camps, c'est un terme intéressant. Le monde social qui se développe dans ces espaces, ce sont des cas particuliers mais il faut tous les décrire. Il y a eu

¹ *Un Monde de camps*, Michel Agier, Paris, La Découverte, 2014

beaucoup de débat à propos de l'ouvrage *Un monde de camps*² où je dis qu' « il faut rendre les camps célèbres ». Il faut connaître leur nom comme on connaît le nom des villes, il y a des camps qui sont aussi peuplés que des villes comme Dadaab avec 50 000 habitants. Il faut aller le voir, ouvrir ses portes et ne pas rester dans l'enfermement ni dans sa gestion technocratique. Le problème de ces sociétés de camp c'est qu'elles restent ghettoïsées, enfermées sur elles-mêmes. Ce ne sont pas des ghettos à l'origine mais le deviennent, et le développement d'un camp dans l'enfermement ne peut que devenir un ghetto. C'est en cela qu'est la difficulté, puisque techniquement il n'y a pas de solutions, la solution est politique. Il faut trouver le moyen de faire disparaître le camp non pas en le détruisant comme on le voit très souvent mais en l'ouvrant. Il y a des discussions sur des camps déclassés : dans la périphérie de Monrovia par exemple, il y a des camps qui ont servi de camps de déplacés internes pour ceux qui venaient du Nord et des camps de réfugiés pour les Sierra-Léonais. Les pouvoirs locaux et les organisations internationales se posaient la question de savoir si on pouvait sortir de l'exceptionnalité de ce lieu-là, l'ouvrir, offrir la possibilité d'acheter, construire, installer sa famille, faire venir des gens. C'est ce qui permet de faire société. Sinon, ils restent des développements sociaux dans l'enfermement avec toutes les conséquences qui en découlent.

Antoine Peigney : En réponse à cela, on peut parler de bien social, et de la façon dont nous les humanitaires avons contribué à le faciliter, le favoriser entre des groupes qui se retrouvent dans un camp formel ou informel. La manière que nous avons de procéder, qui est très partagée par la totalité des humanitaires, c'était dans les tous premiers jours de la réponse d'urgence, de placer les personnes qui sont les victimes ou les survivants en acteurs. C'est ce que l'on appelle l'approche communautaire. Comme je vous le disais tout à l'heure, les humanitaires placent l'Homme en tête de l'agenda. Les humanitaires dans les années 80-90 avaient cette conception, mais avec un mode opératoire très paternaliste dans la manière d'arriver. Fondamentalement convaincus de vouloir aider les personnes victimes et de les secourir de l'urgence, nous avons une manière d'agir très verticale, invasive, en affirmant savoir ce qui est bon pour la population, à savoir faire un camp de réfugiés où nous distribuerons de la nourriture. Progressivement, quand est apparu ce débat sur la résilience, il y a maintenant une dizaine d'années, on a constaté que la résilience de ces communautés était basée sur la capacité à être un acteur dès le lendemain du choc qui est provoqué par la catastrophe. Ne pas attendre ces fameux quatre à six mois pendant lesquels on pense que les personnes ne peuvent rien faire d'autre, que ce sont des victimes traumatisées. On va s'occuper d'eux et plus tard quand on prendra le chemin de la reconstruction et du développement, ils reprendront un rôle d'acteur de leur développement. A tort. Nous avons inversé le schéma et nous avons constaté que les premiers acteurs, ce sont les voisins, les secouristes locaux, les volontaires de la CR du pays local, bien avant que nos équipes internationales arrivent avec avions, spécialistes etc. Il y a une solidarité immédiate qui se met en place, et les gens prennent ce rôle d'acteur même quand le grand barnum international est arrivé. Ils ne veulent pas qu'on leur en dépossède. Pendant longtemps on leur en a dépossédé, maintenant non. Bien sûr, le monde humanitaire est très pluriel donc je ne suis pas porte-parole d'un monde singulier mais globalement, il y a une tendance actuelle et partagée à donner dès les premiers jours un rôle d'acteurs aux personnes. C'est cela l'approche communautaire. Qu'est-ce que cela veut dire concrètement ? Simplement leur

² Cf. Op. cité

confier des missions qui décident d'avoir eux-mêmes en concertation avec l'ONG et les bénéficiaires. Prenez l'exemple d'Oxfam dont Astrid Lenoir a jugé leur intervention très invasive en disant que l'ONG a voulu le nettoyage du camp de Canaan par les gens sans les payer pour cela. Cela peut paraître très invasif, mais je pense qu'Oxfam a eu une méthode beaucoup plus participative pour arriver à cette conclusion, je l'espère en tout cas. Oxfam est une ONG qui a une bonne réputation, donc on peut imaginer qu'elle n'aurait pris cette décision sans parler à des leaders en leur demandant ce qui est soutenable pour eux économiquement, par rapport à leur recherche d'emploi, la construction de leurs foyers, sur ce qu'ils peuvent soutenir pour montrer que c'est leur sécurité demain. L'ONG ne peut tout faire, dans le cas inverse il s'agit une approche très verticale, paternaliste et en soi néo-colonialiste. Cette approche communautaire est essentielle. Dans les faubourgs de ces villes libanaises, nous avons mis en œuvre cette approche avec les réfugiés Syriens. Dès que l'on constatait qu'un groupe de 100 personnes était présent dans un quartier de Tripoli, peu importe d'où il venait, on identifiait avec ces 100 personnes quelques mineurs, femmes ou hommes qui étaient d'accord pour prendre des responsabilités et dire être à l'initiative d'actions. Nous mettons en place un système de concertation, toutes les semaines, il y a une réunion entre la Croix-Rouge Française, Libanaise et le groupe communautaire qui demande de l'aide à ces organisations pour le nettoyage de certains chemins, à mettre des cailloux, à les drainer ou à aider en urgence trois familles tout juste arrivées. Cela donne de la responsabilité et contribue à la résilience des personnes qui se reconstruisent d'autant plus rapidement qu'elles jouent un rôle personnel dans cette phase de l'aide humanitaire et de la reconstruction.

Virginie Bathellier à Michel Agier : Je voudrais revenir sur la notion d'hospitalité que vous avez évoquée, très intéressante dans la relation qu'il y a entre la société d'accueil et le camp de réfugiés. Je voulais savoir comment entretenez-vous cette mise en œuvre de l'hospitalité sur le long terme, sachant aussi que l'hospitalité peut varier selon des cultures et des contextes particuliers ? Peut-être aussi discuter de la notion de don et de contre-don.

Sylvie Capitant, enseignant chercheur (IEDES) : Je voulais interpeller M. Peigney qui représente ici les humanitaires. Monsieur Agier nous a fait évoluer du paradigme du camp en démontrant que ça a été la réponse qui a été mise en place pendant de nombreuses années, pour passer à d'autres types de réponses, notamment celle de l'hospitalité. Est-ce que les humanitaires réfléchissent à cela ? Les organisations humanitaires se sont d'ailleurs construites dans cette réponse à l'urgence et dans cette construction des camps. Est-ce que de ce fait il y a une réflexion par rapport à cela ? Est-ce que les ONG seraient en mesure de s'adapter à ce changement de paradigme ? Pensez-vous que cela est réaliste ? La deuxième interrogation était juste après l'intervention d'Astrid Lenoir qui nous invite aussi à changer de paradigme aussi, peut-être **du paradigme de l'urgence au paradigme de l'urbanisation de l'urgence**. Comment politiquement cela peut être assumé ? De manière rationnelle, est-ce que c'est possible d'imaginer dès le début des constructions qui pourraient être effectivement durables. J'imagine la maire de Paris pouvoir dire qu'elle ne va pas créer un camp mais faire un 21^e arrondissement de Paris. Comment politiquement est-ce possible ? Comment avec les réfugiés ça peut l'être ? parce que Michel nous disait que finalement, au début personne n'a dans l'idée que ça va durer, donc ce n'est pas forcément des gens qui vont avoir dès le début l'intention de s'installer. Je pense que politiquement la question qui

peut se poser est : comment assumer ce changement de paradigme pour une urbanisation de l'urgence ?

Etudiant de master 2, « Développement local » (IEDES) : Je voulais simplement connaître vos considérations sur la notion de vulnérabilité sociale dont on parle peu dans le domaine mais qui recouvre bien les thématiques que ce soit le foncier ou la titrisation des territoires, les services essentiels, l'éducation ou la santé, et qui intervient parfois sur un fondement assez traditionnel de l'humanitaire entre urgence et développement mais sur des questions sur l'urbanisation d'une ville qui peuvent poser problème en Amérique Latine, sur des concepts d'urgence et de développement à la fois par rapport à ce concept de vulnérabilité sociale. Ceci finit par perturber les politiques publiques. On le trouve notamment en France avec toute cette frustration dans la compréhension du phénomène et des réponses.

Antoine Peigney : Sur la question du changement de paradigme et de la capacité des ONG à s'adapter, à passer demain du camp à l'accueil individuel. Je ne vois pas de contraintes particulières pour que les ONG ne sachent pas changer de paradigme. La difficulté est moins du côté des ONG qui ont montré depuis qu'elles existent en 1971 si on prend l'ère post-moderne des ONG, qu'elles se sont adaptées considérablement, à tous ces nouveaux défis. C'est plus la logique des Etats que je questionne : est-ce que les Etats demain veulent garder la maîtrise des réfugiés sur leur territoire en les enfermant dans des camps ? Ou est-ce qu'ils autorisent l'ouverture des camps pour que les réfugiés puissent se loger chez un habitant individuel ? Les ONG s'adapteront à cela. Si demain la logique change, si les Nations Unies font un plaidoyer en disant qu'il faut arrêter cette logique des camps et privilégier une approche plus humaine d'un accueil personnalisé, les ONG suivront, elles feront leur job. Elles changeront de mode opératoire : elles feront des listes de personnes prêtes à héberger. Ce ne sera ni plus ni moins compliqué que de s'investir sur des camps. Le problème est moins la capacité des ONG à changer de paradigme opérationnel car il s'agit d'une mécanique pure, que d'un point de vue politique, la capacité des Etats à changer leur vision des réfugiés. En France, une ONG Singa a déjà expérimenté cela aussi, ce que l'on appelle « l'humanitaire participatif » ou « l'humanitaire numérique » qui vise à s'extraire des grands canaux de l'humanitaire et ses grands piliers (Croix-Rouge, ONG, Nations Unies) pour donner la parole directement aux citoyens. L'ONG Singa expérimente cela en mettant en rapport un citoyen français et une famille de réfugiés en France pour que l'un accueille l'autre, sans que cela passe par un don financier versé à telle ONG, Secours Catholique ou autre, des organisations qui avec ce don vont peut-être aider un autre réfugié à la fin d'un circuit dont le donateur ne suit plus *in fine*. Cela est déjà en cours, ce qui prouve, et ça répond en partie à votre question, bien que cela soit sur le sol français c'est différent car il y a moins de réfugiés en France que dans d'autres pays. Mais cet exemple montre que demain, si les Etats autorisent ce mode d'hébergement ou en tout cas ne le contraignent pas, les ONG s'adapteront et accueilleront sans aucun problème ce nouveau type d'hébergement. Cela sera même moins coûteux. Pour revenir sur ce que je disais, en termes logistiques et de consommation d'argent, on arrivera à des solutions beaucoup plus économiques que la gestion d'un camp qui est extrêmement coûteuse. Mais pour des raisons politiques cela va rester compliqué, parce que la situation échappera au contrôle de l'Etat qui verra les gens s'éparpiller sur le territoire national sur lequel ils n'auront plus la maîtrise pour pouvoir s'en servir aussi comme levier politique, de pressions, de menaces pour dire « si vous ne donnez pas tant d'argent, nous fermons ce camp ». Ce levier

échappera à l'Etat demain s'il favorise ce que nous souhaitons, c'est-à-dire un hébergement plus humain, individualisé, dans de l'habitat individuel.

Michel Agier : Je ne vais pas faire une conférence sur la question de l'hospitalité, je vous invite à aller au colloque organisé au Collège de France sur les questions de migrants, réfugiés, asile, où des gens intéressants parleront de ce sujet. Pour résumé, prenons quelques faits ponctuels de ces dernières années, en particulier en 2015. Je retiens deux réactions. L'une, il y a un an, des maires de quarante villes, grandes et petites, de gauche et de droite ont dit avoir la place sur leur territoire et vouloir accueillir des gens et d'ailleurs vouloir que de nouveaux habitants arrivent pour repeupler les petites villes, pour garder des écoles etc. Il y a eu de nombreuses initiatives, une demande de tous ces maires qu'une relation s'établisse avec l'Etat pour mettre en place des dispositifs. Au mois de novembre, une réunion organisée par le Ministre de l'Intérieur avec des maires n'a rien donné. En pleine campagne électorale, une pseudo polémique émerge, comme si l'on prenait les choses qui avaient été faites l'an dernier mais là le gouvernement de gauche, qui prépare les élections bien évidemment, décide de manière un peu autoritaire que les villes allaient accueillir des centres pour héberger des gens. La droite qui prépare aussi des élections affirme qu'il n'est pas question que les villes soient envahies par les migrants. Il y a une sorte de mise en scène politicienne aujourd'hui de quelque chose qui l'an dernier était tout autre.

Cela nous ramène à quelque chose de très ancien qui est l'hospitalité communale que l'on trouve dès le Moyen-Age déjà, avant toute l'histoire de la prise en charge par les Etats, de la question de l'asile, et du contrôle des migrants et des politiques migratoires. Aujourd'hui on a perdu cette idée-là. Le philosophe Derrida a utilisé une formule assez belle : « si nous demandons aux villes maintenant de faire ce que devraient faire les Etats, c'est que nous refusons de le demander aux Etats ». L'idée de l'hospitalité publique s'est progressivement diluée dans le régime de la politique migratoire du territoire, de l'Etat-nation. Le deuxième élément que je commenterai est ce qui a émergé depuis 2014-2015 et jusqu'à aujourd'hui, sur les initiatives sur internet, de sites qui recueillent des propositions de gens qui veulent accueillir des migrants, des réfugiés ou des demandeurs d'asile, sans se soucier de savoir a priori de leur statut. Une association le fait également depuis longtemps, Jesuit Refugee Service, qui a un accompagnement juridique et social des personnes qui le souhaitent. J'ai rencontré plusieurs fois lors d'enquêtes ou dans mes relations des gens dire, notamment un couple Suisse : « on avait la place chez nous, à force d'être à la Cimade, on a décidé qu'il n'y avait pas de raisons, cette chambre vide nous allons la proposer à quelqu'un ». Ce qui se passe dans tous ces cas-là c'est que, ce qu'on appelle anthropologiquement l'hospitalité privée (le concept de « j'accueille chez moi qui je veux ») est très compliqué. Cela nous amène à une hospitalité non pas « inconditionnelle » comme a pu le dire le philosophe Derrida et qui fait penser à une figure de l'étranger sacré. Pourtant quand on pense à hospitalité inconditionnelle, on se dit « non, pas n'importe qui » et en réalité on se sent mal à l'aise avec cette injonction. Au contraire, il faut réfléchir de nouveau avec l'anthropologie, avec l'histoire, sur des cas très concrets qui existent dans le monde d'hospitalité conditionnelle. A quelles conditions pratique-t-on l'hospitalité ? Il y a beaucoup d'exemples qui sont proches du parrainage. En Afrique on dit « ici il y a mon étranger », celui que j'ai accueilli et qui est là chez moi. L'hospitalité privée s'est socialisée, elle a été prise en charge par des institutions, avec le début des organisations humanitaires comme les hospices de Saint Vincent de Paul au Moyen-Age. Un transfert de l'hospitalité privée à l'hospitalité plus élargie s'est fait, puis à une hospitalité organisée par des Eglises, des établissements, jusqu'à

cette hospitalité étatique qui a fait oublier cette idée d'hospitalité derrière celle du contrôle du territoire. La situation actuelle nous invite à réfléchir à cela. Le site internet CALM (Comme A La Maison) est pour moi une résurgence de quelque chose de très ancien qui est l'idée même de l'hospitalité.

Concernant la question sur le 21^e arrondissement de Paris. Je pense à un architecte avec qui je travaille, Cyrille Hanappe, pour une enquête sur aménager le précaire. Il y a des travaux d'architectes qui se font actuellement, à Calais, à Grande-Synthe et ailleurs, pour voir comment améliorer autant que possible ces espaces très insalubres et précaires. Lui est fort en idées de la ville accueillante. Quand Anne Hidalgo a annoncé qu'elle voulait aussi faire son plan humanitaire, il a évoqué des « quartiers d'accueil ». Il existe dans le monde des « maisons de migrants » par exemple, et énormément de logements vacants qu'ils seraient possibles d'utiliser, avec en outre que nous ne sommes pas du tout dans des phénomènes de saturation démographique contrairement à ce qu'il se passe en Afrique, en Asie ou encore au Proche-Orient. Nous sommes loin d'être dans des problèmes démographiques avec l'arrivée de quelques centaines ou milliers de migrants. Effectivement, il y a des solutions qui relèvent d'une volonté hospitalière de la part des communes. Le maire de Grande Synthe, Damien Carême, anime un réseau de communes hospitalières, ce qui motive aussi cette volonté d'être plus accueillants dans sa ville que ne l'a été le maire de Calais par exemple.

Urgence et attente : une enquête sur le temps dans les camps contemporains

Michel AGIER, EHESS et IRD, directeur de recherche

François Noisette : Michel Agier, vous êtes chercheur, ethnologue, anthropologue. Vous avez une façon de regarder les sociétés de longues durées ou les sociétés temporaires, celles dont nous parlons, les réfugiés ou les migrants. Vos travaux montrent qu'il y a du temps long dans tout ça, ce qui fait que vos approches des vies des sociétés ont du sens. Vous avez travaillé dans le monde entier, en Afrique, en Amérique du Sud, dans des quartiers précaires, des milieux marginaux. Plus récemment, vous avez travaillé sur la question des déplacements, et la logique des migrants. On vous demande aujourd'hui d'intervenir sur un thème plus particulier qui est cette question des conceptions du temps dans les camps, les façons d'imaginer le temps par la personne déplacée, de l'humanitaire ou de la collectivité alentour, des habitants qui vivent autour qui sont probablement différentes. Pour quelles raisons ? C'est sûrement là-dessus que vous allez nous apporter des éclairages, évidemment par rapport à ce qui conditionne notre vie d'urbaniste et fabricant de ville, habitué à devoir faire rapidement, comme en politique, des choses vouées à durer fort longtemps.

Michel Agier : Une manière de démarrer peut être de se référer à l'imagerie qu'on a aujourd'hui des camps qui est celle de photos, de reportages parfois, de discours. Pour pouvoir produire un peu de réflexion et de connaissances, je pense qu'il faut se détacher de ces imageries et de ces photos en général. Je demande, et c'est très difficile de l'obtenir, qu'on ne mette pas de photos quand je fais des textes ou des interviews sur les camps parce que la photo des camps c'est un peu comme la photo de l'enfant migrant abandonné : elle a un effet terrible sur le plan émotionnel. Non pas que cette émotion soit erronée mais elle nous rapporte à nous-mêmes en train de regarder quelque chose qui chez nous provoque de la douleur. Le sentiment de compassion limite la réflexion. Plus généralement, l'imagerie des camps de réfugiés, c'est d'abord cette impression de gigantisme, de précarité matérielle, de l'évidence d'une organisation provisoire des espaces. Une impression également de la faible empreinte de la forme « camp » sur la nature et sur le sol. Dans le cadre de la co-organisation d'une exposition à la Cité de l'architecture avec Fiona Meadows sur le thème d'« Habiter le campement », la question de la faible empreinte du camp sur le sol et de sa précarité « temporelle » était quelque chose de très présent dans notre réflexion. Tout cela donne le sentiment que ce qui est là sous nos yeux maintenant peut disparaître demain, une impression d'inexistence. Pour les anthropologues et plus généralement les chercheurs en sciences sociales, c'est important car cela nous interroge sur l'existence sociale même des choses : est-ce que ça va durer ? Est-ce que ça va se reproduire ? Est-ce que cela vaut la peine d'en parler puisque c'est quelque chose qui pourrait avoir disparu demain ? Et comme on le sait, la science sociale a besoin de la reproduction sociale pour pouvoir dire quelque chose. A propos de cette reproduction sociale, on sait que la société se forme à partir de relations, de structures, d'idées, de valeurs qui se reproduisent, se transmettent. Avec les camps, on a une impression de quelque chose qui est sous nos yeux mais qui n'a pas d'existence sociale. On peut se demander, et c'est pour moi une réflexion qui a commencé il y a un peu plus d'une quinzaine d'années, si c'est même un objet de recherche pour les sciences sociales, pour un anthropologue, de s'intéresser à quelque chose qui est toujours précaire ou qui est susceptible de disparaître. L'image assez « exceptionnaliste » du camp

est dans l'esprit et la mentalité des Européens rapidement associée à l'horreur des camps, à la Shoah, et au fait que le camp finit toujours par être un camp de la mort. Tout ça rend effectivement le discours et la réflexion difficiles, mais d'autres l'ont fait avant moi et bien sûr beaucoup le feront plus tard. Les camps du XXI^e siècle, ceux d'aujourd'hui, sont une réalité qui existe à l'échelle mondiale, une réalité moderne, voire post-moderne, complexe et ambiguë.

S'interroger, donc, sur la réalité même de ce que l'on voit ici et maintenant. Les questions que se pose un ethnographe, un anthropologue sur son terrain qui est celui de la vie quotidienne des camps, sont celles-ci : ce lieu et ce moment ne sont-ils qu'un transit, un moment en suspens entre deux réalités qui sont, elles, de vraies réalités que l'on peut établir ? Celle du départ, à quoi on attribue parfois l'idée d'origine, du lieu d'origine, et celle du retour, du devenir. Cette réalité-là va-t-elle disparaître ? Ou va-t-elle d'une manière ou d'une autre s'inscrire dans le temps, se reproduire ?

Les camps contemporains de ce point de vue représentent un modèle de la formation de cadres sociaux et spatiaux de l'existence dans le monde en général, et plus largement de l'incertitude de la réalité, de ce que nous vivons. Nous ne le développerons pas ici mais dans le domaine de l'architecture et de l'aménagement, la forme précaire, la forme plastique ou « liquide » comme l'a nommée Zygmunt Bauman, est quelque chose qui est mis en avant, valorisé, tout comme l'obsolescence programmée d'un produit. Le fait est que tout ce que nous possédons n'est pas fait pour durer, à la différence de ce qu'ont pu nous transmettre, par les mots et les usages, nos parents et nos grands-parents sur la durée et la solidité des choses. Dans le cas des camps, ce sont les formes politiques, économiques, territoriales qui sont incertaines. Le camp est assez exemplaire de l'incertitude de la réalité. Pourtant, la réalité d'un camp peut prendre cette forme d'un présent qui dure : la chose continue d'exister mais elle continue à n'avoir pas de sens. On n'a pas grand-chose à en dire à part effectivement les questions pratiques, celles de tous les jours, de l'urgentiste, c'est-à-dire de la logistique, de faire dans les meilleures conditions possibles de la logistique. Et c'est là qu'on peut se rendre compte, comme cela a été déjà souligné, que bien souvent la logistique elle-même des camps nous amène à faire des choses qui sont beaucoup plus durables que le principe qui les guide, le principe de l'urgence.

Un camp est en théorie une intervention d'urgence qu'on aurait mise en stand-by, pour des mois, des années : plus de quinze ans pour les camps Soudanais, Libériens, Guinéens, vingt-cinq ans ou plus encore au Kenya pour les réfugiés Somaliens et Soudanais dans les deux camps principaux du Kenya, Dadaab et Kakuma. Près de quarante ans pour les camps en Algérie, les camps de réfugiés Sahraoui, comme pour les réfugiés Angolais en Zambie. Plus de soixante-cinq ans pour les 1,5 millions de réfugiés Palestiniens qui vivent dans différents camps des pays du Proche-Orient. Et bien sûr les camps qui sont créés depuis quelques années en Europe, au Moyen-Orient aussi, pour les réfugiés Syriens, Irakiens ou Soudanais, lesquels viennent aussi s'établir dans les camps Palestiniens qu'on trouve au Liban ou en Jordanie.

L'attente est la forme de ce présent sans fin, cette vie en transit, et le terme commun à tous ces espaces pourrait bien être celui de « zones d'attente ». Que se passe-t-il dans ces zones d'attente ?

Deux attitudes opposées existent à l'égard de la temporalité des camps.

Selon la première on conçoit que les réfugiés attendent le retour. Tout l'exil tient dans la sensation lourde et étrange, de ce que Victor Hugo avait appelé, la « longue insomnie de

l'exil ». Le temps dans le camp est entièrement configuré par l'attente du retour : retour vers le lieu perdu, dont l'exilé entretient la mémoire, et retour vers le passé, que la biographie de chacun rend impossible. C'est aussi un terrain de la nostalgie, voire de la mélancolie. Dans la mélancolie il peut y avoir aussi cette forme dépressive que l'on trouve dans les camps qui durent, avec des gens qui n'ont rien d'autre à faire que d'attendre quelque chose. Les ONG humanitaires et médicales y ont donc une place importante. Dans l'attente, ce qui est vécu est justifiée par la souffrance quotidienne, la demande de retour comme une plainte personnelle ou une revendication collective. Sans cette attente, la vie dans le camp n'aurait pas de sens ou d'existence dicible. Si j'évoque cela, de manière très concrète, très précise, c'est parce que j'ai pu l'observer et le vérifier dans plusieurs camps palestiniens. C'est la représentation dominante au sein même de ces camps. C'est ce qu'incarne la figure du réfugié palestinien rapporté à la mémoire de la « Nakba » (la catastrophe, l'exil forcé en 1948), à la primauté de la terre natale sur la terre d'exil et à l'inacceptable présent. Le présent est considéré comme inacceptable, il est refusé, conçu comme absence de l'ailleurs et attente du grand retour. D'ailleurs, dans ce qui est devenu maisons et immeubles dans les camps de réfugiés, on garde toujours la clé de la maison dans laquelle la famille pourra repartir.

Selon cette perspective, le réfugié est entièrement un absent. Je vous renvoie aux travaux et réflexions de l'historien Elias Sanbar qui a beaucoup écrit sur le sujet. Il est absent doublement : de la terre perdue et du présent. Attente et absence remplissent l'imaginaire alors que c'est bien dans la réalité d'un camp et d'un présent que tout cela se pense : on peut donc s'interroger sur la signification de cette absence dans la vie réelle des camps.

Dans les quatre camps de réfugiés installés depuis 1976 dans le camp de Tindouf, dans le Sud Algérien, les 50 000 réfugiés Sahraoui du début sont devenus 155 000 en 2002 et plus de 200 000 aujourd'hui. Il y a une superposition entre trois territoires : celui des camps là où les gens vivent, celui d'une société en suspens qui a quitté un lieu, qu'elle a laissé au Sud du Maroc et qu'elle revendique, et celui de l'Etat en exil qui prépare la constitution de la vie politique après le retour. C'est donc l'attente qui structure le présent. L'absence donne sens à la suspension du temps quotidien de chacun, et du temps historique de l'identité Sahraoui des réfugiés. Puis, l'attente quotidienne, celle de tous les jours, suspendue aux aléas de l'arrivée de l'aide humanitaire (le gaz, l'eau, l'alimentation qui tardent à arriver et pour lesquels il faut donc protester, s'organiser, attendre, faire des files d'attente), confirme l'attente en général. Cette confirmation se retrouve même dans la disposition des habitations, même si l'habitat s'est considérablement transformé. Les bâtiments en brique, de sable, ont été construits dans les années 1990 mais la tente (et l'attente) reste là, dans la cour, comme un symbole de la perspective d'un retour. La tente est un signe de la précarité, un élément symbolique insistant du provisoire. Elle est le symbole que les gens sont là provisoirement, et qu'ils vont repartir. L'absence là-bas autant que l'attente ici sont instituées en principe politique et en fondement existentiel pour chacun. La terre perdue est revendiquée, mais elle est transcrite déjà au présent, analogiquement dans la toponymie des camps de Tindouf. Les noms des camps de Tindouf reproduisent des noms de villages perdus comme c'est aussi le cas en Cisjordanie, dans des lieux qui reproduisent des noms de lieux perdus. Aussi, et inversement, ce sont les géographes qui se sont davantage intéressés à cette question-là ainsi que des architectes et des urbanistes : le camp représente une « expérimentation territoriale », qui s'applique à l'espace des camps présents autant qu'à sa reproduction attendue comme un état en devenir, là-bas, ailleurs, dans le Sahara occidental, lorsque celui-ci sera reconquis. Cette reconquête d'un espace perdu est un lieu symbolique à partir duquel s' imagine l'organisation sociale et matérielle du présent. La logique

symbolique et politique s'est inversée, et on peut alors concevoir que le camp lui-même produit et entretient la demande d'un Etat Sahraoui. C'est dans le camp de Tindouf que s'est formé et se développe l'Etat de la République Sahraouie en exil. Ce faisant, il crée une réalité présente, qui fait des camps de Tindouf un « lieu anthropologique » doté de sens, de relations, de mémoire. Les enfants, petits-enfants de réfugiés rattachent leur lieu d'origine à ces camps-là alors qu'ils peuvent être nombreux en Espagne, avec un statut de réfugié, où ils ont pu être formés dans des universités à Cuba, selon la tradition de rapprochement entre Cuba et le mouvement Sahraoui. Les enfants et petits-enfants de réfugiés Sahraoui voyagent souvent, circulent, mais pour eux ces camps-là sont les camps d'origine, des lieux de référence : le lieu d'origine n'est pas le lieu perdu par leurs parents.

On a un schéma comparable avec les Palestiniens qui aujourd'hui se trouvent comme jeunes migrants parmi les migrants qu'on voit en Europe – et comme cela a été dit en début de séance, on ne sait plus très bien si ce sont des migrants, des réfugiés, migrants fils de réfugiés etc. S'ils ratent leur migration, ils devront retourner dans le camp où vit leur famille : ce sont donc des Palestiniens migrants-réfugiés. On a aussi cette transmission d'une génération à l'autre, mais pour ces migrants-réfugiés Palestiniens qui circulent en Europe, qu'on attrape derrière les camions en Grèce ou dans les Balkans, ces migrants qui circulent sont comme les autres migrants, mais leur lieu de référence n'est pas la terre perdue de leurs parents mais leur camp au Liban ou en Jordanie.

La seconde conception de la temporalité du camp est, à l'inverse, pragmatique et suppose que l'exilé vit, survit, fait des rencontres, organise son existence dans ce lieu-là même si c'est un lieu qui n'a aucun sens. Un temps réel s'installe quand le présent s'allonge, mais il n'est rien d'autre qu'un présent qui dure, sans passé, ni avenir. L'urgentisme est l'idéologie et la politique qui préside à l'existence des camps, qu'il soit à vocation déclarée humanitaire ou sécuritaire. C'est une présence qui certes se donne à voir comme une évidence concrète en opposition à l'imaginaire de l'absence ressentie dans l'exil, mais une présence des corps, des installations matérielles, qui n'a pas pour autant de repères spatio-temporels propres. Quel est cet espace-là dans la durée ? Il nous a été dit comment le HCR ou certaines ONG comme la Croix-Rouge pouvaient négocier pour avoir tel ou tel espace qui n'ont aucun sens pour les gens amenés dans ces lieux. C'est un artefact qui représente le lieu de vie pour les gens qui se trouvent dans ces espaces.

Les camps sont exemplaires d'une architecture éphémère avec ces édifices provisoires construits de plus en plus avec des matériaux légers, qui sont défaits aussi vite qu'ils ont été faits, qu'on déplace et qu'on remonte ailleurs. La caravane, le conteneur, le mobil-home sont en train de remplacer de plus en plus souvent dans les camps officiels - ce sont des discussions techniques dans lesquelles je n'entre pas – la tente ou la cabane au toit en toile plastique qui sont les structures habituelles des camps du HCR. On le voit dans le camp de Zaatari en Jordanie ou dans le camp de Calais où un camp sur un autre camp est créé. Une partie du camp initial où les gens ont été placés en avril 2015, rapidement transformé en bidonville, a été rasée pour faire à la place un terrassement très rapidement puis y mettre des conteneurs qui ont servi à loger douze personnes dans chacun d'entre eux, de 14 m². C'est très étroit, mais c'est devenu la solution officielle.

Dans un entretien avec le directeur de la société qui a construit les conteneurs (pour un film documentaire en préparation), ce dernier s'est montré très fier de ces conteneurs, considérant même que c'est « de la qualité française exportable » : il espère pouvoir développer son marché de conteneurs dans le monde des camps qui se développe à l'échelle planétaire. C'est donc un lieu d'innovation si l'on peut dire, de recherche

architecturale et urbanistique sur la forme précaire qui dure. Les camps sont des lieux où se développe cette architecture dite d'urgence ou sans frontières – il existe d'ailleurs une ONG « Architectes sans frontières » - mais où se développe aussi une économie de la logistique humanitaire, de plus en plus complexe, de plus en plus professionnelle et pérenne. D'ailleurs, ont été exposés lors de la très grande foire internationale de l'humanitaire qui s'est tenue à Istanbul au mois de mai dernier, des modèles de camps plus rapidement établis, des lampes de poche à énergie solaire que l'on peut installer sur le bras des réfugiés en leur faisant payer un abonnement à cette lampe avec un détecteur qui permet de voir si les personnes ont bien payé leur abonnement, et si ce n'est pas le cas, la lampe s'arrête. Ikea envahit également le marché de ce gouvernement humanitaire, comme j'ai pu le nommer dans divers travaux. Ce que je constate, c'est que c'est devenu un dispositif qui est aussi un marché du travail considérable, lui aussi pérenne. C'est cette pérennité dans l'urgence qui est le plus paradoxal, et en même temps le plus précurseur de ce qu'est notre monde : vivre d'une manière stable dans des situations instables.

Aussi, des compétences progressent : des bureaux d'études réfléchissent aux meilleures manières de concevoir les abris, les matériaux de construction, les voiries, l'approvisionnement en eau qui est un sujet très complexe, les équipements sanitaires et médicaux, comme autant de formes éphémères, transposables rapidement sur le principe du « kit d'urgence ». Ce qui en fait l'expression d'un « présentisme » (je reprends le terme de l'historien François Hartog), comme idéologie de la vie. Ce n'est pas seulement le présent, ni vivre au présent, mais tout n'est que présentisme, rien ne dure. On peut à mon sens appliquer ce principe dans sa vie quotidienne et personnelle, mais lorsqu'il est appliqué à l'ensemble du fonctionnement de la société ou d'une partie de la société, il pose des problèmes techniques et bien sûr du point de vue du chercheur en sciences sociales, il pose des problèmes anthropologiques, de composition de la société et de la manière dont la société se fabrique et se transforme. Le présentisme est cette idéologie qui tend à dominer le monde aujourd'hui et qui dénie la fonction et le sens que les espaces acquièrent dans la durée et transmettent dans la mémoire de leurs habitants. L'urgentisme et les camps comme déclinaison du régime de pensée et d'actions présentistes suppose qu'aucune mémoire collective du lieu ne puisse légitimement se former dès lors qu'on est sensé attendre seulement d'en repartir. Aucune histoire propre n'est jamais écrite, aucune ruine n'est jamais gardée ni valorisée.

Dans la vie quotidienne des camps, l'injonction urgentiste des uns et l'obligation d'attente des autres conduisent à un étrange ballet. La première – l'injonction urgentiste – impose aux travailleurs des ONG internationales d'avoir toujours quelque chose d'urgent à faire, les 4x4 sillonnent les quelques voies carrossables, les talkies walkies sont en permanence branchés et grésillent et les volontaires regrettent bien de ne pas pouvoir s'attarder dans des conversations plus ou moins aimables avec les réfugiés. Leur empressement contraste étonnamment avec la lenteur qui caractérise le rythme de ces derniers. Cette lenteur est la forme visible de plusieurs états possibles – souffrance, ennui, mélancolie attachée aux lieux perdus et à l'incertitude du devenir, tissage de nouveaux liens sur place, transformation des habitations. Dans le présent suspendu de la vie des camps se croisent ainsi les humanitaires expatriés qui s'affairent dans une urgence sans fin, et les réfugiés étrangers qui eux essaient de se repérer dans ces nouveaux lieux et dans la lenteur.

Il y a donc ce que j'appelle un « désert de sens » dans ces lieux-là, en tout cas à l'origine des camps. Il est encore plus ressenti quand rien ne vient le combler. Je pense à la première déclinaison de la temporalité dont je vous ai parlée tout à l'heure, quand les gens qui sont là

n'ont même pas pour eux cette pensée de l'exil qu'on attribue encore aux Palestiniens, aux Sahraouis, un exil dans lequel l'attente et l'absence fondent leur présence au monde comme j'ai essayé de l'expliquer à propos du cas Sahraoui, et peuvent même développer une idéologie nationaliste ou minoritaire susceptible de vaincre le vide du présentisme. Là tout sens se résume à la longue parenthèse de la vie en camps dont on ne sait pas quand elle va se fermer, mais qui reste construite et définie comme une parenthèse. Et pourtant c'est dans cette parenthèse que de la vie sociale se construit petit à petit, de cases en cabanes, d'abris plastifiés en abris avec armatures, de tentes collectives en tentes individuelles, dans les files d'attente, à l'entrée des cliniques de la Croix-Rouge ou de MSF ou des centres de distribution du Programme Alimentaire Mondial (PAM). A partir de ces presque riens, de leur répétition et de leur transformation, c'est la formation d'une réalité établie, habituelle dans un cadre supposé provisoire qui commence à signifier quelque chose dans un simple artefact logistique et se trouve au centre de la possibilité d'une vie sociale, d'une vie qui dès lors répond à ce que cherchent les sociologues ou les anthropologues.

Si ces camps durent, se répandent, il convient de les penser au-delà de leur fonction apparente et immédiate qu'on leur assigne dans le langage humanitaire et de l'urgence, ou dans le langage sécuritaire de la mise à l'écart, en examinant de quoi l'espace de l'attente se remplit lentement chaque jour. Les camps, campements et zones de transit sont des milliers, ils abritent aujourd'hui plus de quinze millions de personnes sur l'ensemble de la planète en 2016 si l'on compte à la fois les camps de réfugiés (environ six millions), les camps de déplacés internes (également autour de six millions), les campements de migrants que l'on trouve aux frontières, aux interstices des villes. Si l'on ajoute les centres de rétentions qui relèvent aussi de cette forme d'enfermement, cela représente quinze à dix-sept millions de personnes. Cela pose question en termes de gouvernance globale, et au-delà, de ce que peut être une société à l'échelle mondiale. La permanence de ces lieux et la circulation de ces lieux, même dans le discours de l'urgence, pose la question de leur reconnaissance sociale et de leur place dans le monde. Rien qu'en disant « reconnaissance sociale » et « place dans le monde », je dis autre chose que les discours de la peur et du rejet dont il faut se méfier, ou les discours compassionnels. Bien souvent les chercheurs en sciences sociales disent les choses en avance – je ne nous considère pas comme des prophètes mais avec une capacité prospective qui vient de la compréhension des logiques ou dynamiques sociales. Cela fait déjà une dizaine d'années que je parle de l'« encampement », qui devient un peu partout dans le monde la solution privilégiée par les Etats-nations pour traiter techniquement un problème qui est politique, celui de donner un lieu spatial à des gens qui n'ont pas de place dans les sociétés. Il se peut que les sociétés ne soient pas prêtes à s'adapter à cette situation d'extrême mobilité, d'élasticité ou de liquidité de la vie sociale. La solution du camp est la solution non pas d'un gouvernement global mais la solution des Etats-nations qui produisent ce rejet, qui produisent ce surplus humain. La forme du camp tend alors à se développer. C'est pour cela que je pense qu'il faut parler de camps contemporains, qu'il faut examiner dans toutes leur diversité.

Je vais conclure en parlant d'un programme de recherche, soutenu par l'Agence Nationale de la Recherche qui s'intéresse à la situation des migrants et des villes, et des relations qu'on établit avec les migrants en Europe principalement. Je suis entièrement convaincu que d'une part le camp ou l'« encampement », loin de ce que l'on a pu entendre pendant très longtemps dans les grandes organisations internationales, n'est pas la seule solution ni la plus économique. Finalement, en creux, l'exemple du Liban peut servir à réfléchir de nouveau à l'aide à la relation avec le migrant et nous amène à nous demander pourquoi le HCR ne met pas en place un système d'aide aux habitants qui accueille chez eux les réfugiés

chez eux au lieu de vouloir l'ouverture de camps par le gouvernement libanais, que ce dernier refuse. C'est la chose la plus élémentaire, et elle serait aussi valable en Europe, avec d'autres formes de mises en place. Ceci nous amène à la question de l'hospitalité, qu'elle soit privée, publique ou communale. A ce titre, la tentative du maire de Grande-Synthe de créer un site de bon accueil non séparé du reste de la ville est exemplaire : les relations sociales sont apaisées, on ne parle pas des horreurs et de la xénophobie de Grande-Synthe. La responsabilité des élus politique est considérable, alors qu'on a un peu trop tendance à attribuer la faute aux gens eux-mêmes d'être racistes, xénophobes.

Je défends que l'alternative aux camps c'est l'hospitalité. Le camp, même les plus beaux camps qu'on puisse faire- je pense à certains camps modèles qui sont en train de se construire à la frontière entre la Turquie et la Syrie, qui sont un peu des « Rolls Royce » de camps avec les meilleures conditions possibles de vie - sont toujours des zones d'enfermement. L'hospitalité est la réponse la plus essentielle et la plus radicale, aussi bien du point de vue des défenseurs des droits de l'Homme que du point de vue de sa signification anthropologique : face à la généralisation de la mobilité à l'échelle planétaire, la tentation de l'enfermement est quelque chose d'inquiétant.

Echanges entre les intervenants et la salle

François Noisette : J'ai retenu trois expressions lors de vos interventions au cœur de notre sujet de débat. Antoine Peigney vous avez dit que « l'urgence c'est de **consolider** les installations, les infrastructures, les assainissements » ; Michel Agier pour vous « le camp reste un lieu d'enfermement » alors qu'on est quand même sur des surfaces de villes, sur la durée, et qu'a priori mettre en prison pour un temps long suppose une véritable condamnation. Là se pose la question de la fonction de la ville. Enfin, Astrid Lenoir vous avez utilisé le terme « fondation » et mis en perspective le débat entre fonder un camp provisoire et fonder une ville nouvelle. Une ville ça se fonde, est-ce qu'un camp se fonde aussi ?

Patrick Gubry (IRD) à Michel Agier : Bonjour, j'ai aimé l'expression « zone d'attente » que vous avez employée pour définir les camps. Les migrants en effet attendent le retour, et cela s'applique aux différents exemples que vous avez donnés. Je voudrais ajouter qu'il y a une deuxième catégorie de réfugiés, qui n'attend pas de retour mais un accueil dans un pays : c'est le cas des réfugiés vietnamiens entre 1975 et 1985 même si bien sûr depuis 15 ans certains reviennent, cela s'applique plutôt à leurs descendants. Je voulais donc souligner le fait qu'il y a l'attente du retour, ou dans d'autres conditions, l'accueil dans un pays tiers.

Michel Agier : Oui tout cela est assez complexe car effectivement ce dont je parlais là, l'attente, l'absence, le retour, ce sont les grands paradigmes de représentations, de pensées pour les migrants ou les réfugiés. Il faudrait mettre tous les termes entre guillemets, notamment « migrants » et « réfugiés » qui sont tous des termes discutables, discutés, comme tout ce dont on parle. Il faut bien sûr prendre des pincettes, et se demander « qui dit quoi ? ». Un Etat ne va pas vouloir dire la même chose qu'un autre Etat. L'idée même de « clandestin » est une idée très relative puisqu'il peut y avoir des décisions prises par les Etats pour régulariser la situation et donc dans ce cas, du jour au lendemain quelqu'un d'illégal devient légal, la dimension morale et la dimension pénale tout à coup disparaissent. Simplement, relativisons tout ce que l'on entend à propos de tout cela. Et c'est aussi vrai

pour l'idée de retour. Il y avait dans mon propos une volonté de mettre en évidence des tensions, des contradictions qu'il peut y avoir entre des manières de voir, entre des représentations des personnes et la réalité de leur existence. D'autre part, à propos des Vietnamiens, on sait qu'il y a eu une vague de Boat People entre 1979 et 1983. Durant ces quatre ans, 650 000 personnes ont été accueillies dans certains grands pays comme les Etats-Unis, l'Australie, le Canada ou la France. La France a accueilli en trois ans plus de 120 000 Boat People. Et ce sans que cela crée une émeute ni fasse émerger une idée d'invasion. Le HCR voit la solution du retour comme étant la meilleure. La deuxième possibilité serait les établissements sur place. La troisième serait celle du *resettlement* (la réinstallation dans un pays tiers), et de fait, la quatrième est celle de l'« encampement » : il faut à chaque fois re-contextualiser ces « solutions » et les prendre avec un œil critique par rapport aux discours des institutions.

François Noisette à Antoine Peigney : Astrid Lenoir a évoqué la fondation d'un camp par une organisation internationale et un président du pays qui souhaite construire une « ville nouvelle » et qui d'ailleurs transfère la gestion du site à la mairie du coin assez rapidement. Vous avez dû avoir des discussions à propos du lieu où seraient installés les réfugiés avec les acteurs locaux n'est-ce pas ? Comment se pose cette question de ce qu'on fonde à ce moment-là ? En prenant en compte cette question du provisoire, de la pérennité. Quelles sont les questions que les autorités locales vous posent, ou ne vous pas posent pas d'ailleurs ?

Antoine Peigney : Oui on se trouve toujours là à un carrefour : d'une part un objectif humanitaire que les gouvernements eux-mêmes sont convaincus de devoir apporter à leur population car il s'agit après tout de leur mission, et d'autre part leurs arrière-pensées qui nous échappent, et qui n'ont rien à voir avec leur objectif humanitaire. Je prends quelques exemples : après le tsunami, sur les pays qui ont été affectés par la vague, au Sri Lanka ou en Indonésie, il y a eu, notamment au Sri Lanka, des décisions prises d'interdictions de reconstruire dans une bande côtière de 5 kms du littoral. L'objectif annoncé aux humanitaires en tant qu'opérateurs de la reconstruction était de protéger ces villages d'une seconde vague qui pourrait survenir, d'une réplique d'un deuxième tsunami. A priori, l'intention est louable. Le rôle des humanitaires est justement de suivre les directives d'un gouvernement. Les humanitaires n'ont aucune autorité pour dévier les lois nationales, ce qui explique que les humanitaires soient en permanence en questionnement en termes d'éthique pour savoir jusqu'où aller dans l'alignement avec les politiques de l'Etat qui décident de la reconstruction et de l'aide en acceptant l'aide internationale, et en même temps de se questionner pour assurer que ce n'est pas au détriment des personnes.

L'adjectif « humanitaire » est à coller à celles et ceux qui agissent en fonction de 4 principes dont le premier est l'humanisme, qui consiste à placer l'Homme au centre de l'agenda. Le seul agenda des humanitaires qui se retrouvent dans cet adjectif, c'est de mettre la personne au centre de l'agenda, sans aucune autre arrière-pensée. Nous sommes en permanence en questionnement. Quand le Sri Lanka a créé cette zone, les humanitaires ont interrogé les villages concernés en demandant à la population si elle acceptait d'être déplacée à dix kilomètres à l'intérieur des terres, dans les montagnes alors qu'elle n'est constituée que de pêcheurs. La population a refusé et a dit préférer rester là où elle est, et

assumer le risque. Elle demandait de l'aide en revanche pour réduire le risque en construisant des maisons sur pilotis, avec des ancrages forts en béton.

Les humanitaires ont été confrontés à cela et ont dû beaucoup négocier avec le gouvernement pour réduire cette bande de littoral pour pouvoir reconstruire sur le site des maisons ou alors de s'abstenir de participer à des programmes qui s'apparentaient à des déplacements forcés de population. On peut l'imaginer, c'était pour le gouvernement un moyen de récupérer des parties foncières extrêmement *bankable* pour en faire des *resorts*, des hôtels de luxe et autres. N'étant pas certains de la bonne intention du gouvernement de vouloir protéger sa population, ce fut un débat. De même aux Maldives, l'archipel a été très touché par le tsunami. Là aussi j'ai eu des équipes qui ont beaucoup travaillé sur une période de 5 ans, et quand nous sommes arrivés le gouvernement maldivien nous a dit « Ça tombe bien, avec l'argent pour la reconstruction, nous avons l'intention de déplacer la population vers certains atolls afin d'optimiser leur qualité de vie ». Cet archipel est très luxueux et c'est un territoire complexe étendu dans l'Océan Indien qui rend difficile l'accès aux services essentiels pour la population. On s'est aperçu que ces déplacements de population pouvaient, de la même manière conduire à la récupération des atolls par le gouvernement pour y installer des hôtels de luxe. Donc nous avons questionné la population : « êtes-vous d'accord pour suivre les directives du gouvernement qui vous propose de vous reloger ailleurs ? ». La population a refusé et nous avons suivi le souhait de la population et nous avons dit au gouvernement que nous acceptions de travailler qu'en suivant ce que les populations demandent de faire : prévention du risque de catastrophes naturelles, installation de systèmes pour le réduire. En aucun cas les humanitaires ne peuvent être des acteurs d'une politique de déportation de populations dite bonne pour la population alors que nous ne pouvons réellement nous en assurer. Ceci est pour répondre à votre question sur les interrogations auxquelles nous nous confrontons souvent, entre suivre une logique d'Etat et une logique humanitaire.

Pour conclure, et en revenant sur Haïti, je pense que le gouvernement Haïtien a eu le même débat intérieur. Astrid Lenoir l'a dit très justement, le gouvernement a parlé d'une ville du 21^e siècle parfaitement moderne. Je peux vous assurer que cette idée n'a jamais été partagée par tous les acteurs de l'humanitaire présents dont je faisais partie avec mes équipes et qui depuis des années travaillaient dans des pays fracassés par ces catastrophes. Nous savions, qu'au mieux, Port-au-Prince retrouverait son état d'avant la catastrophe mais que le niveau de départ en termes de capacité des autorités, des élites locales, de la ville en général était tellement bas que quatre, cinq ou dix millions de dollars n'auraient pas permis de refaire une ville moderne, un petit Paris, San Francisco, Tokyo ou autre. Seul un président, entouré de ses conseillers, pouvait penser cela. Cela l'a forcé à annoncer publiquement qu'il valait mieux éviter que toute cette population n'arrive à Port-au-Prince et qu'il serait préférable qu'elle s'installe à Canaan. Il annonce du provisoire, et on sait très bien que ce ne sera pas le cas.

Pour conclure sur ces dalles de béton dont parlait Astrid Lenoir. Nous avons appris depuis des années que même le provisoire doit être ancré fermement dans le sol pour construire ce que vous appelez des *shelters* - ces maisonnettes en bois temporaires qui succèdent à la toile et la bâche plastique et précèdent la maison en dur – pour qu'elles résistent aux aléas climatiques. En Jamaïque, en Grenade, dans les Antilles, nous avons travaillé avec des collaborateurs ingénieurs et architectes sur des concepts de maisonnettes en bois assez solide pour que leur toit ne soit pas ancré dans les parois en bois mais directement dans une chape de béton pouvant ainsi résister à des vents dépassant 100 km/h avec des inclinaisons

de toit qui permettent de faire glisser le vent. Nous avons beaucoup travaillé sur des systèmes qui nécessitaient cette apparente pérennité, sur des dalles ciment qui questionnaient car cela voulait dire que les gens allaient rester. Etant très sceptique sur les intentions et les capacités d'un gouvernement dans ces politiques globales, quitte à faire du temporaire, on préfère faire du temporaire durable, solide, plutôt que du vrai temporaire sous toile qui nous remettra devant une situation similaire trois mois plus tard : la toile s'envolera trois mois plus tard et il n'est pas dit que l'on ait à ce moment-là d'autres solutions pour loger ces personnes.

Thierry Dufour, urbaniste : J'avais un certain nombre d'interrogations mais Antoine Peigney y a en partie répondu. Je pense qu'il y a une ambiguïté, cela a été dit tout au long des trois interventions, entre le transitoire et le pérenne. A mon avis c'est une question de curseur : quand on sait que ce temporaire va durer, pour quelles raisons – c'est une question complètement naïve – n'essayons pas de mettre le curseur au plus bas ? C'est se dire que cet espace-ci, à terme, sera de nouveaux quartiers. Pourquoi ne mettons-nous pas le curseur relativement haut pour apporter des éléments en termes d'infrastructures, d'équipements, qui puissent justement faire en sorte que ces espaces vivent correctement. Je suis urbaniste mais je ne sais pas quel est le niveau de structuration des différentes organisations internationales sur ces problématiques : la question de la planification, même s'il s'agit d'une planification générale, sommaire des différents espaces, la question des différents niveaux d'équipements à apporter dans ces différents territoires. Ce sont des questions-clés et vous avez répondu à un certain nombre d'éléments. L'urgence c'est important, mais derrière l'urgence il y a le développement. Il faut apporter des réponses plus globales.

Marcel Belliot, ancien président de l'AdP : Ma question concerne la société des camps et le fait que les gens arrivent dans des camps, à la périphérie des villes, non pas complètement désorganisés mais souvent en famille, sous forme de micros-sociétés, et s'installent petit à petit les uns à côté des autres. Ce qui pose plusieurs problèmes. Quelle est la capacité de ces groupes en détresse et désemparés de reprendre leur destin en main et de reconstruire eux-mêmes sur leur propre base leur quartier ? Comment cette micro société locale arrive à s'organiser pour discuter avec les grands locaux et régionaux du pays mais aussi avec les ONG ? Quelle est sa capacité d'autonomie ? Il y a une réserve d'intelligence et d'imagination et surtout d'auto-gouvernance, il serait bête de s'en priver. Je voulais savoir de quelle manière est perçue cette appréhension de la société locale des camps, de personnes venant d'un peu partout, plus ou moins structurés, plus ou moins organisés, qui sont soit livrés à eux-mêmes soit complètement infantilisés pour se réorganiser et organiser une nouvelle vie dans cet habitat temporaire ?

Jacques Gally : J'ai remarqué sur la carte qu'a présenté Igor, que sur l'Amérique Latine n'apparaissait aucun point. Or on sait bien que dans les villes d'Amérique du Sud on trouve des quartiers de migrants. Est-ce qu'il y a un traitement différent en termes d'urbanisme ? Les statistiques ne sont-elles pas complètes ? Du point de vue de l'urbaniste, cela pose tout de même question.

Igor Karpinski : La carte que nous avons vue est la carte des réfugiés ou de migrants dans le monde, mais les quartiers de réfugiés n'étaient pas représentés, seuls les camps le sont. Je pense qu'en Amérique Latine il y a plus de quartiers de migrants que des camps.

Michel Agier : Cela a été assez complexe de faire cette carte. Celle-ci est la deuxième version, ce n'est pas la première version qui est dans l'ouvrage *Un Monde de camps*³. C'est une deuxième version parce que précisément, en plus des camps de réfugiés du HCR, des camps officiels, de la représentation globale de la présence de déplacés internes, on a ajouté sur cette carte-ci avec un grisé différent les lieux de présence de campements informels aux frontières et les camps ou campements de travail. On voit quelques-uns de ces campements en Amérique Latine, en particulier dans deux grandes zones : les zones de très grandes plantations dans le Sud du Brésil, et les zones qui correspondent à la construction des énormes barrages hydro-électriques en Amazonie, où là on a des systèmes de campements, de camps, de cités-camps de travailleurs, qui vivent dans des conditions proches de celles des déplacés et des réfugiés (isolement, enfermement), dans des situations où les gens n'ont pas le choix d'aller ailleurs. Nous sommes toujours en train d'imaginer une troisième version. Ce qui est intéressant dans ce que vous dites et qui me touche énormément, c'est l'Amérique Latine et le monde des favelas. C'est d'abord là-dessus que j'ai commencé à travailler et à faire des recherches pendant plusieurs années au Brésil et en Colombie. Il y a de très grandes proximités entre le camp, le campement, et le bidonville. Il faudrait entrer dans les détails de chacun de ces termes mais une des transformations les plus probables des camps qui se pérennisent c'est la forme de la périphérie précaire. C'est un peu ce que l'on trouve dans les camps de déplacés internes à Khartoum, à Monrovia ou à Cape Town, qui sont des lieux qui au bout de plusieurs décennies disparaissent. A un moment donné il faut que l'Etat ou le pouvoir municipal décide d'arrêter de traiter administrativement ce lieu, de le traiter comme les autres, un lieu dans lequel on a le droit d'acheter son terrain – dans le camp, puisqu'il est provisoire, on n'a pas le droit d'acheter son terrain, de s'établir. Dans ces cas, il y a une libération juridique de ce caractère d'exception, et on retrouve alors des logiques qui sont celles des favelas. Je me suis beaucoup intéressé à cette relation et sur le plan de la forme progressive du développement depuis la baraque en carton jusqu'à la baraque en bois, la fabrication en dur, et la construction d'un étage comme dans des favelas à Salvador ou à Rio ou à Sao Paulo qui ont des immeubles de trois, quatre, cinq étages. C'est le cas dans les camps les plus anciens, Palestiniens, en Cisjordanie ou au Liban. Par exemple, le camp de Shatila est un lieu d'une densité de construction et d'une densité démographique les plus hautes que l'on puisse trouver à Beyrouth. Le camp est limité administrativement, bien que cette limite ne se voit pas, mais les gens font du commerce, vendent leurs habitations en écrivant sur un bout de papier « j'ai vendu à Untel » sans avoir de propriété officielle puisque cela appartient à l'Agence des Nations Unies pour les Réfugiés Palestiniens. En réalité, depuis la naissance de ce camp de Shatila, tout cela a été vendu, revendu, loué, sous-loué, et vous avez maintenant une population dont moins de 50% est Palestinienne. Les autres sont Libanais, Irakiens, Syriens, mais aussi Soudanais, Egyptiens etc. C'est-à-dire tout un tas de migrants ou réfugiés plus ou moins statutaires, en situation de précarité administrative. Voilà une des transformations, c'est-à-dire un développement social, démographique, économique et politique dans un espace qui reste restreint. Ce lieu

³ *Un Monde de camps*, sous la direction de Michel Agier, Paris, La Découverte, 2014

d'enfermement à un moment donné implose et doit s'ouvrir. Il y a je pense une grande proximité avec le monde des favelas.

A propos de la société des camps, c'est un terme intéressant. Le monde social qui se développe dans ces espaces, ce sont des cas particuliers mais il faut tous les décrire. Il y a eu beaucoup de débat à propos de l'ouvrage *Un monde de camps*⁴ où j'ai dit « il faut rendre les camps célèbres ». Il faut connaître leurs noms comme on connaît le nom des villes, il y a des camps qui sont aussi peuplés que des grandes villes comme Dadaab avec 350 000 habitants. Il faut aller les voir, ouvrir leurs portes et ne pas les laisser dans l'enfermement ni dans une gestion technocratique. Le problème de ces sociétés de camp c'est qu'elles restent ghettoisées, enfermées sur elles-mêmes. Ce ne sont pas des ghettos à l'origine mais elles le deviennent, et le développement d'un camp dans l'enfermement ne peut que devenir un ghetto. C'est en cela qu'est la difficulté, puisque techniquement il n'y a pas de solution, la solution est politique. Il faut trouver le moyen de faire disparaître le camp non pas en le détruisant comme on le voit très souvent mais en l'ouvrant. Il y a des discussions sur des camps déclassés : dans la périphérie de Monrovia par exemple, il y a des camps qui ont servi de camps de déplacés internes pour les Libériens qui venaient du Nord et de camps de réfugiés pour les Sierra-Léonais. Les pouvoirs locaux et les organisations internationales se posaient la question de savoir si on pouvait sortir de l'exceptionnalité de ce lieu-là, l'ouvrir, offrir la possibilité d'acheter, construire, installer sa famille, faire venir des gens. C'est ce qui permet de faire société. Sinon, ils restent des lieux de développement social dans l'enfermement avec toutes les conséquences qui en découlent.

Antoine Peigney : En réponse à cela, on peut parler de bien social, et de la façon dont nous les humanitaires avons contribué à le faciliter, le favoriser entre des groupes qui se retrouvent dans un camp formel ou informel. La manière que nous avons de procéder, qui est très partagée par la totalité des humanitaires, c'était dans les tous premiers jours de la réponse d'urgence, de placer les personnes qui sont les victimes ou les survivants en acteurs. C'est ce que l'on appelle l'approche communautaire. Comme je vous le disais tout à l'heure, les humanitaires placent l'Homme en tête de l'agenda. Les humanitaires dans les années 80-90 avaient cette conception, mais avec un mode opératoire très paternaliste dans la manière d'arriver. Fondamentalement convaincus de vouloir aider les personnes victimes et de les secourir de l'urgence, nous avons une manière d'agir très verticale, invasive, en affirmant savoir ce qui est bon pour la population, à savoir faire un camp de réfugiés où nous distribuerons de la nourriture. Progressivement, quand est apparu ce débat sur la résilience, il y a maintenant une dizaine d'années, on a constaté que la résilience de ces communautés était basée sur la capacité à être un acteur dès le lendemain du choc qui est provoqué par la catastrophe. Ne pas attendre ces fameux quatre à six mois lors desquels on pense que les personnes ne peuvent rien faire d'autre, que ce sont des victimes traumatisées. On va s'occuper d'eux et plus tard quand on prendra le chemin de la reconstruction et du développement, ils reprendront un rôle d'acteur de leur développement. A tort. Nous avons inversé le schéma et nous avons constaté que les premiers acteurs, ce sont les voisins, les secouristes locaux, les volontaires de la CR du pays local, bien avant que nos équipes internationales arrivent avec avions, spécialistes etc. Il y a une solidarité immédiate qui se met en place, et les gens prennent ce rôle d'acteur même quand le grand barnum international est arrivé. Ils ne veulent pas qu'on leur en dépossède. Pendant longtemps on

⁴ Cf. Op. cit.

leur en a dépossédé, maintenant non. Bien sûr, le monde humanitaire est très pluriel donc je ne suis pas porte-parole d'un monde singulier mais globalement, il y a une tendance actuelle et partagée à donner dès les premiers jours un rôle d'acteurs aux personnes. C'est cela l'approche communautaire. Qu'est-ce que cela veut dire concrètement ? Simplement leur confier des missions qui décident d'avoir eux-mêmes en concertation avec l'ONG et les bénéficiaires. Prenez l'exemple d'Oxfam dont Astrid Lenoir a jugé leur intervention très invasive en disant que l'ONG a voulu le nettoyage du camp de Canaan par les gens sans les payer pour cela. Cela peut paraître très invasif, mais je pense qu'Oxfam a eu une méthode beaucoup plus participative pour arriver à cette conclusion, je l'espère en tout cas. Oxfam est une ONG qui a une bonne réputation, donc on peut imaginer qu'elle n'aurait pris cette décision sans parler à des leaders en leur demandant ce qui est soutenable pour eux économiquement, par rapport à leur recherche d'emploi, la construction de leurs foyers, sur ce qu'ils peuvent soutenir pour montrer que c'est leur sécurité demain. L'ONG ne peut tout faire, sinon il s'agit une approche très verticale, paternaliste et en soi néo-colonialiste. Cette approche communautaire est essentielle. Dans les faubourgs de ces villes libanaises, nous avons mis en œuvre cette approche avec les réfugiés Syriens. Dès que l'on constatait qu'un groupe de 100 personnes était présent dans un quartier de Tripoli, peu importe d'où il venait, on identifiait avec ces 100 personnes quelques mineurs, femmes ou hommes qui étaient d'accord pour prendre des responsabilités et dire être à l'initiative d'actions. Nous mettons en place un système de concertation, toutes les semaines, il y a une réunion entre la Croix-Rouge Française, Libanaise et le groupe communautaire qui demande de l'aide à ces organisations pour le nettoyage de certains chemins, à mettre des cailloux, à les drainer ou à aider en urgence trois familles tout juste arrivées. Cela donne de la responsabilité et contribue à la résilience des personnes qui se reconstruisent d'autant plus rapidement qu'elles jouent un rôle personnel dans cette phase de l'aide humanitaire et de la reconstruction.

Virginie Bathellier à Michel Agier : Je voudrais revenir sur la notion d'hospitalité que vous avez évoquée et qui semble très intéressante dans la relation qu'il y a entre la société d'accueil et le camp de réfugiés. Je voulais savoir comment entrevoyez-vous cette mise en œuvre de l'hospitalité sur le temps long, sachant aussi que l'hospitalité peut varier selon des cultures et des contextes particuliers ? Peut-être aussi discuter de la notion de don et de contre-don.

Sylvie Capitant, enseignant chercheur (IEDES) : Je voulais interpeler M. Peigney qui représente ici les humanitaires. Monsieur Agier nous a fait évoluer du paradigme du camp en démontrant que ça a été la réponse qui a été mise en place pendant de nombreuses années, pour passer à d'autres types de réponses, notamment celle de l'hospitalité. Est-ce que les humanitaires réfléchissent à cela ? Les organisations humanitaires se sont d'ailleurs construites dans cette réponse à l'urgence et dans cette construction des camps. Est-ce que de ce fait il y a une réflexion par rapport à cela ? Est-ce que les ONG seraient en mesure de s'adapter à ce changement de paradigme ? Pensez-vous que cela est réaliste ? La deuxième interrogation était juste après l'intervention d'Astrid Lenoir qui nous invite aussi à changer de paradigme aussi, peut-être **du paradigme de l'urgence au paradigme de l'urbanisation de l'urgence**. Comment politiquement cela peut être assumé ? De manière rationnelle, est-ce que c'est possible d'imaginer dès le début des constructions qui pourraient être effectivement durables. J'imagine la maire de Paris pouvoir dire qu'elle ne va pas créer un

camp mais faire un 21^e arrondissement de Paris. Comment politiquement est-ce possible ? Comment avec les réfugiés ça peut l'être ? parce que Michel nous disait que finalement, au début personne n'a dans l'idée que ça va durer, donc ce ne sont pas forcément des gens qui vont avoir dès le début l'intention de s'installer. Je pense que politiquement la question qui peut se poser est : comment assumer ce changement de paradigme pour une urbanisation de l'urgence ?

Etudiant de master 2, « Développement local » (IEDES) : Je voulais simplement connaître vos considérations sur la notion de vulnérabilité sociale dont on parle peu dans le domaine mais qui recouvre bien les thématiques que ce soit le foncier ou la titrisation des territoires, les services essentiels, l'éducation ou la santé, et qui intervient parfois sur un fondement assez traditionnel de l'humanitaire entre urgence et développement mais sur des questions sur l'urbanisation d'une ville qui peuvent poser problème en Amérique Latine, sur des concepts d'urgence et de développement à la fois par rapport à ce concept de vulnérabilité sociale. Ceci finit par perturber les politiques publiques. On le trouve notamment en France avec toute cette frustration dans la compréhension du phénomène et des réponses.

Antoine Peigney : Sur la question du changement de paradigme et de la capacité des ONG à s'adapter, à passer demain du camp à l'accueil individuel. Je ne vois pas de contraintes particulières pour que les ONG ne sachent pas changer de paradigme. La difficulté est moins du côté des ONG qui ont montré depuis qu'elles existent en 1971 si on prend l'ère post-moderne des ONG, qu'elles se sont adaptées considérablement, à tous ces nouveaux défis. C'est plus la logique des Etats que je questionne : est-ce que les Etats demain veulent garder la maîtrise des réfugiés sur leur territoire en les enfermant dans des camps ? Ou est-ce qu'ils autorisent l'ouverture des camps pour que les réfugiés puissent se loger chez un habitant individuel ? Les ONG s'adapteront à cela. Si demain la logique change, si les Nations Unies font un plaidoyer en disant qu'il faut arrêter cette logique des camps et privilégier une approche plus humaine d'un accueil personnalisé, les ONG suivront, elles feront leur job. Elles changeront de mode opératoire : elles feront des listes de personnes prêtes à héberger. Ce ne sera ni plus ni moins compliqué que de s'investir sur des camps. Le problème est moins la capacité des ONG à changer de paradigme opérationnel car il s'agit d'une mécanique pure, que d'un point de vue politique, la capacité des Etats à changer leur vision des réfugiés.

En France, une ONG Singa a déjà expérimenté cela aussi, ce que l'on appelle « l'humanitaire participatif » ou « l'humanitaire numérique » qui vise à s'extraire des grands canaux de l'humanitaire et ses grands piliers (Croix-Rouge, ONG, Nations Unies) pour donner la parole directement aux citoyens. L'ONG Singa expérimente cela en mettant en rapport un citoyen français et une famille de réfugiés en France pour que l'un accueille l'autre, sans que cela passe par un don financier versé à telle ONG, Secours Catholique ou autre, des organisations qui avec ce don vont peut-être aider un autre réfugié à la fin d'un circuit dont le donateur ne suit plus *in fine*. Cela est déjà en cours, ce qui prouve, et ça répond en partie à votre question, bien que cela soit sur le sol français c'est différent car il y a moins de réfugiés en France que dans d'autres pays. Mais cet exemple montre que demain, si les Etats autorisent ce mode d'hébergement ou en tout cas ne le contraignent pas, les ONG s'adapteront et accueilleront sans aucun problème ce nouveau type d'hébergement. Cela sera même moins coûteux.

Pour revenir sur ce que je disais, en termes logistiques et de consommation d'argent, on arrivera à des solutions beaucoup plus économiques que la gestion d'un camp qui est extrêmement coûteuse. Mais pour des raisons politiques cela va rester compliqué, parce que la situation échappera au contrôle de l'Etat qui verra les gens s'éparpiller sur le territoire national sur lequel ils n'auront plus la maîtrise pour pouvoir s'en servir aussi comme levier politique, de pressions, de menaces pour dire « si vous ne donnez pas tant d'argent, nous fermons ce camp ». Ce levier échappera à l'Etat demain s'il favorise ce que nous souhaitons, c'est-à-dire un hébergement plus humain, individualisé, dans de l'habitat individuel.

Michel Agier : Je ne vais pas faire une conférence sur la question de l'hospitalité, je vous invite à aller au colloque organisé au Collège de France sur les questions de migrants, réfugiés, asile, où des gens intéressants parleront de ce sujet (voir les vidéos des conférences ici : http://www.college-de-france.fr/site/colloque-2016/_audiovideos.htm). Pour résumer, prenons quelques faits ponctuels qui se sont passés ces dernières années, en particulier en 2015. Je retiens deux réactions. L'une, il y a un an, des maires de quarante villes, grandes et petites, maires de gauche et de droite, qui ont dit avoir la place sur leur territoire et vouloir accueillir des gens et d'ailleurs vouloir que de nouveaux habitants arrivent pour repeupler les petites villes, pour justifier de garder des écoles ouvertes, etc. Il y a eu de nombreuses initiatives, une demande de tous ces maires qu'une relation s'établisse avec l'Etat pour mettre en place des dispositifs. Au mois de novembre, il y a une réunion organisée par le Ministre de l'Intérieur avec des maires mais ça n'a rien donné. En pleine campagne électorale, une pseudo-polémique émerge, comme si l'on reprenait les choses qui avaient été faites l'an dernier mais là le gouvernement de gauche, qui prépare les élections bien évidemment, décide de manière autoritaire que les villes allaient accueillir des centres pour héberger des gens. La droite qui prépare aussi les élections affirme qu'il n'est pas question que les villes soient envahies par les migrants. Il y a une sorte de mise en scène politicienne aujourd'hui des rôles de gauche et de droite à partir de quelque chose qui l'an dernier était tout autre et n'a pas été mis en œuvre.

Cela nous ramène à quelque chose de très ancien qui est l'hospitalité communale. On la trouve dès le Moyen-Age, avant toute l'histoire de la prise en charge par les Etats-nations de la question de l'asile, et du contrôle des migrants et des politiques migratoires. Aujourd'hui on a perdu cette idée-là. Le philosophe Derrida a utilisé une formule assez belle, je cite de mémoire : « si nous demandons aux villes maintenant de faire ce que devraient faire les Etats, c'est que nous avons renoncé à le demander aux Etats ». L'idée de l'hospitalité publique s'est progressivement diluée dans le régime de la politique migratoire du territoire, de l'Etat-nation.

Le deuxième élément que je commenterai est ce qui a émergé depuis 2014-2015 et jusqu'à aujourd'hui, sur les initiatives sur internet, de sites qui recueillent des propositions de gens qui veulent accueillir des migrants, des réfugiés ou des demandeurs d'asile, sans se soucier de savoir a priori quel est leur statut. Une association le fait également depuis longtemps, Jesuit Refugee Service, qui a un accompagnement juridique et social des personnes qui le souhaitent. J'ai rencontré plusieurs fois lors d'enquêtes ou dans mes relations des gens dire, par exemple un couple de retraités suisses : « on avait de la place chez nous, à force d'être à la Cimade (ou l'association équivalente en Suisse), on a décidé qu'il n'y avait pas de raisons, cette chambre vide là nous allons la proposer à quelqu'un ». Ce qui se passe dans tous ces cas-là c'est que, ce qu'on appelle anthropologiquement l'hospitalité privée (le concept de « j'accueille chez moi qui je veux ») est très compliqué. Cela nous amène à une hospitalité

non pas « inconditionnelle » comme a pu le dire le philosophe Derrida et qui fait penser à une figure de l'étranger sacré. Car quand on pense à l'hospitalité inconditionnelle, on se dit « non, pas n'importe qui » et en réalité on se sent mal à l'aise avec cette injonction. Au contraire, il faut réfléchir de nouveau avec l'anthropologie, avec l'histoire, sur des cas très concrets qui existent dans le monde d'hospitalité conditionnelle. A quelles conditions pratique-t-on l'hospitalité ? Il y a beaucoup d'exemples qui sont proches du parrainage. En Afrique on dit « ici tu es mon étranger », celui que j'ai accueilli et qui est là chez moi. L'hospitalité privée s'est socialisée, elle a été prise en charge par des institutions, avec le début des organisations humanitaires et charitables comme les hospices de Saint Vincent de Paul au Moyen-Age. Un transfert de l'hospitalité privée à l'hospitalité plus élargie s'est fait, puis à une hospitalité organisée par des Eglises, des établissements, jusqu'à cette hospitalité étatique, si l'on peut encore parler d'hospitalité à ce niveau-là, qui a fait oublier l'idée d'hospitalité derrière celle du contrôle du territoire. La situation actuelle nous invite à réfléchir à cela. Le site internet CALM (Comme A La Maison : <https://singa.fr/la-communaute/calm-comme-a-la-maison/>) est pour moi une résurgence de quelque chose de très ancien qui est l'idée même de l'hospitalité.

Concernant la question sur le 21^e arrondissement de Paris. Je pense à un architecte avec qui je travaille, Cyrille Hanappe, pour une enquête sur le thème « aménager le précaire ». Il y a des travaux d'architectes qui se font actuellement, à Calais, à Grande-Synthe et ailleurs, pour voir comment améliorer autant que possible ces espaces très insalubres et précaires. Lui défend l'idée de la ville accueillante, et quand Anne Hidalgo a annoncé qu'elle voulait aussi faire son « camp humanitaire », il a évoqué à la place, des « quartiers d'accueil ». Il existe dans le monde des « maisons de migrants » par exemple, et énormément de logements vacants qu'ils seraient possibles d'utiliser, avec en outre le fait que nous ne sommes pas du tout dans des phénomènes de saturation démographique contrairement à ce qu'il se passe en Afrique, en Asie ou encore au Proche-Orient. Nous sommes loin d'être dans des problèmes démographiques avec l'arrivée de quelques centaines ou milliers de migrants. Effectivement, il y a des solutions qui relèvent d'une volonté hospitalière de la part des communes. Le maire de Grande Synthe, Damien Carême, anime un réseau de villes hospitalières, ce qui motive aussi cette volonté d'être plus accueillant dans sa ville que ne l'a été la maire de Calais par exemple, à quelques kilomètres de là.

Dichotomie des temporalités dans la notion de logement transitoire

Astrid LENOIR, architecte

François Noisette : Je vous propose, avant de rentrer dans le débat, d'aborder le sujet par le prisme du travail d'Astrid Lenoir, revenue d'Haïti où elle a passé du temps. Elle s'est posée la question des types d'abris, de logements, de tentes qu'il y a dans les camps. Est-ce qu'ils ont du sens ? Qu'est-ce que cela change pour les gens, pour leur installation ? Cela nous permettra de penser au camp en tant que ville, future ville, morceau de ville.

Astrid Lenoir : Bonjour à tous. Je suis architecte, je ne prendrai pas la casquette de chercheur contrairement à de nombreux intervenants car ce n'est pas mon activité principale et que mes travaux de recherche portent sur des cas Français, sur des sujets assez lointains de ceux qui nous intéressent aujourd'hui. Néanmoins, à la suite de cette expérience en Haïti, je me suis intéressée à des sujets qui entrent dans cette journée d'étude. Je vais donc vous parler plus brièvement que les deux intervenants précédents, du cas Haïtien, avec un regard d'architecte et avec beaucoup de questions - plus que de réponses - surtout pour ouvrir quelques hypothèses qui permettront après, je l'espère, d'ouvrir le débat.

Présentation du contexte

Le camp dont je vais vous parler est le camp Corail situé à Canaan, sur la commune de la Croix-des-Bouquets, à une petite vingtaine de kilomètres de Port-au-Prince. En 2010, ont été déclarés d'utilité publique 5 hectares à Canaan, qui est une zone quasiment désertique où l'on trouve quelques habitations parsemées et qui a plutôt une mauvaise réputation pour des raisons diverses et variées. Le gouvernement en place libère ce terrain afin d'y installer un camp qui se dit « transitoire ». Cela se fait très rapidement après le séisme : le terrain est déclaré d'utilité publique en début d'année 2010 et le camp verra le jour en avril 2010. C'est un camp « transitoire », qui doit faire le lien entre une situation vécue comme invivable pour les populations qui affluent vers la capitale et une phase de relogement plus pérenne, une phase de développement. Il s'agit de déplacés internes, des gens des régions alentours qui ont été chassés par le séisme et qui ont tout perdu, ce qui diffère de réfugiés qui arrivent dans un pays hôte. Ce camp a été mis en place sous l'insistance de la communauté internationale voire de l'aide humanitaire américaine qui voyait dans la mise en place de ce camp le meilleur moyen de reloger rapidement, temporairement et dignement un grand nombre de personnes. En revanche, le gouvernement haïtien et d'autres organismes internationaux étaient plutôt défavorables à la mise en place d'un camp dans ce lieu. Malgré tout, plusieurs organisations internationales interviendront pour la création et la gestion de ce camp, et en mai 2011, soit assez rapidement, la gestion du camp est transférée à la mairie de Croix-des-Bouquets.

La notion de « transitoire »

La première interrogation que je voulais partager avec vous, c'est cette notion de transitoire, qui à priori reste un concept et une appellation si la phase de développement censée suivre n'est pas prévue dès le départ. Dès l'inauguration du camp, la question du transitoire et la limite entre le provisoire et le pérenne est floue. Le président Haïtien parle déjà d'une ville nouvelle, de décentralisation de la capitale, et de création d'une ville modèle où il fait bon

vivre. Il assure que des routes et des infrastructures seront créées pour la communauté. Parallèlement, il est toujours question d'un « camp transitoire ».

Plusieurs zones avaient été prévues, mais seulement deux zones pouvant accueillir 10 000 personnes ont finalement été construites. Avec la mise en place de ce camp, une masse importante de population est venue s'installer autour du camp, ce qui a fini par créer une sorte de deuxième camp, une zone urbanisée de manière informelle autour du camp. A Canaan, malgré les réticences du gouvernement Haïtien, des dispositifs relativement pérennes sont installés : arasement, stabilisation des sols, installation de tentes remplacées par la suite et rapidement par des *shelters* selon une logique assez commune à l'échelle mondiale. Finalement, une volonté de créer une véritable ville est affichée, le discours du « provisoire » se perd petit à petit, sans pour autant que le caractère pérenne du dispositif mis en place ne soit assumé en tant que tel.

La frontière entre le provisoire et le pérenne est assez floue dès le départ. En effet, on explique à la population que cette situation est provisoire et qu'elle est due à l'urgence, notamment au moment de la construction des *shelters* où l'on propose de les installer dans un lieu coupé de tout. Mais on n'offre pas à la population d'autres perspectives que ce camp de *shelters*, ce qui revient presque à leur offrir un reflet de pérennité. Par exemple, pour la construction des *shelters*, on met en place, comme dans beaucoup d'autres endroits, des fondations et des dalles en béton sur lesquelles sont installées des structures en bois qui répondent à des normes de construction, et ce contrairement aux constructions locales qui ne les respectent pas nécessairement. Ces *shelters* deviennent alors plus résistants que des maisons auto-construites à l'échelle locale. Le fait de couler une dalle et des fondations est un geste fort qui traduit un ancrage dans un lieu, et qui s'éloigne de la mise en place d'une tente ou d'un abri démontable. La construction est assez rapidement inscrite dans une temporalité plus longue que la simple transition. Il me semble qu'en voulant maîtriser la mise à l'abri des populations d'une manière rapide et efficace, on met en place des systèmes qui deviennent assez difficiles à faire basculer vers un développement urbain plus vernaculaire et plus adapté. Quand on installe une tente, on sait qu'à la prochaine tempête ou qu'au bout de 6 mois l'abri sera invivable, et donc qu'on devra trouver une solution pérenne – le «on» englobant l'intégralité des acteurs, soit aussi bien les habitants que les acteurs de l'aide internationale ou encore les acteurs des gouvernements locaux. Là, on met en place des structures physiquement pérennes, plus résistantes que nombre d'habitations haïtiennes, mais selon un concept provisoire, avec une organisation urbaine provisoire, pas forcément adaptée à la localité. « Urbanistiquement », le fait que ces camps soient transitoires permet de remettre à plus tard ce qui, à mon sens, devrait être à l'origine de la création d'un quartier qui sous-entend la création de voies, un accès à l'eau potable, à l'électricité, à des services en soi, ainsi que des logements.

Vivre le temporaire dans le camp

Comment vit-on le temporaire en tant qu'habitant de ce camp ? Une anecdote : Oxfam qui est intervenue sur ce camp, a refusé que les habitants soient payés pour assurer le nettoyage du camp et des latrines et leur a demandé d'assurer l'entretien et la sécurité sans rémunération pour, je cite, « ne pas briser l'honneur des populations et dans le but de renforcer l'esprit communautaire ». Il y a donc une volonté de créer une vraie communauté, un esprit de groupe dans un quartier où les habitants seraient solidaires. Or cette réalité est imposée. Elle devrait se créer avec le temps, progressivement, dans des espaces qui

l'encouragent et le permettent. Il est donc demandé à des personnes délocalisées et déracinées, présentes sur place parce qu'elles n'ont d'autres choix, de recréer assez vite un esprit communautaire. Là encore on flotte entre le provisoire et le pérenne, entre une temporalité que l'on voudrait exceptionnelle, où l'on demande aux personnes de faire des choses de manières exceptionnelles, et une temporalité longue qui appartiendrait plus à du quotidien. De ce fait, il y a un écart entre la gestion, la mise en place, l'organisation par les différents acteurs de ce camp et l'image, le message de départ de créer une véritable ville nouvelle. Sans faire de sociologie, d'anthropologie et encore moins de psychologie, il me semble que lorsqu'on perd son logement et qu'on est obligé de se déplacer à cause d'une catastrophe, qu'elle soit humaine ou naturelle, une rupture est créée dans ses habitudes, dans la culture, dans son histoire, dans la vie des gens : il y a donc un avant et un après. A Haïti, il y a un avant séisme et un après séisme. Le logement habité après cette rupture va être vécu, à mon sens, comme le point qui va lier le passé au présent. Il y a une reconstruction physique des habitations, des quartiers, des villes, et une reconstruction des modes de vie de la population, socialement par les relations de voisinage, par une reprise des activités quotidiennes, et politiquement par une réappropriation de son statut de citoyen, d'habitant de la ville. La question reste la suivante : dans ces camps, dans ces shelters, comment tout cela peut se recréer ?

L'échange de savoirs et de compétences

Le troisième point qui m'intéresse concerne l'échange de savoirs et des compétences, qui questionne la responsabilité des acteurs de l'aide dans le temps long et non pas uniquement lors de leur intervention. En tant qu'architecte, je m'intéresse au temps qui passe et à la façon dont on le vit. Quand un camp est mis en place, on installe des structures qui vont accueillir des gens pendant une année ou plusieurs, parfois jusqu'à une génération entière pour certains camps : comment, au moment de la construction, prend-t-on en compte ce temps qui passe et la vie des gens ? Dans ma pratique, je rénove et réalise des logements individuels, soit pour des particuliers soit pour des promoteurs ou des acteurs publics en France, pour de la vente ou pour de la location : même pour de la location, même pour une dizaine de familles dans le cas d'une ZAC, des questions se posent sans pourtant connaître le mode de vie de chacun. Des maîtres d'ouvrage peuvent me dire que dans cette ville en particulier, les gens aiment avoir de grands logements, parce qu'elle se trouvent en zone péri-urbaine qui accueille davantage de familles, et donc il est nécessaire d'apporter une attention particulière au dessin des espaces extérieurs avec des parcs de jeux pour les enfants par exemple. Bien que cet exemple soit éloigné du cas des camps, il illustre le fait qu'il y a des données spécifiques à des cultures, à des localités très précises à prendre en compte. C'est également le cas dans la conception d'un *shelter* et d'un camp car ces structures sont annoncées dès le départ comme provisoires. Ces données devraient être prises en compte même en situation d'urgence car on sait que ces logements transitoires dureront jusqu'à accueillir plusieurs générations. Évidemment, la difficulté réside dans l'appréhension de ces données un peu évanescences, mais la question de la transmission des savoirs et des compétences, celle de l'échange des savoirs et des savoir-faire m'apparaît essentielle. Quand on construit des *shelters*, souvent à l'étranger et avant la catastrophe, ceux-ci sont ensuite vaguement modifiés afin de correspondre à ce que l'on comprend de la zone où ils seront implantés, adaptés et modifiés, pour résister au climat et aux intempéries. Ces données physiques, telles que la résistance sont connues ou maîtrisées, et c'est peut-

être ça que les acteurs de l'aide ont à apporter dans les pays où ils interviennent. Néanmoins, cela ne suffit pas à créer des lieux de vie.

Pour finir sur ce point : à Canaan, au camp Corail depuis février 2015, l'US AID et la Croix-Rouge Américaine ont annoncé un déblocage de 14 millions de dollars sur une période de deux ans. Ils souhaitent ainsi redynamiser le secteur en permettant aux gens de subvenir à leur besoin sur place, stimuler de nouvelles opportunités économiques sur la zone de Canaan, faire venir des entreprises, permettre un meilleur fonctionnement de la zone urbaine grâce à une planification et une gestion plus efficace et plus adaptée. Bien que ces projets soient très légitimes étant donné que ce camp finira par se transformer en ville, leur mise en place est en soi un palliatif à un problème urbain qui a finalement été créé, non pas par précipitation mais par une mauvaise appréciation de la transition qu'il aurait dû y avoir entre la phase d'urgence et la phase de restauration qui conditionne le développement.

Intégrer les migrants et réfugiés au marché du travail local

Lisa Reudenbach, Cities Alliance

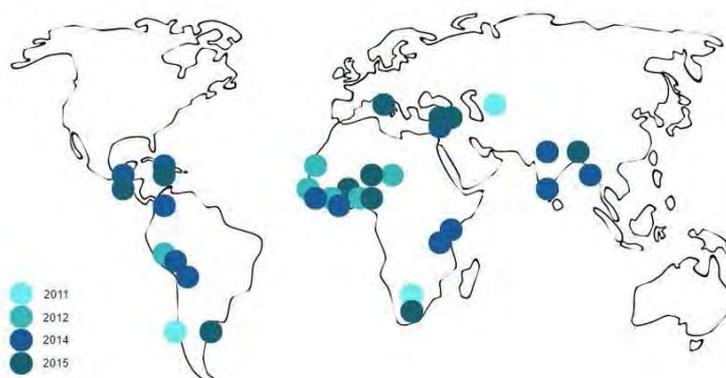
François Noisette : Vous travaillez pour *Cities Alliance*. Vous avez lancé un appel à projet sur la question de l'intégration des migrants. Quelles sont les questions qui ont été posées sur la table par les partenaires que vous avez sélectionnés ? Avez-vous déjà commencé à tirer les leçons de ce projet ou du moins soulevé des questions pour l'avenir ?

Lisa Reudenbach: I will talk about creating economic opportunities for migrants. To give you an overview of my presentation: first, I will briefly introduce the Cities Alliance and the Catalytic Fund, for which we have launched this request for proposals on migration that I will introduce in the second point. Then, I will present four different projects, which all discuss the question of economic opportunities, but address the topic through very different approaches. The presentation will differ from the previous ones this morning, as we will go a little bit away from the humanitarian approach and rather into the development approach: Focusing more on the long-term aspects and how we can integrate migrants in the longer term.

Cities Alliance and the Catalytic Fund

Cities Alliance is a global partnership for urban poverty reduction. It is not an alliance of cities but an alliance for cities. Different members participate: Local Authorities, National Governments, NGOs, multi-lateral organisations, private foundations and knowledge institutions. All of these members are working together to make cities more sustainable and specially to reduce urban poverty.

One of our instruments is the Catalytic Fund, a global innovation fund that provides grant support to innovative projects, seeking to initiate urban transformation processes – that's why it is called « catalytic ». The projects are rather short with a duration of usually one to two years and grant sizes between 50,000 to 200,000 US dollars. We try to initiate transformation on the ground by creating partnerships in cities. We have up to now launched four calls for proposals: "Urban development" (2011), "Youth and the city" (2012), "Know your city: information for transformation" (2014) and "Migration and the inclusive city" (2015).



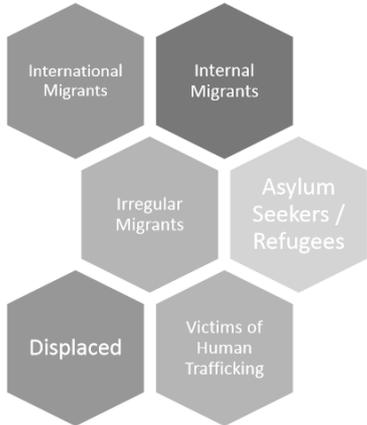
31 innovative projects in 48 cities
in 32 countries around the world

Currently, we have 31 ongoing projects in 48 cities in 32 countries around the world. The map shows all project locations. You can see one dot in Europe, which is actually from the migration call and it is the first time that we are doing a project in Europe. This is quite new for us, but with the topic of migration, it is quite obvious that we also have to deal with European cities.

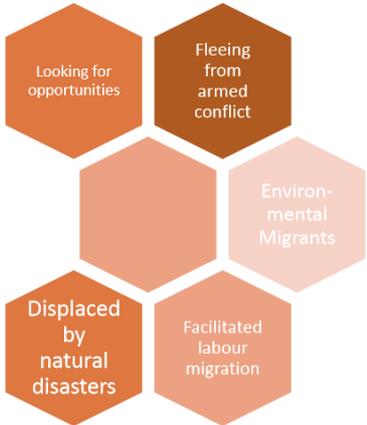
Migration and the Inclusive City - Catalytic Fund Call for Proposals 2015

If we sum up, we have one billion people on the move around the world, which is quite a lot. And there are very different migration patterns, influenced by specific social, economic and political contexts, in both origin and destination countries. Those migrants themselves are just as varied in their experiences, in the reasons why they migrated, in their skills, the legal status, the existing networks in origin and destination countries, and also their race, religion and class. Regardless of their diverse characteristics and experiences, the one thing most of them have in common is that at some point of their journey they end up in cities. Either as transit space, a temporary residence or a new home. Although it is usually the national level that is doing the migration policy, it is the city and the local authorities that have to deal with those migrants. So with this call for proposals we were looking for innovation in policy responses and practical approaches that increase spatial, social and economic inclusion. Throughout this presentation I will use the term migrants. In this call we didn't focus on a specific group of migrants, such as Internally Displaced People (IDPs), migrants or refugees, we left it open as to see what response we would get. And we were actually quite surprised by the diversity of proposals dealing with different types of migrants that we received.

TYPES OF MIGRANTS:



REASONS FOR MIGRATING:



This is an overview of some types of migrants, and reasons for migrating that were addressed by the proposals received through our call for proposals, drawing a very diverse picture of migration. Some examples: we had proposals for Mexico or Morocco which are typical transition countries, with people coming either from Central America to the US, or in the case of Morocco, from Southern Africa to Europe. These are countries where people transit, but also where they get stuck and many stay there in the end. There are a lot of

dynamics in those countries: people from there are migrating but also others pass through there as a transition point, while others end up there. There is also the traditional rural to urban migration to search for opportunities like in Cambodia or in Peru. In proposals for the Philippines, it was highlighted how people leave their place because of natural disasters. In other cases, like South Africa, migration was historically facilitated to increase the labour force, e.g. for the sugar cane and mining industry.

In spite of all these different reasons, we found from the response to our call that the problems those migrants are facing in the city are quite similar. Many end up in slums where they don't have access to services, to opportunities for employment or education; many suffer from marginalization, from exclusion and vulnerability. Often, there are tensions between the local population and the migrants, often leading to violence or xenophobic responses. For migrants, there is also a lack of political participation and participation in city planning. Therefore, a city's policy response is key, but the problem is that in many cases, the cities that are experiencing the biggest migration influx are those cities with the biggest backlogs and limited resources, which already have problems providing services and opportunities for their population.

Four project examples: Approaches for economic integration of migrants in Jamaica, Bangladesh, Nigeria and Guatemala

The four projects have recently started, so there are no results yet but the presentation of their approaches gives quite some insight, which I hope is of value. Within the next one to two years, we will have results for those projects, which aim to increase economic opportunities for migrants.

Integration in Local Economic Development Plans in Jamaica

Jamaica's economy is characterised by high public debt, weak economic growth and high unemployment. Around 20% of the population lives below the poverty line, and there is high social and economic inequality. Also, there are high levels of crime and violence, and high levels of out-migration to USA, to Canada, and to the UK. This has a high socio-economic impact on Jamaica: It is estimated that between 60 and 85% of graduates leave the country to OECD countries. One of the problem the project is dealing with are deportations: many migrants from Jamaica are deported back to the country, mostly because of overstay, illegal entry/re-entry, or drug related crime. This was something we did not expect to deal with: the involuntary returned migrants who come back to the country. Many of them left their country a long time ago, 50% left over 15 years ago, so they have very few family ties in Jamaica and have an unfamiliarity with the country. They also suffer from lack of access to basic services, unemployment, poverty, homelessness. They have a very high vulnerability and high risk of engaging in crime and violence. Another challenge is the strong gender component of migration in Jamaica. In fact, 1/3 of deportees are women, and 80% of children of deportees still reside abroad. So there is a strong need to consider these gender dimensions and impacts on the families of involuntary returned migrants.

The project has the objective to integrate those involuntarily returned migrants and to improve access to services and economic opportunities. The approach is:

- to improve on the one hand the national policy, the procedures and the institutional framework to have a coordinated approach to manage the reintegration of the deportees

- and on the other hand, to strengthen the capacities of local authorities to mainstream migration into local economic development planning.
- to create a coordination mechanism with national and local stakeholders,
- and to consider the gender issues within the deportation problematic.
- to strengthen the capacities of NGOs and other local stakeholders for improving income generation of deportees and their access to services.

This project could be successful because:

- migration issues are integrated in local development planning, which is a useful approach in view of usually being the national level that is doing migration policy
- it has a strong gender lens;
- a strong link to existing initiatives
- it has a strong participatory approach, comprising diverse stakeholders from the public and private sectors, academia and civil society organizations
- the action is based on consultations and data collection.

Social enterprise creation in Bangladesh

In Bangladesh, 40% of the over 150 Million inhabitants live in poverty, and in the capital city Dhaka, 60% of the 15 million inhabitants live in slum areas. There is very high rural-urban migration from the countryside to Dhaka with people in search of economic opportunities and access to services, or due to climate change impacts, where people lose their land and their economic opportunities. Many migrants are unskilled, unaware of their rights, the available services and opportunities. They often don't have access to education, and lack skills as well as social and professional networks. In general, over 88% of employment in Bangladesh is informal. In cities, this mainly refers to domestic work, home-based production, retail and construction. So, there is no availability of formal jobs for unskilled migrants. The project is dealing with domestic workers, for whom this is the only access in the labour market. In those informal jobs many work in unprotected and vulnerable conditions, without written contracts, starting at a very young age and with low remuneration. Migrants mostly also lack access to government services, political voice and decent employment.

The objective of the project is to improve access of migrant domestic workers to economic opportunities and social protection. The project aims to achieve this by:

- enhancing sustainable livelihood opportunities by providing skills training, decent work matching, and access to financial services and social protection. This aims to create direct impact by providing decent work and career development opportunities for domestic workers.
- Creation of CityWorks Social Enterprise, providing improved livelihood opportunities to domestic migrant workers. It is owned and operated by women from domestic worker communities themselves.
- creating a space for dialogue between the government, private sector, civil society and academia to improve regulatory and policy frameworks.
- developing evidence-based campaigns and advocacy targeting domestic workers, employers, communities, government and other stakeholders.

The approach is quite innovative and social enterprises are not common yet in development. As the social enterprise is owned and operated by domestic workers themselves the project seeks to empower them and make the project sustainable, giving them a long-term perspective. It is also an innovative combination of working to improve policy and framework, building capacities and mobilising workers on a platform.

Participatory knowledge creation and advocacy in Nigeria

The context in Nigeria is different. Lagos is a huge mega city with 23 million inhabitants, with steady migration from other regions in Nigeria but also from the neighbouring countries. There are different kind of migrants coming into Lagos, some fleeing violence and natural disaster while other seek economic opportunity. Nigeria is a federal state with deep ethnic and regional ties. There is a strong association between state of origin and the opportunities of political and economic participation. Migrants from other states or countries are therefore often denied their rights and services. Also, migrants often lack access to housing, services, employment, and face evictions or even deportation to their states of origin. Internal migrants are treated as non-citizens in their own country and denied basic citizenship rights. Migrants from other countries are often treated as “illegal”, no matter their actual legal status.

The project aims to integrate migrants in Lagos’ slums through participatory knowledge creation and advocacy. The approach is to:

- identify challenges faced by migrants in the local economy in Lagos slums
- organise migrant communities around participatory data collection and slum profiling.
- use the created knowledge to engage with policy makers and government, showing the economic and social contribution of migrants.

These activities are complemented by community-based savings groups to increase economic opportunities and by providing also community-based legal assistance.

This is a project with a very strong bottom-up approach that seeks to empower the migrant communities. It uses community data to document existing problems, to show the economic contribution of migrants and to advocate with policy makers.

Multi-stakeholder committees in Guatemala

The region of Central America faces extreme poverty, social exclusion, lack of dignified work opportunities, high levels of violence, the active presence of organized crime, impunity and corruption. It is a region of origin, transit and return for people who seek work, a better quality of life, family reunification and/or escape from violence. For example, in 2014, almost 100,000 Guatemalans were deported from Mexico and US. Guatemala City, the capital, struggles to provide opportunities, services and housing for the returnees. Deportees are faced with violence, discrimination, stigmatisation, family disintegration, loss of property and familiar environment.

The project aims to improve access to job opportunities for deported migrants, by creating an “Intersectoral Committee for Labour and Social Inclusion” in Guatemala City. It seeks to create employment and self-employment opportunities for deportees and is composed of

different representatives from central and municipal governments, the private sector, civil society and communities, working together to find solutions to integrate those deported migrants and to create opportunities for them. It is complemented by training and skills certification, as well as by employment matching with companies and public institutions. It also seeks to create entrepreneurship opportunities and provides psychological and social support. We consider a success factor that they try to leverage the skills and work experience migrants have acquired abroad for the growth of the city. The sustainability of the project will be ensured through institutionalisation of the Intersectoral Committee. The project will try to upscale the experience to other cities and countries, feeding lessons learned and recommendations from the project into exchanges with El Salvador and Honduras.

To conclude my presentation, I think we really need to recognize that migration is an integral and important part of development, shaping patterns of urban growth, and, depending on the response, also shaping the economic, social and cultural vibrancy of cities. Migration cannot be treated as something temporary, we have to deal with it now and accept it. Migrants can be key players in city growth, resilience and sustainability, so we should treat them as opportunity rather than as problem.

Questions pour Lisa Reudenbach

François Noisette : Je suis absolument surpris par le fait qu'il y ait deux projets qui concernent les migrants retournant au pays.

Marcel Belliot, urbaniste : Je voulais savoir : sur quel groupe social, sur quelle catégorie de personnes vous êtes-vous appuyés pour mener à bien vos projets ? Dans chacun de vos projets, vous travaillez avec les gens du quartier que vous essayez de mobiliser pour leur donner une capacité d'action. Vous appuyez-vous sur des organisations déjà existantes ? Sur des structures locales qui ont exprimé le souhait de travailler avec vous ? Est-ce des consultants du pays ou des étrangers qui vont ont proposé ces projets et qui vont vous aider à les mettre en œuvre ? Ce sont peut-être les pouvoirs locaux qui ont sollicité votre aide pour travailler avec les gens du quartier ? J'aimerais connaître un peu votre mode opératoire.

Etudiant ISUR : I wanted to know your opinion about micro financing through established financial institution in these types of project?

Lisa Reudenbach : We have launched a call for proposals under which these projects were submitted. We have some criteria that we expect from those proposals, which we also use to evaluate them in the selection process. One of the most important ones is that the local authority has to be somehow involved in the project. It doesn't have to be the main implementer of the project, but there needs to be some local ownership from the city authority. In general, different kinds of organizations can apply: international organizations, ministries, local authorities and local or international NGOs. But other important criteria are the participation of communities and the partnerships created for implementing the project,

so neither of those organisations can just apply by itself, without creating a partnership for implementation with the other stakeholders, like civil society and communities. We have projects implemented by UNDP together with a Ministry and several local NGOs, and others by very small NGOs, e.g. some that are affiliated with SDI (Slum Dwellers International). This partnership approach is very important in the projects we fund. There is always a focus on starting a dialogue between different kinds of levels, in order to address these problems.

About the micro-financing: We don't have projects working on that, and personally I don't have any experience on that. But e.g. the project in Bangladesh with the Social Enterprise is trying to improve the access to finance for domestic workers. Usually, slum dwellers or irregular migrants don't have access to credits from any bank, e.g. due to their lack of an officially registered address and the social enterprise is trying to improve this. I don't know the details on how they will do that, but I can imagine they would provide a guarantee for the members of the social enterprise to apply for credits, which can be very useful.

Echanges entre les intervenants et la salle

François Noisette : J'ai quelques interrogations par rapport à ce qui a été dit ce matin et pendant ces deux interventions, sur l'idée que pour bien accueillir les populations défavorisées encore plus les immigrés, il faut que la ville soit suffisamment bien équipée. Ce matin on a entendu des propos sur l'hospitalité. A mon avis, on fait avec les moyens du bord, notamment avec ceux qu'on a sur place. Selon un principe de réalité, si on attend qu'une ville soit « bien équipée », on peut attendre longtemps. Il reste quelques milliards d'investissement à faire pour satisfaire les normes dites occidentales. Moi je vois une contradiction entre l'urgence de l'accueil et le fait de poser des conditions préalables, notamment un minimum d'équipements. Il doit y avoir un grand nombre de familles qui n'ont pas accès à l'eau potable, qui vont chercher l'eau au puits et qui pourtant accueillent des gens.

Anne Burlat : Oui c'est une contradiction intéressante. Il y a deux semaines j'étais à Haïti avec une délégation centrafricaine et j'ai eu une discussion avec un urbaniste brillant qui m'a dit que les ONG formalisent la pauvreté, parce qu'elles proposent des abris. En fait, ce qui s'est passé à Bangui, c'est que pour aider les gens à retourner dans les quartiers, juste avant ce qu'il s'est passé au mois de septembre et c'est certainement lié, il y a deux ONG qui ont eu des programmes de reconstructions de maisons. Une en a reconstruit 816, et 809 ont été détruites durant les dernières exactions. L'autre ONG en avait construit 120, et 60 ont été détruites. Le gouvernement avait défini cela comme des « entrées couchées », car c'était des abris de 18m², juste quatre murs et un toit. L'idée était de dire à la population que c'était à nouveau du dur, dans le lieu où elle voulait retourner, et ça permet de recommencer à vivre. Si ce n'est le problème de l'eau mais étant donné le faible nombre d'habitants à l'époque, rien n'a été installé à part quelques bornes fontaines. C'est encore les plus pauvres qui paient le plus cher. L'urbaniste rencontré disait : « nous savons qu'une famille Centrafricaine a besoin de 2 chambres ». J'ai essayé de lui expliquer que NRC, une ONG assez spécialisée, avait fait des évaluations, dont une auprès d'une femme qui était contente du résultat à laquelle elle avait demandé : qu'est-ce qui permettrait d'améliorer le

projet ? La femme en question avait répondu « j'aurai préféré avoir une seule pièce, c'est trop grand pour moi ». C'était assez intéressant car on en revient aux besoins et ce que les gens, qui se trouvent à ce moment dans une grande vulnérabilité, sont capables d'assumer, de gérer, de s'approprier. Il est nécessaire de l'appréhender vraiment. J'insiste sur le lien qui est à faire entre les humanitaires et les institutions.

Thierry Dufour, urbaniste : A travers l'intervention d'Anne Burlat et de Maggie Casal, je me rends compte que la problématique de la planification, thème abordé pendant cette deuxième table ronde, pose énormément de questions auxquelles il n'y a pas forcément de réponses : à travers l'intervention d'Anne Burlat, très fouillée et intéressante, qui traduisait aussi votre désarroi par rapport à cette absence d'outils, et à travers celle de Maggie Casal qui montre que votre ONG fait preuve de bonnes intentions derrière lesquelles il y a, je peux me tromper, peu de mise en œuvre car c'est très compliqué.

Marie Claire Eustache, urbaniste : Une question par rapport à ce qu'a commencé à esquisser Anne Burlat à propos de l'espace public, et de sa nécessité dans la réflexion de reconstruction notamment. Vous l'avez abordé avec le Ministère de l'Urbanisme. Quelles sont les pistes sur lesquelles cela doit déboucher ? C'est un espace essentiel et en tant qu'urbaniste, l'espace public est une donnée de base sur laquelle on doit tous travailler et qui revêt des notions essentielles.

Etudiant ISUR pour Anne Burlat : Vous dites que vous n'avez rencontré aucun professionnel de l'urbain à Bangui. Je suis très étonné : pourquoi n'y a-t-il pas eu de mission « Assistante technique » qui a été montée ? Etes-vous la première à avoir fait ce constat ? Vous avez dit avoir travaillé avec l'AFD, j'imagine que vous leur avez fait remonté l'information, est-ce qu'il y a une perspective qu'un projet se monte à plus ou moins court terme ?

X pour Anne Burlat : Vous parlez beaucoup des ONG et des institutionnels, que ce soit les Etats ou les autorités locales ou régionales, elles n'ont pas la même approche ni la même connaissance du territoire. Que ce soit en Afrique ou en Haïti, est-ce qu'il y a une décentralisation qui permet que ces autorités locales puissent être un relai par rapport aux habitants car toutes les questions que vous posez rejoignent cette problématique.

Anne Burlat : Concernant la question sur la décentralisation : en Centrafrique, il n'y a pas de décentralisation. Un code de décentralisation est sur le bureau du Président, ce code propose une décentralisation tellement avancée qu'on a l'impression de faire un pas de géant, mais on n'y est pas encore. Dans la délégation avec laquelle j'étais, j'ai demandé à ce que soient présentes deux personnes de la municipalité : un urbaniste absolument brillant et à ce moment-là conseiller, et le responsable du service technique. J'ai appris il y a deux jours que l'urbaniste est redevenu responsable du service technique, je pense en raison du fait qu'il n'avait pas de poste. Jeudi 29, pour ceux que ça intéresse, il y a une journée discussion-débat sur la reconstruction après-crise où je ferai un retour sur ce travail qui est très récent et qui est financé par l'AFD, un échange entre paires, entre deux pays du Sud. L'un des premiers objectifs que j'avais lorsque j'ai proposé la délégation centrafricaine, c'était de mettre ensemble des personnes de différentes institutions, qui dans leur pays ne travaillent

pas ensemble. Un travail aurait pu être fait dans le pays, pour diverses raisons il a été réalisé en Haïti en premier. Cela a l'avantage qu'il est fait hors-sol et qu'il y a une liberté de paroles qui a été prise très rapidement. Etaient présents le Ministère de l'Habitat et de l'Urbanisme, la Municipalité, une agence technique montée par la Banque Mondiale, la SODECA (Société des Eaux), et le Ministère des Affaires Sociales et de la Reconstruction Nationale. Tous ces gens travaillent ensemble, et le plus grand plaisir est que le travail de délégation continue, alors que j'ai cru que chacun allait retourner dans son institution une au pays. Ce genre de travail est extrêmement intéressant, mais il faut qu'il se réalise au cœur d'un processus. Vous parliez d'outils et de la manière dont on se sent en désarroi devant le manque d'outils. Je dirai qu'en encadrant cette journée d'échange, j'ai été facilitatrice. Mon rôle était de répondre à leur question mais également d'essayer de leur faire prendre du recul, ou de ramener sur la table ce qu'ils n'avaient pas vu ou qu'ils ne souhaitaient pas entendre. A deux moments, mes propos auraient pu être pris pour de la moralisation. La grande difficulté réside dans le fait que ce n'est pas à moi d'exprimer ce que je ferai. Cela peut être une grande différence entre le travail humanitaire, et le travail de relèvement/de développement : au moment où les humanitaires arrivent, par définition après une crise, il y a tout de suite une ingérence. La question est de savoir à quel moment ils sortent de l'ingérence. Au Népal cela a été très clair : deux mois après le tremblement de terre, l'Etat a dit « l'urgence est terminée. Maintenant nous passons au développement ». C'est une manière de reprendre les rennes et de maîtriser le travail et ceux qui le font. Le désarroi est plutôt face au fonctionnement du système.

Concernant l'assistance technique en Centrafrique : l'AFD est dans le pays, et elle a un projet, le PRESU (Programme de Reconstruction Economique et Sociale en Milieu Urbain). Cela est intéressant car c'est économique et social dans le milieu urbain mais ce n'est pas la reconstruction du milieu urbain. On peut en discuter par rapport aux objectifs qu'ils se sont donnés. Ce qui est intéressant dans ce projet-là, c'est ce que l'AFD a voulu mettre en place suite à la leçon apprise après Haïti. Les humanitaires se plaignent et disent que c'est la faute des bailleurs s'il existe des projets d'urgence et des projets de développement, c'est parce qu'il y a des bailleurs d'urgence, et des bailleurs de développement. Sauf que s'il n'y a pas de propositions qui demandent autre chose, on restera sur ce schéma-là. L'AFD a décidé, avec le PRESU, de mettre en place deux types de financements : un « urgence » et un « développement », qui soient tout de suite l'un derrière l'autre sans césure entre les deux. Je ne suis pas certaine que cela se passe plus en continuum et seulement en contiguum. Les questions que cela soulève, nous pourrons les traiter jeudi 29.

Concernant l'espace public : J'essaie de le défendre, et j'ai essayé de le défendre auprès du Ministère mais tout le monde en a peur. Si l'Etat n'a pas été capable d'encadrer l'urbanisation de ces endroits, c'est encore plus difficile de revenir maintenant, pour encadrer la création d'espace public, qu'on pourrait confier à la coopération française qui aujourd'hui a le courage d'encadrer le foncier. Dans des territoires-là, tant qu'on n'osera pas y aller, je ne sais pas ce qu'on pourra y faire. C'est pour cela que je parlais de reconnaissance. Il y a deux moyens d'avancer sur ces territoires-là : soit de proposer qu'étant donné que ces territoires sont vides et que personne ne s'y trouve, on peut aider les habitants à se réinstaller ailleurs, soit considérer que les habitants ont des droits car ils ont habité cet endroit à un moment donné. Comment s'y prend-t-on ? Car tous les habitants demandent que des routes soient faites. Sauf qu'aujourd'hui la manière dont on fait les routes en général c'est de les tracer toutes droites et de donner des indemnités à tous ceux qui se trouvent sur le tracé initial. Comment refaire du remembrement ? Aujourd'hui, les territoires que je vous montre sont entièrement détruits, ils ont tous

couverts par des droits qui ne sont pas formalisés. Tout le monde le sait. Comment peut-on rentrer en discussion sur des petits quartiers pour répondre à des besoins qui ont été clairement définis par les habitants et qui reviendront ? Est-ce qu'on est en capacité de prendre ce temps-là en temps de crise ? Avant d'aller voir les déplacés, je me suis dit que le terrain proposé aurait pu permettre d'avoir un temps intermédiaire pendant lequel un travail sur ce remembrement serait effectué. Quand on discute avec les déplacés, au-delà de la notion d'enfermement, il y a la difficulté à se réinstaller encore une fois. Aujourd'hui, ils se sont recréés une vie depuis 2 ans voire plus. Ils habitent dans le camp : il y a une pharmacie, des élevages de porcs, du maraîchage etc. Dans tous les cas, il va falloir recréer ailleurs, ce qui demande une grande énergie. Quand on parle de résilience, les personnes en ont à un moment donné, et ensuite ils n'en ont plus. On ne peut demander plusieurs réinstallations successives. On ne peut évoquer avec légèreté les questions de réinstallation des habitants. Ce sont les discussions avec les habitants qui m'en ont fait prendre conscience.

François Noisette : Je voudrai compléter sur la question des professionnels. Il y a la question du temps, et celle des conditions dans lesquelles on intervient. Il y a des financements mis en place par les bailleurs de fonds, et effectivement ce ne sont pas les mêmes budgets, ni les mêmes formalisations d'appel à projets entre la gestion de la crise et l'après crise. Y compris pour des questions sécuritaires. Pour Bangui il y a eu, il y a 2 ans, un appel d'offre très intéressant, mais la liste des conditions sur les partenaires, la sécurité, la fourniture des voitures blindées etc. ne pouvait convenir. Ce n'est pas mon métier, je ne pouvais pas aller faire de la planification à Bangui il y a 2 ans. Cela rejoint ce qu'Anne Burlat a dit sur le foncier : on sait négocier la réouverture de foncier dans un quartier informel, mais seulement quand les gens sont là, quand deux personnes à temps plein passent et repassent dans les quartiers, rediscutent, créent les conditions nécessaires. En revanche quand il n'y a personne sur place, ce sont des choses difficiles à gérer dans une période de crise et de sortie de crise. Après la question c'est les professionnels locaux, qui, comme l'a dit Anne Burlat, ont leurs schémas, les choses qu'on leur a apprises etc.

Anne Burlat : Je n'avais pas complètement répondu à l'assistance technique. En l'occurrence, il y a le projet, et une assistance technique de renforcement de compétences sur quatre ministères. Mais il n'y a pas de conseillers au sein du Ministère de l'Urbanisme. Premièrement car cela ne semble pas être une priorité. Deuxièmement, on peut se demander dans quel état sont les institutions avec lesquels on peut travailler ? Deux projets sont en train de se réaliser à Bangui. L'ONG qui a vu ses maisons détruites et qui est toujours sur place a continué en se disant que c'était une bonne idée. Ils ont travaillé avec les gens qui en l'occurrence avaient été identifiés dans les quartiers. En revanche, cette discussion avec les habitants n'avait pas été envisagée depuis le début par les institutions, alors même que des zones de retour avaient été identifiées. En tant qu'urbaniste, je ne comprenais pas comment cela était possible. Finalement grâce à l'ONG une discussion est engagée, c'est un projet-pilote qui prend beaucoup de temps car tout le monde craint que cela n'explose à nouveau. Un protocole extrêmement lourd a été mis en place, et si ça marche tant mieux. Il y a des réunions publiques, tout le monde a le droit d'y participer. Néanmoins, avec ce protocole, il est difficile pour les participants aux réunions destinées à négocier les conditions de retours dans les quartiers, de prendre la parole. Les prémices ont commencé en mars, des premières réunions ont été prévues en mai. En juin, une nouvelle prise d'otage a lieu mais finalement le projet a repris normalement par la suite, et de nouvelles maisons

vont être construites en septembre. En même temps l'ONG avait peur, malgré les impératifs donnés par les bailleurs, de retourner pour construire des maisons et qu'une crise reparte. Même après toutes ces discussions qu'ils ont pu avoir.

Lisa Reudenbach: I wanted to make a comment on the issue of lack of professional urbanists and capacities of local authorities. I wanted to confirm, that in our work this is a huge problem: On the one hand, many countries don't have universities to teach urban planning and if they have, they teach curricular that are from colonial times. And these don't really respond to the problems that the cities are facing today. And on the other hand, if countries have people who are professional urbanists, the work in local authorities is not very attractive because it is so badly paid and with such a bad reputation that many go to the private sector or industry. So the work in local authorities is not a career option for them. This causes a lot of difficulties. For example, we have a program in Liberia that just started and in the country there are just 3 people who are trained in urban planning. So, « how can we expect that cities are able to tackle those challenges if they don't have people that have the right capacities »?

Maggie Cazal: Mon intervention, j'espère que c'était assez clair, portait sur les projets urbains et la planification, c'est-à-dire qu'on travaille sur le moyen et le long terme. Il ne s'agit pas d'accueillir les immigrés tout de suite car on n'a pas la place. Si on parle de la ville inclusive, ça veut dire qu'on doit leur proposer quand même un espace convenable ainsi que tous les services qui vont avec, pas simplement pour les immigrés mais aussi pour la population défavorisée qui est déjà sur place. C'est la raison pour laquelle on insiste davantage sur l'ensemble des programmes mis en place ou futurs pour les projets urbains et aussi bien dans le cadre de la planification stratégique où il y a globalement une prise en compte de ces questions. Sinon on ne travaillerait pas sur la ville inclusive. Si on fait comme on faisait dans le passé, c'est-à-dire accueillir sans apporter les équipements qui vont avec, ça veut dire qu'on ne travaille pas sur la ville inclusive.

Anne Burlat: Je vais rebondir sur la dernière intervention (de la salle). Typiquement, à Bangui, il n'y a pas d'études d'urbanisme ni d'études d'architecture, et c'est la même chose à N'Djamena. Ceux qui ont étudié l'urbanisme l'ont étudié ailleurs. Le problème, qu'on a abordé pendant nos échanges à Haïti, c'est la difficulté d'apprendre quelque chose qu'on n'a pas testé. Nous, tous les urbanistes qui sont là, nous avons essayé, nous sommes passés dans certains services, nous avons vu comment cela fonctionnait, nous avons vu qu'il y avait des jeux d'acteurs. La difficulté qu'ils ont c'est de s'atteler au schéma directeur : on fait un trait, une zone, on exclut, et ça ne répond pas au problème et aux besoins qu'ils ont aujourd'hui. L'idée est que quand il y a une règle, on l'applique. A Haïti, pour prendre un exemple simple, normalement il est interdit de faire une route avec une pente supérieure à 10%. Ceux qui sont allés dans ces quartiers savent très bien que, ou on ne fait pas de routes ou on accepte qu'elles fassent plus de 10%. Il y a eu une longue bataille pendant deux ans avec le Ministère des Travaux Publics et au bout de ces deux ans, la construction de la route a pu se faire. Sur place, la délégation a trouvé ça très bien, mais par la suite ils défendaient coûte que coûte la règle. Donc il a fallu parvenir à discuter sur le fait que la règle est faite pour le cas normal, pour la planification normale. C'est pour ça que la crise est intéressante car en cas de crise, on est en droit de questionner la règle. Il faut qu'on montre qu'on la

connait, et à partir du moment où on la connaît, il faut aussi être en capacité de la questionner parce qu'on a compris les besoins et qu'on sait où on veut aller. Par rapport à ça, tout ce qui est planification, avec un contenu qui n'a pas pu être testée, peut être extrêmement « sèche », pas du tout dynamique. On peut dire que c'est une planification stratégique, opérationnelle, mais une fois qu'on a dit les mots, que fait-on ? Comment comprendre ce qui est important à mettre en priorité ? Comment conseiller le ministre ? De fait, c'est le ministre qui, à un moment donné, va être appelé auprès d'un autre ministre pour expliquer. Est-ce qu'il faut qu'il arrive avec un plan qui nécessite des diagnostics et donc de bonnes études ? On ne peut attendre que quelqu'un ait fait trois ans d'études dans ce contexte d'urgence. Toutes les problématiques qui apparaissent avec les déplacés peuvent être utiles pour parvenir à ce qu'au sein du ministère on arrive à débattre.

Table 2 - L'apport de la planification

Intégrer les déplacés internes dans la ville

Anne Burlat, Groupe URD, Spécialiste des questions urbaines et habitat

Les déplacés urbains à Bangui et leurs impacts sur le développement urbain

Capitale de la Centrafrique d'1,2 millions d'habitants, Bangui est un territoire où il y a de la place, l'espace n'y est pas contraint. Il s'agit bien d'une capitale qui a besoin de se développer mais les problématiques sont différentes de celles qui concernent habituellement les grandes métropoles.

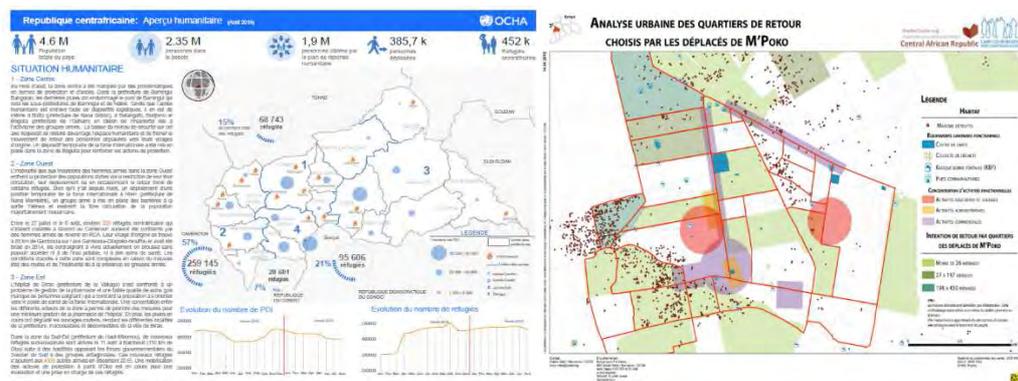
Une crise caractérisée avec un regard humanitaire

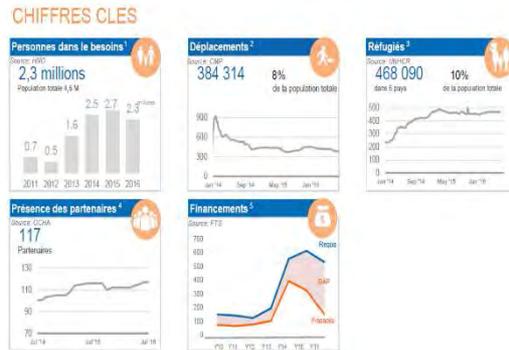
Une crise touche la Centrafrique depuis 2012-2013. Il s'agit d'une crise exogène qui a atteint la capitale avec des répercussions importantes : environ 4 000 morts, des exactions entre voisins, des populations qui ont fui leur habitat et ont rejoint des lieux qui ont pu devenir des camps. Il y a des camps gérés par les Nations Unies et d'autres qui sont davantage des lieux de personnes déplacées.

A partir du moment où on a une crise, les acteurs humanitaires arrivent. Il peut y avoir de nombreux acteurs humanitaires comme pour l'exemple d'Haïti que l'on a évoqué ce matin. A Bangui, de nombreux acteurs humanitaires sont sur place, bien que cela n'ait rien à voir avec Haïti. Une fois les acteurs humanitaires arrivés, ce sont les Nations Unies qui coordonnent l'action humanitaire.

Les acteurs humanitaires agissent très rapidement au lendemain d'une crise, lorsqu'il y a encore danger de mort pour la population, et pendant la période post-crise qui prépare la phase de développement. Le groupe URD (Urgence, Réhabilitation, Développement) duquel je fais partie s'est créé il y a près de 25 ans justement sur cette idée de lien entre l'urgence et le développement.

En cas de crise, les acteurs humanitaires travaillent avec ces types de documents :



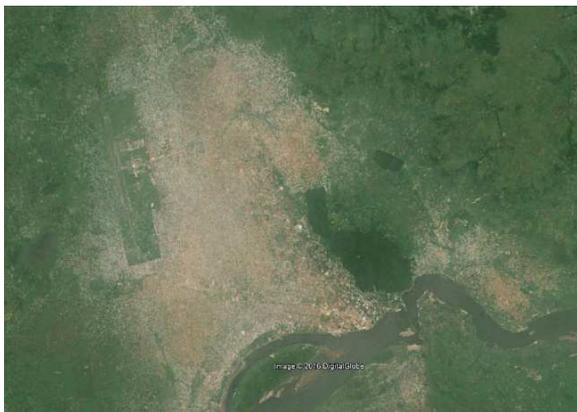


Source : Présentation d'Anne Burlat

Ces documents sont produits par les humanitaires en fonction de ce qu'ils ciblent. Comme le disait Antoine Peigney ce matin, ils ciblent l'humain, les foyers, les Hommes.

Quelques chiffres sur ces documents sont intéressants à noter : la Centrafrique compte 4,2 millions d'habitants, Bangui près de 1,2 millions. Il y a 450 000 réfugiés à l'extérieur du pays et 385 000 déplacés à l'intérieur du pays. Quand on parle de déplacés (personne restant dans son pays d'origine), la relation au politique n'est pas la même que pour un réfugié. Il n'y a pas cet enjeu politique de savoir si le pays doit l'accueillir ou non. Dans tous les cas, les déplacés sont à la charge de l'Etat. En Afrique, la Convention de Kampala, dont la Centrafrique est signataire, stipule que l'Etat n'obligera pas quelqu'un à se déplacer contre son gré. C'est un élément important pour la question de la fermeture des camps de déplacés.

Les destructions de la crise : les quartiers « sous-intégrés »



Source : Présentation Anne Burlat – fond Google Earth

Sur la première image satellite, Bangui en 2011, juste avant la crise. Sur la deuxième en 2016, à côté de la zone de l'aéroport, il y a des trous qui sont les lieux des exactions, là où la ville a été complètement détruite. Ce qui est intéressant c'est qu'actuellement dans les camps de déplacés de Bangui seulement 2% des gens ne viennent pas de Bangui.

Voici les quartiers dont je vous parlais qui se situent au Sud de l'aéroport :



Le Sud de l' « enclave » (décembre 2013), GoogleEarth



Le Sud de l'enclave (26 mai 2016), GoogleEarth

Ce qui est intéressant c'est que c'est la ville « sous-intégrée » qui a été détruite, de grands îlots comme Sara Yakité. On le voit sur ces deux photos, il y a des endroits qui ne sont pas du tout structurés et d'autres qui le sont. Dans les endroits qui ont été complètement détruits, soit il n'y avait pas de routes, soit ces routes n'étaient pas complètes ou étaient en « arêtes de poisson ». Dans les deux cas, la route ne remplissait pas son rôle de réseau qui permet de circuler et de lier ces espaces à d'autres de la ville.

Actuellement, un camp de 28 000 personnes déplacées existe dans l'aéroport de M'Poko :



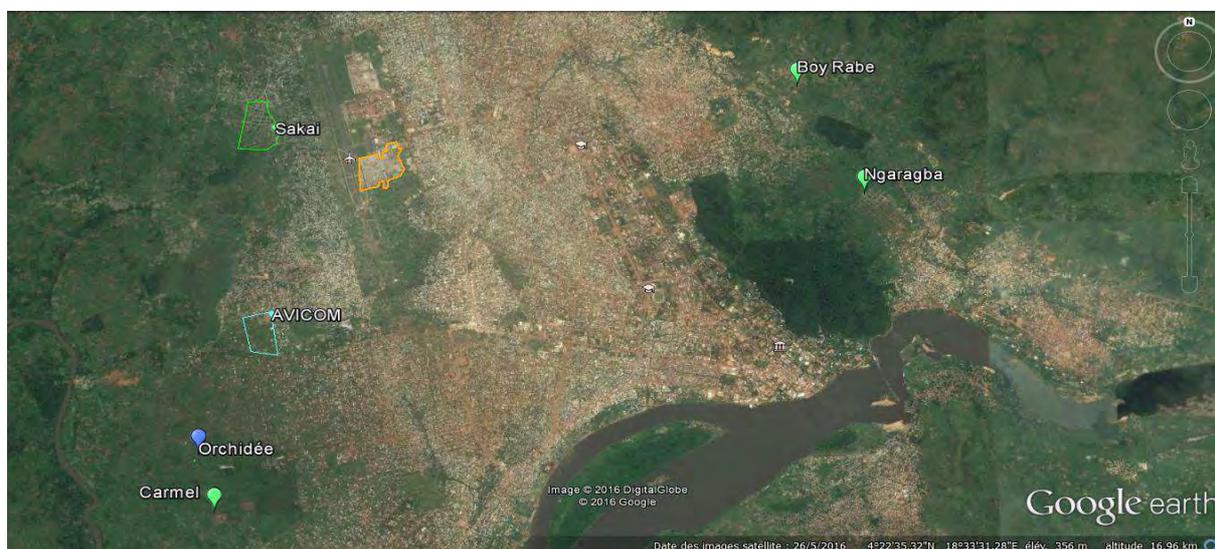
Site de M'Poko dans l'enceinte de l'aéroport (GoogleEarth)

Ce camp s'est organisé, comme d'autres camps de déplacés : on y trouve un marché, une rue commerçante, des taxis qui traversent le camp et la piste de l'aéroport pour atteindre les terrains maraîchers qui se situent de l'autre côté. Comment le camp pourrait-il être fermé ?

Les acteurs humanitaires rappellent en permanence au gouvernement qu'il a signé la Convention de Kampala et qu'il y a interdiction d'obliger les gens à partir. En même temps, les acteurs humanitaires proposent des accompagnements individuels mais sont dans l'incapacité de proposer une réponse urbaine. Il a été demandé aux personnes déplacées dans les camps, ce qu'elles voulaient faire. A plus de 80%, les personnes ont répondu qu'elles voulaient rentrer chez elles. Le problème c'est qu'on ne leur a pas proposé d'accompagnement à partir duquel la population pouvait se positionner, on leur a seulement demandé ce qu'elle souhaitait. De ce fait, les habitants de M'Poko ont compris qu'ils étaient dans une position de force : l'Etat ne peut les déplacer car ils sont protégés par les ONG, et tant qu'ils sont à M'Poko, ils ont une voix qui porte. Lorsque l'on discute avec eux, on comprend que le jour où ils ne seront plus dans le camp ils n'auront plus cette voix. Aujourd'hui il y a une vraie discussion avec eux, à travers les acteurs de l'humanitaire. Il y a également un échange entre les acteurs humanitaires et les institutions étatiques. Mais je me demande où sont les professionnels ? Je n'ai pas rencontré un seul professionnel de l'urbain là-bas. C'est ce qui m'a poussé à développer l'analyse que je vous présente aujourd'hui. Etant là-bas, il fallait que je comprenne comment fonctionnait la ville. Je me suis rendue compte que l'on avait à faire à une crise urbaine, et qu'il n'existait pas de professionnels de la ville sur le terrain en capacité de pouvoir apporter une expertise sur les besoins.

Dans ce contexte d'injonction à la fermeture du camp, le gouvernement répond aux acteurs humanitaires par le Ministère des Affaires Sociales. C'est le ministère des Affaires Sociales et de la Réconciliation Nationale - puisqu'il y a eu conflit - qui est chargé de la fermeture du

camp de M'Poko. Ce Ministère a proposé un autre site pour un camp temporaire, le terrain d'AVICOM. Or, c'est un terrain qui appartient à un privé qui le met à disposition de l'Etat pendant deux ans. Personne ne sait ce qui se passera dans deux ans, mais tout le monde sait que c'est un piège. Les ONG s'opposent à ce choix contre l'avis de l'Etat. Les services du Ministère de l'Urbanisme ont commencé à évoquer des extensions urbaines, et ils disposent de huit grands terrains dont Sakai et Ngaragba que vous pouvez voir sur cette image :



Sites possibles de relocalisation des déplacés à Bangui (GoogleEarth)

Plusieurs constats sont importants à souligner :

- 1) Il y a un problème humanitaire auquel les institutions répondent mais il n'y a pas de réponses apportées au problème de développement urbain.
- 2) L'enjeu principal dans cette crise est la paix sociale face au problème de violence urbaine.

Bien que le conflit soit stable actuellement, il est nécessaire d'assurer la paix sociale pour l'avenir. Pour instaurer cette paix sociale, un dialogue avec les habitants est nécessaire. La violence est très forte entre les voisins. Les analyses du Danish Refugee Council ont montré que la violence est très forte notamment à Sara Yakité, le long du canal. Il y a un an, quand le camp de M'Poko devait fermer, les acteurs humanitaires se sont rendus sur place pour discuter avec les gens, les accompagner en leur redonnant l'équivalent de deux mois de loyers pour qu'ils rentrent chez eux avec un peu d'argent. Les déplacés n'ont donc pas vraiment eu le choix : ils ont tout pris, signé les papiers, sont retournés dans les quartiers, certains sont revenus au camp. Néanmoins, au fur et à mesure, le camp se vidait. La fermeture du camp avait été décrétée pour le mois de septembre 2015. Or le 20 septembre, la violence a de nouveau éclaté en ville. A ce moment, s'est posée la question de savoir s'il s'agissait de la suite des conflits ou si cela était une manipulation. Il y a des gens qui ont intérêt à ce que M'Poko reste. Le fait est que tout le monde est revenu sur le camp qui a repris aussitôt sa taille initiale (28 000 habitants). Que faire aujourd'hui ? La même chose ? A nouveau, une date de fermeture du camp cette année a été donnée pour le mois de septembre. En août, tout le monde avait peur, les indicateurs de la délinquance étaient les mêmes que l'année précédente et la violence progressait rendant impossible la fermeture du camp en septembre. De nouveau, une discussion est engagée entre d'un côté les acteurs

humanitaires qui gèrent le camp, s'inquiètent de la vie des personnes vulnérables qui sont à l'intérieur, et de l'autre les institutions. Il faut savoir que l'Ambassade de France est très présente. La compagnie aérienne la plus importante est Air France. Les pressions sont fortes et ne sont pas uniquement liées aux déplacés, elles sont politiques, économiques. Le jeu d'acteurs est très complexe. Au centre, se trouvent les déplacés qui savent que tant qu'ils sont dans le camp ils seront écoutés. Ils font une grande différence entre ce qu'ils souhaitent et ~~sur~~ leurs besoins réels. Le premier besoin exprimé était la sortie de l'enclavement. C'est d'autant plus étonnant que M'Poko n'est pas un camp fermé. La route qui amène à l'aéroport accueille un marché et pose des problèmes de sécurité. A partir de 17 h, personne ne la prend alors que c'est celle qui permet d'arriver au camp. Le fait qu'on ne puisse pas accéder au camp, ni en sortir après la tombée de la nuit, c'est une forme d'enfermement.

Les tentes qui ont été installées par les gens eux-mêmes mesurent entre 9 et 12 m². Or, puisqu'il ne s'agit pas d'un camp monté par les Nations Unies, il n'y a pas de limites concernant la taille. Bien que cela ne soit pas interdit et qu'il y a de la place dans le camp, personne n'a deux tentes. C'est intéressant du point de vue de la manière dont s'organisent les gens en termes d'habitat car lors des discussions ultérieures avec le Ministère, celui-ci explique que les familles ont besoin de trois chambres.

Le retour, dans quelles conditions ?

Finalement, le premier besoin exprimé par les déplacés est celui de la sécurité dans ces quartiers. Ils demandent des armes et des personnes qui les portent. Mais où ces milices peuvent-elles aller ? Si l'on considère que l'espace public est le lieu où chacun est légitime d'être, l'espace public est le meilleur garant de sécurité. Ce sont de grands îlots urbains où il y a beaucoup de destructions et où il n'y pas d'espace public.



Site de Boulata depuis le pont vers Boieng (mars 2016). Source : Présentation d'Anne Burlat

Comment revenir dans ces endroits complètement détruits ? Comment recréer de la sécurité dans ces lieux étant donné que c'est la demande principale de la totalité de la population ?

Tous ceux qui ont essayé d'y retourner se sont confrontés à d'autres populations. En effet, on se trouve à la limite du Sahel, les éleveurs et les agriculteurs sont face à des problématiques spécifiques. Les éleveurs descendent jusqu'à Bangui pour faire paître les bœufs. Lorsqu'ils reviennent dans ces espaces, les éleveurs n'ont plus de place. Cela alimente le conflit. Il ne s'agit pas d'un conflit confessionnel. D'un côté les éleveurs sont des Peuls musulmans, le quartier qui n'est pas détruit - « l'enclave » - est habité par des musulmans non-Peuls, et puis on a les chrétiens qui sont isolés. On va retomber dans le même type de conflit qui a mené à la destruction de ces quartiers. Aujourd'hui, pour pouvoir sécuriser ces endroits, comment s'y prend-t-on ? Est-ce vraiment des milices armées qui vont pouvoir l'assurer ?

De plus, en termes d'accès à l'eau, ces quartiers sont sous-intégrés, c'est-à-dire que le réseau d'eau n'alimente pas ces quartiers. Ce sont des puits qui permettaient l'accès à l'eau en complément de quelques bornes-fontaines. Suite au conflit, tous les puits sont pollués par les cadavres qui y ont été jetés, et il est possible que la nappe phréatique le soit également. Comment retourner dans ces quartiers s'il n'y a plus d'eau ? La possibilité de faire du « water-trucking » existe mais je ne suis pas sûre que ce soit la solution.

Dans les solutions durables pour sortir d'un camp il y a :

- 1) l'intégration, pour les déplacés répartis dans la ville,
- 2) la réinstallation dans un autre quartier, qui est la solution la plus commune
- 3) le retour dans le camp

Actuellement, celles qui posent question sont la réinstallation et le retour. Dans ces deux cas il s'agit de problématiques urbaines. Où les déplacés peuvent-ils se réinstaller ? Qui va choisir les terrains qui seront aménagés ? Le Ministère des Affaires Sociales est en capacité de le faire mais a priori il ne le fera pas. Le Ministère de l'Urbanisme n'est pas en capacité de travailler avec les populations vulnérables et ne l'a jamais fait. De ce fait, ils doivent travailler ensemble. Les temporalités et les problématiques en jeu sont celles de l'urbanisation et des extensions urbaines.

Comment les institutions peuvent-elles gérer cette situation qui s'accompagne de problèmes de délinquance, de violences urbaines, de problèmes humanitaires ? Comment prendre cela en compte pour travailler sur le développement de la ville dans l'urgence avec des populations vulnérables ? Comment peut-on utiliser cette crise pour pouvoir poser des questions de manière plus libre et penser différemment les règlements de planification urbaine ?

Actuellement il n'y a pas de plan d'urbanisme, le dernier date de 1971-72 et concerne uniquement le centre-ville. Le reste de la ville évolue sans plans. Les endroits qui ont été détruits sont les endroits où les maisons n'ont plus de structures, où tout est déstructuré. Quand on sait que c'est un conflit de voisinage, on peut se demander si cela n'est pas dû au fait que le terrain était « appropriable » ? Cette question se pose pour toutes les populations qui souhaiteraient revenir chez elles mais qui n'ont pas de droit. D'où l'importance de la reconnaissance de l'appropriation, de la reconnaissance de l'habitant dans un secteur dit « informel », dans le sens « non formel », « non formalisé ». A Bangui, il faut 14 étapes pour obtenir un titre de propriété. Cette crise pourrait amener à une réforme foncière qui

permette d'avoir un titre directement et qu'on se pose vraiment la question des secteurs sous-intégrés. La paix sociale passera par la reconnaissance de ces secteurs.

Monsieur le Ministre m'a dit être déçu de n'avoir pas assez d'argent pour pouvoir réaliser un plan, reconstruire une maison pour toutes les personnes déplacées à 15 kilomètres du centre et récupérer ces espaces centraux pour reconstruire une ville moderne. Il faut savoir que l'espace central est l'« enclave », le quartier commercial où il y a beaucoup de richesses à Bangui. Le but était de faire comprendre à M. le Ministre que le « Build Back Better » n'est pas forcément une bonne idée, que la ville se fait avec les habitants, et qu'il faut se méfier de l'idée que la crise est une opportunité. Ici, l'objectif est de reconstruire une ville où l'on retrouve la paix sociale, de savoir comment accompagner le développement de cette ville où tous les quartiers non-centraux sont informels.

Les camps de déplacés de Canaan et le développement urbain, Haïti

En 2010, il n'y avait rien ni personne sur l'espace où actuellement, en 2016, vivent plus de 200 000 habitants. Ce qui est intéressant c'est la manière dont les camps de déplacés ont provoqué un développement urbain. Il s'agit d'un véritable laboratoire en termes d'urbanisme.

Le camp Corail ne ressemble pas aux images habituelles de camps de déplacés. La partie de ville de Canaan qui s'est développée à côté du camp, est le résultat de l'installation des personnes par elles-mêmes. Les personnes ont créé les routes là où il n'y en avait pas, Des réserves foncières disparaissent progressivement en raison de l'installation de nouvelles populations. Aujourd'hui il y a une dynamique proprement urbaine qui est en train de se développer à Canaan. C'est une zone où des gens investissent et placent leur argent (des urbanistes notamment achètent des parcelles à Canaan pour pouvoir les revendre ultérieurement). Les gens qui ont initialement construit Canaan demandent à l'Etat de revenir car le « water trucking » reste cher. Ils ont réussi à se débrouiller sans l'Etat pour l'électricité : les employés du service public viennent tirer des fils électriques une fois leur journée terminée, en revanche les gains ne sont pas reverser au service public puisque ce dernier ne reconnaît pas cette zone.

Que faire aujourd'hui avec ces 200 000 habitants ? Une structure urbaine existe et pourrait permettre de faire quelque chose mais l'Etat pour l'instant n'y pense pas. Lors de la DUP, l'Etat se serait engagé à payer le prix du terrain – plusieurs millions – mais finalement n'a pas payé. De ce fait, tous ces gens sont des squatteurs alors qu'ils sont arrivés sur une DUP. Ils étaient censés « squatter » l'espace public, aujourd'hui ils sont squatteurs d'un espace privé.

Des camps de déplacés continuent de se développer à Canaan, c'est un phénomène qui est très rapide. Pour le camp Corail, les professionnels de l'urbain sont arrivés assez vite mais ils n'étaient pas présents dès le départ. A Bangui il n'y en a pas du tout. Comment les professionnels de l'urbain pourraient-ils être en mesure d'intervenir ? Comment pourraient-ils être en lien avec les projets en cours ? Je pense qu'on n'est pas sur les mêmes modes de pensée ni les mêmes modes d'action, et en même temps on est sur une temporalité qui finalement est la même. Comment travailler ensemble cette temporalité ? Aller au-delà du passage de relai entre « sauver des vies » et accompagnement du développement. Ces compétences sont complémentaires et on a besoin de chacune d'entre elles.

Questions pour Anne Burlat

François Noisette : Une première question sur Bangui. Il y a ces grands espaces plus verts, si ce n'est encore des espaces verts au cœur d'une ville pas très verte, où il n'y pas beaucoup de grands parcs. Est-ce qu'il y a une valeur symbolique qui commence à s'attacher à ces espaces-là ? On est dans une période de post-génocide – il y a quand même 4000 morts – il y a ces espaces qui sont protégés parce qu'ils ont une valeur symbolique liée à la crise, et donc éviter que des gens y reviennent évite que la crise ne n'y réinstalle. Est-ce que ce sont des questions qui sont sur la table ? La monumentalisation peut-être de la réconciliation, qui peut être une manière d'éviter que les gens reviennent là mais s'intègrent dans d'autres espaces du développement urbain.

Anne Burlat : Non car on est complètement dans la vie encore, on n'est pas encore dans la mémoire. La question qui se pose est liée aux puits et à leur pollution. Une ONG a commencé à dépolluer et n'a pas été soutenue. J'ai été étonnée, et ce qu'on m'a dit c'est qu'à partir du moment où les puits seront dépollués, les preuves de ce qui s'est passé disparaîtra (les corps des gens ont été jetés dans les puits). Les gens ne veulent pas que ce qui s'est passé reste dans l'impunité et demandent que l'on ne fasse pas comme s'il ne c'était rien passé. Ensuite, les gens souhaitent revenir dans ces endroits qu'ils ont habité pour une raison simple : sa proximité avec le marché commercial, « l'enclave ». En effet, plus de 80% des gens vivaient du commerce informel. D'ailleurs, beaucoup d'habitants à Bangui ont leur propre petite agriculture vivrière dans la ville. Ils ne souhaitent donc pas aller ailleurs.

Ensuite, en termes de droit, le Ministère affirme qu'en Centrafrique c'est facile, le sol est la propriété de l'Etat, et que les gens sur place ont des droits traditionnels, de cette manière il est facile de les évincer. Sauf que les gens qui ont ces droits traditionnels, eux, estiment qu'ils sont là depuis longtemps et qu'ils ont des vrais droits. D'où la question que je posais de la reconnaissance de ces secteurs là car ils font partie de la ville de Bangui.

François Noisette : Ce que tu dis sur les puits montre qu'il y a des questions sous-jacentes liées à la crise, à sa reconnaissance et au processus de réconciliation qui ne sont pas purgées et qui « polluent » le processus de réappropriation de ces espaces-là. A partir du moment où on demande aux gens à ce qu'on n'y touche pas, on a une symbolique qui n'est pas politiquement tranchée.

Anne Burlat : Oui c'est exact. Après il y a eu d'autres choses, c'est une personne déplacée qui me l'a dit, et plusieurs Centrafricains m'ont confirmé que c'était possible : le nombre important de cadavres enterrés et qui sont à fleur de terre n'invitent pas les gens à y revenir. Il me semble qu'à partir du moment où il y aura la sécurité, une sécurité ressentie, ils retourneront dans ces endroits car c'est ce qu'ils souhaitent. Je pense que ce serait double peine que de leur demander, pour la paix sociale, que ce soit justement eux qui ne retournent pas sur les lieux. La crise est issue entre autres de problèmes ethniques, du rapport du Président aux ethnies qu'il favorise. Il y a des enjeux qui sont compliqués. C'est pour cela que je parlais de la question de la reconnaissance car aujourd'hui, de la même manière qu'à Haïti, le gouvernement n'est pas prêt à reconnaître ces espaces sous-intégrés.

Echanges entre les intervenants et la salle

François Noisette : J'ai quelques interrogations par rapport à ce qui a été dit ce matin et pendant ces deux interventions, sur l'idée que pour bien accueillir les populations défavorisées encore plus les immigrés, il faut que la ville soit suffisamment bien équipée. Ce matin on a entendu des propos sur l'hospitalité. A mon avis, on fait avec les moyens du bord, notamment avec ceux qu'on a sur place. Selon un principe de réalité, si on attend qu'une ville soit « bien équipée », on peut attendre longtemps. Il reste quelques milliards d'investissement à faire pour satisfaire les normes dites occidentales. Moi je vois une contradiction entre l'urgence de l'accueil et le fait de poser des conditions préalables, notamment un minimum d'équipements. Il doit y avoir un grand nombre de familles qui n'ont pas accès à l'eau potable, qui vont chercher l'eau au puits et qui pourtant accueillent des gens.

Anne Burlat : Oui c'est une contradiction intéressante. Il y a deux semaines j'étais à Haïti avec une délégation centrafricaine et j'ai eu une discussion avec un urbaniste brillant qui m'a dit que les ONG formalisent la pauvreté, parce qu'elles proposent des abris. En fait, ce qui s'est passé à Bangui, c'est que pour aider les gens à retourner dans les quartiers, juste avant ce qu'il s'est passé au mois de septembre et c'est certainement lié, il y a deux ONG qui ont eu des programmes de reconstructions de maisons. Une en a reconstruit 816, et 809 ont été détruites durant les dernières exactions. L'autre ONG en avait construit 120, et 60 ont été détruites. Le gouvernement avait défini cela comme des « entrées couchées », car c'était des abris de 18m², juste quatre murs et un toit. L'idée était de dire à la population que c'était à nouveau du dur, dans le lieu où elle voulait retourner, et ça permet de recommencer à vivre. Si ce n'est le problème de l'eau mais étant donné le faible nombre d'habitants à l'époque, rien n'a été installé à part quelques bornes fontaines. C'est encore les plus pauvres qui paient le plus cher. L'urbaniste rencontré disait : « nous savons qu'une famille Centrafricaine a besoin de 2 chambres ». J'ai essayé de lui expliquer que NRC, une ONG assez spécialisée, avait fait des évaluations, dont une auprès d'une femme qui était contente du résultat à laquelle elle avait demandé : qu'est-ce qui permettrait d'améliorer le projet ? La femme en question avait répondu « j'aurai préféré avoir une seule pièce, c'est trop grand pour moi ». C'était assez intéressant car on en revient aux besoins et ce que les gens, qui se trouvent à ce moment dans une grande vulnérabilité, sont capables d'assumer, de gérer, de s'approprier. Il est nécessaire de l'appréhender vraiment. J'insiste sur le lien qui est à faire entre les humanitaires et les institutions.

Thierry Dufour, urbaniste : A travers l'intervention d'Anne Burlat et de Maggie Casal, je me rends compte que la problématique de la planification, thème abordé pendant cette deuxième table ronde, pose énormément de questions auxquelles il n'y a pas forcément de réponses : à travers l'intervention d'Anne Burlat, très fouillée et intéressante, qui traduisait aussi votre désarroi par rapport à cette absence d'outils, et à travers celle de Maggie Casal qui montre que votre ONG fait preuve de bonnes intentions derrière lesquelles il y a, je peux me tromper, peu de mise en œuvre car c'est très compliqué.

X : Une question par rapport à ce qu'a commencé à esquisser Anne Burlat à propos de l'espace public, et de sa nécessité dans la réflexion de reconstruction notamment. Vous l'avez abordé avec le Ministère de l'Urbanisme, quelles sont les pistes sur lesquelles cela doit déboucher ? C'est un espace essentiel, et en tant qu'urbaniste, l'espace public est une donnée de base sur laquelle on doit tous travailler et qui revêt des notions essentielles.

Etudiant ISUR pour Anne Burlat : Vous dites que vous n'avez rencontré aucun professionnel de l'urbain à Bangui. Je suis très étonné : pourquoi n'y a-t-il pas eu de mission « Assistante technique » qui a été montée ? êtes-vous la première à avoir fait ce constat ? Vous avez dit avoir travaillé avec l'AFD, j'imagine que vous leur avez fait remonté l'information, est-ce qu'il y a une perspective qu'un projet se monte à plus ou moins court terme ?

X pour Anne Burlat : Vous parlez beaucoup des ONG et des institutionnels, que ce soit les Etats ou les autorités locales ou régionales, elles n'ont pas la même approche ni la même connaissance du territoire. Que ce soit en Afrique ou en Haïti, est-ce qu'il y a une décentralisation qui permet que ces autorités locales puissent être un relai par rapport aux habitants car toutes les questions que vous posez rejoignent cette problématique.

Anne Burlat : Concernant la question sur la décentralisation : en Centrafrique, il n'y a pas de décentralisation. Un code de décentralisation est sur le bureau du Président, ce code propose une décentralisation tellement avancée qu'on a l'impression de faire un pas de géant, mais on n'y est pas encore. Dans la délégation avec laquelle j'étais, j'ai demandé à ce que soient présentes deux personnes de la municipalité : un urbaniste absolument brillant et à ce moment-là conseiller, et le responsable du service technique. J'ai appris il y a deux jours que l'urbaniste est redevenu responsable du service technique, je pense en raison du fait qu'il n'avait pas de poste. Jeudi 29, pour ceux que ça intéresse, il y a une journée discussion-débat sur la reconstruction après-crise où je ferai un retour sur ce travail qui est très récent et qui est financé par l'AFD, un échange entre paires, entre deux pays du Sud. L'un des premiers objectifs que j'avais lorsque j'ai proposé la délégation centrafricaine, c'était de mettre ensemble des personnes de différentes institutions, qui dans leur pays ne travaillent pas ensemble. Un travail aurait pu être fait dans le pays, pour diverses raisons il a été réalisé en Haïti en premier. Cela a l'avantage qu'il est fait hors-sol et qu'il y a une liberté de paroles qui a été prise très rapidement. Etaient présents le Ministère de l'Habitat et de l'Urbanisme, la Municipalité, une agence technique montée par la Banque Mondiale, la SODECA (Société des Eaux), et le Ministère des Affaires Sociales et de la Reconstruction Nationale. Tous ces gens travaillent ensemble, et le plus grand plaisir est que le travail de délégation continue, alors que j'ai cru que chacun allait retourner dans son institution une au pays. Ce genre de travail est extrêmement intéressant, mais il faut qu'il se réalise au cœur d'un processus. Vous parliez d'outils et de la manière dont on se sent en désarroi devant le manque d'outils. Je dirai qu'en encadrant cette journée d'échange, j'ai été facilitatrice. Mon rôle était de répondre à leur question mais également d'essayer de leur faire prendre du recul, ou de ramener sur la table ce qu'ils n'avaient pas vu ou qu'ils ne souhaitaient pas entendre. A deux moments, mes propos auraient pu être pris pour de la moralisation. La grande difficulté réside dans le fait que ce n'est pas à moi d'exprimer ce que je ferai. Cela peut être une grande différence entre le travail humanitaire, et le travail de relèvement/de développement : au moment où les humanitaires arrivent, par définition après une crise, il y

a tout de suite une ingérence. La question est de savoir à quel moment ils sortent de l'ingérence. Au Népal cela a été très clair : deux mois après le tremblement de terre, l'Etat a dit « l'urgence est terminée. Maintenant nous passons au développement ». C'est une manière de reprendre les rennes et de maîtriser le travail et ceux qui le font. Le désarroi est plutôt face au fonctionnement du système.

Concernant l'assistance technique en Centrafrique : l'AFD est dans le pays, et elle a un projet, le Programme de Reconstruction Economique et Sociale en Milieu Urbain (PRESU). Cela est intéressant car c'est économique et social dans le milieu urbain mais ce n'est pas la reconstruction du milieu urbain. On peut en discuter par rapport aux objectifs qu'ils se sont donnés. Ce qui est intéressant dans ce projet-là, c'est ce que l'AFD a voulu mettre en place suite à la leçon apprise après Haïti. Les humanitaires se plaignent et disent que c'est la faute des bailleurs s'il existe des projets d'urgence et des projets de développement, c'est parce qu'il y a des bailleurs d'urgence, et des bailleurs de développement. Sauf que s'il n'y a pas de propositions qui demandent autre chose, on restera sur ce schéma-là. L'AFD a décidé, avec le PRESU, de mettre en place deux types de financements : un « urgence » et un « développement », qui soient tout de suite l'un derrière l'autre sans césure entre les deux. Je ne suis pas certaine que cela se passe plus en continuum et seulement en continuum. Les questions que cela soulève, nous pourrons les traiter jeudi 29.

Concernant l'espace public : J'essaie de le défendre, et j'ai essayé de le défendre auprès du Ministère mais tout le monde en a peur. Si l'Etat n'a pas été capable d'encadrer l'urbanisation de ces endroits, c'est encore plus difficile de revenir maintenant, pour encadrer la création d'espace public, qu'on pourrait confier à la coopération française qui aujourd'hui a le courage d'encadrer le foncier. Dans des territoires-là, tant qu'on n'osera pas y aller, je ne sais pas ce qu'on pourra y faire. C'est pour cela que je parlais de reconnaissance. Il y a deux moyens d'avancer sur ces territoires-là : soit de proposer qu'étant donné que ces territoires sont vides et que personne ne s'y trouve, on peut aider les habitants à se réinstaller ailleurs, soit considérer que les habitants ont des droits car ils ont habité cet endroit à un moment donné. Comment s'y prend-t-on ? Car tous les habitants demandent que des routes soient faites. Sauf qu'aujourd'hui la manière dont on fait les routes en général c'est de les tracer toutes droites et de donner des indemnités à tous ceux qui se trouvent sur le tracé initial. Comment refaire du remembrement ? Aujourd'hui, les territoires que je vous montre sont entièrement détruits, ils ont tous couverts par des droits qui ne sont pas formalisés. Tout le monde le sait. Comment peut-on rentrer en discussion sur des petits quartiers pour répondre à des besoins qui ont été clairement définis par les habitants et qui reviendront ? Est-ce qu'on est en capacité de prendre ce temps-là en temps de crise ? Avant d'aller voir les déplacés, je me suis dit que le terrain proposé aurait pu permettre d'avoir un temps intermédiaire pendant lequel un travail sur ce remembrement serait effectué. Quand on discute avec les déplacés, au-delà de la notion d'enfermement, il y a la difficulté à se réinstaller encore une fois. Aujourd'hui, ils se sont recréés une vie depuis 2 ans voire plus. Ils habitent dans le camp : il y a une pharmacie, des élevages de porcs, du maraîchage etc. Dans tous les cas, il va falloir recréer ailleurs, ce qui demande une grande énergie. Quand on parle de résilience, les personnes en ont à un moment donné, et ensuite ils n'en ont plus. On ne peut demander plusieurs réinstallations successives. On ne peut évoquer avec légèreté les questions de réinstallation des habitants. Ce sont les discussions avec les habitants qui m'en ont fait prendre conscience.

François Noisette : Je voudrai compléter sur la question des professionnels. Il y a la question du temps, et celle des conditions dans lesquelles on intervient. Il y a des financements mis en place par les bailleurs de fonds, et effectivement ce ne sont pas les mêmes budgets, ni les mêmes formalisations d'appel à projets entre la gestion de la crise et l'après crise. Y compris pour des questions sécuritaires. Pour Bangui il y a eu, il y a 2 ans, un appel d'offre très intéressant, mais la liste des conditions sur les partenaires, la sécurité, la fourniture des voitures blindées etc. ne pouvait convenir. Ce n'est pas mon métier, je ne pouvais pas aller faire de la planification à Bangui il y a 2 ans. Cela rejoint ce qu'Anne Burlat a dit sur le foncier : on sait négocier la réouverture de foncier dans un quartier informel, mais seulement quand les gens sont là, quand deux personnes à temps plein passent et repassent dans les quartiers, rediscutent, créent les conditions nécessaires. En revanche quand il n'y a personne sur place, ce sont des choses difficiles à gérer dans une période de crise et de sortie de crise. Après la question c'est les professionnels locaux, qui, comme l'a dit Anne Burlat, ont leurs schémas, les choses qu'on leur a apprises etc.

Anne Burlat : Je n'avais pas complètement répondu à l'assistance technique. En l'occurrence, il y a le projet, et une assistance technique de renforcement de compétences sur quatre ministères. Mais il n'y a pas de conseillers au sein du Ministère de l'Urbanisme. Premièrement car cela ne semble pas être une priorité. Deuxièmement, on peut se demander dans quel état sont les institutions avec lesquels on peut travailler ? Deux projets sont en train de se réaliser à Bangui. L'ONG qui a vu ses maisons détruites et qui est toujours sur place a continué en se disant que c'était une bonne idée. Ils ont travaillé avec les gens qui en l'occurrence avaient été identifiés dans les quartiers. En revanche, cette discussion avec les habitants n'avait pas été envisagée depuis le début par les institutions, alors même que des zones de retour avaient été identifiées. En tant qu'urbaniste, je ne comprenais pas comment cela était possible. Finalement grâce à l'ONG une discussion est engagée, c'est un projet-pilote qui prend beaucoup de temps car tout le monde craint que cela n'explose à nouveau. Un protocole extrêmement lourd a été mis en place, et si ça marche tant mieux. Il y a des réunions publiques, tout le monde a le droit d'y participer. Néanmoins, avec ce protocole, il est difficile pour les participants aux réunions destinées à négocier les conditions de retours dans les quartiers, de prendre la parole. Les prémices ont commencé en mars, des premières réunions ont été prévues en mai. En juin, une nouvelle prise d'otage a lieu mais finalement le projet a repris normalement par la suite, et de nouvelles maisons vont être construites en septembre. En même temps l'ONG avait peur, malgré les impératifs donnés par les bailleurs, de retourner pour construire des maisons et qu'une crise reparte. Même après toutes ces discussions qu'ils ont pu avoir.

Lisa Reudenbach: I just wanted to make a comment on professional urbanist and capacities of local authorities. I wanted to confirm, we also found that in our work it is a huge problem : in one hand many countries don't have universities to teach urban planning and if they have, they teach curricular that are from colonial times. So they don't really respond to the problems that the cities are facing today. And then, if they have people who are urbanist, the work in the local authorities is not very attractive because they are so badly paid and with a such bad reputation that they even go to the private sector, or even in industries. But the work in the local authorities is not a career options. So we found some difficulties. For example, we have a program just started and in the country, just 3 people are trained in

urbanism. Then we ask « how can we expect that cities are able to face those challenges if they don't have people that have the right capacities »?

Maggie Casal : Mon intervention, j'espère que c'était assez clair, portait sur les projets urbains et la planification, c'est-à-dire qu'on travaille sur le moyen et le long terme. Il ne s'agit pas d'accueillir les immigrés tout de suite car on n'a pas la place. Si on parle de la ville inclusive, ça veut dire qu'on doit leur proposer quand même un espace convenable ainsi que tous les services qui vont avec, pas simplement pour les immigrés mais aussi pour la population défavorisée qui est déjà sur place. C'est la raison pour laquelle on insiste davantage sur l'ensemble des programmes mis en place ou futurs pour les projets urbains et aussi bien dans le cadre de la planification stratégique où il y a globalement une prise en compte de ces questions. Sinon on ne travaillerait pas sur la ville inclusive. Si on fait comme on faisait dans le passé, c'est-à-dire accueillir sans apporter les équipements qui vont avec, ça veut dire qu'on ne travaille pas sur la ville inclusive.

Anne Burlat : Je vais rebondir sur la dernière intervention (de la salle). Typiquement, à Bangui, il n'y a pas d'études d'urbanisme ni d'études d'architecture, et c'est la même chose à N'Djamena. Ceux qui ont étudié l'urbanisme l'ont étudié ailleurs. Le problème, qu'on a abordé pendant nos échanges à Haïti, c'est la difficulté d'apprendre quelque chose qu'on n'a pas testé. Nous, tous les urbanistes qui sont là, nous avons essayé, nous sommes passés dans certains services, nous avons vu comment cela fonctionnait, nous avons vu qu'il y avait des jeux d'acteurs. La difficulté qu'ils ont c'est de s'atteler au schéma directeur : on fait un trait, une zone, on exclut, et ça ne répond pas au problème et aux besoins qu'ils ont aujourd'hui. L'idée est que quand il y a une règle, on l'applique. A Haïti, pour prendre un exemple simple, normalement il est interdit de faire une route avec une pente supérieure à 10%. Ceux qui sont allés dans ces quartiers savent très bien que, ou on ne fait pas de routes ou on accepte qu'elles fassent plus de 10%. Il y a eu une longue bataille pendant deux ans avec le Ministère des Travaux Publics et au bout de ces deux ans, la construction de la route a pu se faire. Sur place, la délégation a trouvé ça très bien, mais par la suite ils défendaient coûte que coûte la règle. Donc il a fallu parvenir à discuter sur le fait que la règle est faite pour le cas normal, pour la planification normale. C'est pour ça que la crise est intéressante car en cas de crise, on est en droit de questionner la règle. Il faut qu'on montre qu'on la connaît, et à partir du moment où on la connaît, il faut aussi être en capacité de la questionner parce qu'on a compris les besoins et qu'on sait où on veut aller. Par rapport à ça, tout ce qui est planification, avec un contenu qui n'a pas pu être testée, peut être extrêmement « sèche », pas du tout dynamique. On peut dire que c'est une planification stratégique, opérationnelle, mais une fois qu'on a dit les mots, que fait-on ? Comment comprendre ce qui est important à mettre en priorité ? Comment conseiller le ministre ? De fait, c'est le ministre qui, à un moment donné, va être appelé auprès d'un autre ministre pour expliquer. Est-ce qu'il faut qu'il arrive avec un plan qui nécessite des diagnostics et donc de bonnes études ? On ne peut attendre que quelqu'un ait fait trois ans d'études dans ce contexte d'urgence. Toutes les problématiques qui apparaissent avec les déplacés peuvent être utiles pour parvenir à ce qu'au sein du ministère on arrive à débattre.

Des projets urbains pour une ville plus inclusive

Maggie CAZAL, fondatrice d'« Urbanistes Sans Frontières »

François Noisette : Nous allons entendre Maggie Cazal, présidente d'Urbanistes Sans Frontières, sur cette question de « Projets Urbains pour des villes plus inclusives ». En effet, le but de votre association est de promouvoir des projets « préfabriqués », et on voudrait vous entendre sur les difficultés que vous rencontrez.

Maggie Cazal : Bonjour à tous. La preuve que nous avons des difficultés c'est qu'il n'y a aucun projet qui inclut les immigrés notamment et encore moins la population défavorisée sur place. Dans ma présentation, je vais tout d'abord vous parler de la ville inclusive et des enjeux qui y sont liés. Ensuite, j'aborderai la façon dont on peut concevoir les projets urbains dans une réflexion de la ville inclusive. Puis, je pourrai aborder les acteurs de la ville et le rôle de la maîtrise d'ouvrage dans ce domaine. Je vous parlerai de tout ce qui se prépare pour la ville inclusive à l'échelle internationale, notamment dans la cadre d'Habitat III, et sur la façon dont on peut lutter contre la ségrégation spatiale et promouvoir le droit à la ville pour tous. Je vous montrerai par la suite quelques exemples de cette dimension inclusive, pour l'intégration des immigrés, et notamment des exemples au Canada en tant que pays exemplaire dans ce domaine, ainsi que des exemples Français. Enfin, je donnerai des pistes de conclusions et de perspectives à débattre avec vous.

La ville inclusive et ses enjeux

L'idée est de créer une ville « accueillante », solidaire. En France on a beaucoup parlé de la cohésion sociale. La ville inclusive vient davantage de la notion anglo-saxonne. L'idée est de penser à la manière dont on peut intégrer l'ensemble de la population dans cet espace urbain ? Inclusive veut dire « contre l'exclusion ». C'est tenir compte de l'ensemble des éléments de l'espace urbain, intégrer la population d'une manière participative et créer une ville plus écologique. Dans ce domaine, les éco-quartiers sont une sorte de réponse, et donnent quelques éléments de réponse à la question de la ville inclusive. Cela veut dire que l'urbain et la problématique sociale sont liés. La ville inclusive traite directement la question de l'intégration de la population dans la ville : on ne peut parler du projet urbain simplement en tant qu'aménagement de l'espace, c'est-à-dire d'un point de vue structurel (bâtiments, voiries, paysage), mais plutôt dans le sens de la politique de la ville. Cela sous-entend appliquer l'ensemble des solutions sociales, y compris de l'emploi, des services liés à cet espace urbain. Bien sûr aujourd'hui cette question est cruciale, notamment parce la pauvreté augmente en France et partout dans le monde, et en même temps le phénomène des migrations est très important, qu'elles soient climatiques, économiques et davantage actuellement liées aux conflits. Aujourd'hui à l'échelle internationale, le débat sur l'émigration est très politique. Lorsqu'on a essayé de discuter de ces idées auprès du directeur exécutif d'ONU Habitat, il nous a dit qu'il s'agissait d'un sujet éminemment politique qu'on ne pourrait intégrer comme objectif dans la discussion qui aura lieu en octobre prochain pour Habitat III à Quito. Le sujet de l'immigration sera un sujet presque tabou le mois prochain à Quito.

En tant qu'ONG, il nous importe d'aller au-delà de ces tabous et de parler sincèrement de ces sujets. Notre ONG a beaucoup travaillé sur les bidonvilles et les quartiers informels, c'est-à-dire des quartiers défavorisés où justement la notion de ville inclusive est cruciale

puisque l'idée est de développer la ville et les quartiers de manière homogène et ainsi de lutter contre la ségrégation socio-spatiale. Les villes sont de plus en plus denses, et plus de 50% de la population mondiale est aujourd'hui urbaine, et ce phénomène va s'accroître. Selon les estimations d'ONU Habitat, en 2050, 66% de la population mondiale serait concentrée dans les villes. D'où les problèmes liés aux services, à la densité, et à l'intégration de la population d'une manière cohérente dans cet espace.

Les projets urbains et la ville inclusive

Comment traite-t-on en France la ville inclusive dans le cadre de projets urbains ? On la traite dans le cadre de la politique de la ville, avec des projets de rénovation urbaine. On la traite également dans le cadre des ZAC dans laquelle le programme est beaucoup plus mixte que pour une opération de logement à part. Mais on peut la traiter dans le cadre de réhabilitation de logements en tant que tels en essayant de développer les services dans des quartiers qui peuvent être liés à l'augmentation du nombre de la population sur place. Bien sûr il y a l'échelle de la ville, du quartier, et de l'agglomération, et par conséquent les acteurs varient d'un projet à l'autre selon l'échelle du projet. Ce que l'on constate aujourd'hui, y compris en France, dans l'ensemble des projets menés dans le cadre de la politique de la ville, c'est qu'il y a de nombreux échecs : un bon nombre d'opérations ne répond pas aux besoins de la population. Quand on parle de besoins de la population, on fait référence à leur capacité d'emprunt dans le cas où les gens veulent acheter, ou de leur solvabilité s'ils souhaitent louer. Il y a une pénurie de logements en France et plus de la majorité de la population aujourd'hui, notamment en Ile-de-France, est éligible aux logements sociaux. Un problème qui se pose à l'échelle de la France c'est comment intégrer l'ensemble de ces populations et créer une ville inclusive où l'on peut proposer des logements décents à l'ensemble de la population. Après, on constate également des dysfonctionnements liés aux équipements qui vont avec les opérations de relogement. Il y a aussi des problèmes de greffes parfois entre l'ancien et le nouveau, et aussi l'arrivée de nouvelles populations sur un site. La question se posera alors concernant l'accueil des émigrés dans des quartiers déjà constitués, à l'instar des polémiques sur les zones rurales où la population locale a toujours peur des personnes inconnues qui arrivent sur le territoire. Evidemment ces questions se posent à l'échelle de la France, et bien entendu au niveau international c'est encore plus important.

En tant qu'ONG, il nous importe de retravailler le projet urbain en mettant des objectifs spécifiques, et en ne mettant pas l'objectif de la programmation de la construction ou l'objectif architectural en priorité. Au contraire, la priorité des projets urbains doit être l'inclusion de la population et la réponse à leurs besoins. La programmation des logements, l'ensemble des services qui vont avec doivent être prioritaires en prenant en compte non seulement la population actuelle mais aussi la population future. La question se pose aussi pour les immigrés climatiques, et même pour les immigrés de catastrophes naturelles en France. Par exemple, il y a eu des inondations importantes en raison d'une crue de la Seine récemment. Dans la perspective de crues plus importantes, une partie de la population parisienne doit se déplacer. Est-ce qu'on a la capacité d'offrir des logements à cette population parisienne ailleurs ? C'est la raison pour laquelle « Urbanistes Sans Frontières » propose de consacrer 5% du programme à l'accueil d'urgences liées aux catastrophes naturelles, à des émigrés ou à des réfugiés qui peuvent être là momentanément ou par la suite intégrés définitivement. Ces solutions existent pour fabriquer la ville inclusive.

Le rôle des acteurs de la ville

La collectivité locale est l'acteur principal dans le domaine, mais quand on réfléchit pour le cas de la France, on parle aussi de la maîtrise d'ouvrage qui comprend les aménageurs, les promoteurs, et les banques. De ce fait, il faut savoir comment gérer l'ensemble en tant qu'urbanistes qui sommes là soit en tant que praticiens, soit en tant que conseillers, soit en tant qu'association qui essaie de sensibiliser l'ensemble de ces acteurs. Beaucoup de questions se posent, l'idée étant de travailler sur ces questions avec tous les acteurs concernés. En tant qu'ONG, nous proposons dans le cadre d'Habitat III, de travailler avec l'ensemble des acteurs de la ville pour lutter contre la ségrégation spatiale et à l'échelle internationale, à la fois pour garantir le droit à la ville pour tous et aussi à un environnement sain pour tous. Quand on parle du droit à la ville pour tous, cela signifie donner l'accès à l'ensemble des services essentiels qui ne se réduisent pas à l'eau potable ni à l'assainissement : il s'agit de la santé, de l'éducation, la sécurité, l'emploi, les transports en commun, sans parler des logements décentes. On ne peut pas inclure des populations défavorisées ou des migrants si nous n'avons pas l'ensemble de ces conditions optimales pour les accueillir. Ce n'est pas en construisant des camps temporaires que l'on peut intégrer la population nouvelle sur place.

Quelques mots concernant l'Ile-de-France, un contexte que l'on connaît : dans le Schéma Directeur de la Région Ile-de-France (le SDRIF), on propose seulement 70 000 nouveaux logements dans la région. Dans cette programmation de logements, on conçoit une part de logement sociaux. Mais pour l'instant, il n'y pas de réflexion sur l'accueil des réfugiés ou des immigrés de catastrophes naturelles. J'espère qu'avec vous et la future génération d'urbanistes, nous serons, aux côtés des élus, des professionnels ou des associations, pour développer ces idées.

Il y a des déséquilibres souvent constatés à l'échelle nationale, comme en France : par exemple, 30% du PIB de la France est concentré en IDF, comme c'est le cas dans d'autres pays. D'où l'accueil des émigrés dans cette région : les réfugiés viennent en Ile-de-France, à Calais aussi mais c'est spécifique puisqu'ils espèrent rejoindre le Royaume-Uni. C'est là où on a vu la constitution de bidonvilles, à Saint-Denis avec la construction un peu chaotique et dispersée de camps de réfugiés, mais aussi à Paris. La question se pose à l'échelle internationale en disant : lorsqu'on fait partie des pays qui concentrent 80% des ressources soit une richesse énorme, de quelle façon pourrait-on être solidaires avec d'autres populations qui viendront en France pour des raisons diverses et variées ? Et comment pourrait-on traiter aussi les dossiers des immigrés ? Ce n'est pas le sujet des urbanistes mais il est en lien puisqu'on ne peut pas traiter des dossiers sans offrir des places raisonnables aux personnes à qui l'on donne le droit de rester en France. Cela veut dire qu'il est nécessaire de gérer les flux migratoires correctement et régler les problèmes de logements informels. Ce problème existe dans le monde entier. En France, si l'on ne fait rien, si l'on ne met pas dans la programmation des logements futurs ces conditions, on va finir comme les autres pays du monde – les pays émergents- à construire sur place des logements informels pour l'accueil des immigrés. Dans l'agenda urbain qui se constitue à l'échelle internationale, ces questions se posent, notamment avec ONU Habitat dans le cadre de l'objectif numéro 1 du développement durable. Le 10^e objectif pour le développement durable concerne la façon de traiter les inégalités à l'intérieur même d'un pays. Nous proposons des solutions diverses, dont une principale : anticiper et gérer les flux migratoires au regard des conditions d'accueil et d'insertion urbaine et sociale. Nous allons débattre de ces idées prochainement à Quito, j'espère que l'on aura le soutien des membres du PFVT présents. Comme je l'ai dit,

c'est un sujet très important, et tabou politiquement. C'est pourquoi à l'échelle des négociations, ces sujets ne vont pas être abordés mais cela vaut la peine de les citer et de travailler à sensibiliser les acteurs à ce sujet.

Des exemples Canadiens et Français

Quelques exemples pour montrer qu'il s'agit d'une idée réalisable et qu'il est faisable d'accueillir les immigrés et de les inclure dans la ville concrètement. Peut-être que vous connaissez déjà le réseau « Cities of Migration », soutenu par un bon nombre de fondations au niveau mondial : en Allemagne, au Royaume-Uni, en Espagne, aux Etats-Unis. En Europe, le réseau est soutenu par « At home in Europe » qui mène un projet intitulé « The open societies foundation » (« Fondation pour des sociétés ouvertes »). Il y a des éléments sur lesquels on peut se fonder pour aboutir à ces solutions.

Au Canada, il semble que ce soit possible. Le discours des Canadiens consiste à dire que les migrants sont essentiels au maintien de la vitalité des collectivités et de la prospérité du Canada. Aider les nouveaux arrivants à réaliser leur potentiel est un rôle que jouent très bien de nombreuses collectivités canadiennes pour rendre leur ville encore plus dynamique et inclusive. Pour le Canada, les immigrés sont une chance pour redynamiser la ville. C'est intéressant de noter le contraste entre cette vision et la réaction de la population qui refuse les immigrés en France.

Je vais vous donner deux exemples au Canada, sur le territoire de Grand Menton et à Montréal :

Sur le territoire de Grand-Menton, qui s'étend au-delà de la ville de Menton (comme le Grand Paris) : la stratégie d'émigration mis en place de 2014 à 2018 avec une consultation communautaire vers une ville inclusive. Les Canadiens, en tant que citoyens de base, savent ce qu'est la ville inclusive, ont des referendums, ont des consultations en la matière. Dans ce plan, il y a trois objectifs majeurs :

- attraction des nouveaux immigrants, c'est-à-dire qu'ils font tout pour attirer les immigrants
- rétention-intégration,
- immigration et entrepreneuriat, ils aident les immigrés à mettre en place des sociétés et ouvrir des business etc. On est loin de ces concepts, mais on peut en tirer des leçons et être optimistes.

A Montréal, en 2015, une autre consultation est mise en place, intitulée « Vers une nouvelle politique québécoise en matière d'immigration, de diversité et d'inclusion ». Le terme « inclusion » et « inclusive » est très à la mode là-bas. Ville cosmopolite, Montréal est un modèle de diversité de population. Ils ont travaillé sur trois enjeux :

- 1) une société inclusive permettant la participation par un engagement collectif et individuel : ils reconnaissent que la diversité, les citoyens sont au cœur des décisions municipales, ils luttent contre la discrimination, et font participer les immigrés à l'économie locale.
- 2) une immigration reflétant les choix des sociétés : ils travaillent sur un système d'immigration compétitif, un accueil humanitaire, et la réunification familiale. C'est aussi un sujet très important.

3) Une gouvernance responsable, cohérente et efficace : orienter Montréal vers une ville de gouvernance en matière d'intégration, devient l'emblème de cette collectivité.

Que se passe-t-il en France ? Un exemple pour parler de Paris. J'ai parlé des bidonvilles de Saint-Denis, des squats et des camps à Paris. Le premier centre d'accueil officiel à Paris a été ouvert le 29 juillet. Pour les migrants qui étaient aussi au lycée, la ville de Paris a pris la décision de les maintenir et de leur proposer temporairement un centre d'accueil. La maire de Paris travaille actuellement sur ces questions pour proposer des logements vacants ou en tout cas des solutions pour intégrer les populations immigrées dans la ville. On est bien loin des politiques qu'on a vues au Canada mais ces questions méritent d'être posées.

Pour conclure, et pour débattre avec vous des perspectives futures, on peut simplement dire que la planification stratégique et la politique de la ville doivent rendre à l'urbanisme ses lettres de noblesse. Ces projets urbains sont des outils pour réguler les inégalités et ajuster la ségrégation sociale dans l'espace urbain, en faveur de l'émergence de la cohésion durable et sociale. La ville inclusive signifie de faire une place à tous les habitants sur le territoire, bien entendu aussi avec les réfugiés et les immigrés, en leur offrant l'ensemble des services (santé, éducation, et sécurité). Cet objectif nécessite la mise en place d'actions, et ces actions doivent être fondées sur des normes et des valeurs d'évaluation. Il faut évaluer davantage les actions que l'on met en place pour voir comment cela se fait. Et bien entendu, en tant qu'ONG, les référentiels ou les valeurs que l'on met, ne sont pas des valeurs chiffrées mais davantage le bien commun et l'équité, le bonheur, le vivre-ensemble qui s'ajoutent à des référentiels quantitatifs concernant l'accès au logement, à l'emploi et aux services. Nous sommes pour l'intégration des immigrés dans la ville, qui est une responsabilité civile et écologique pour les politiques comme nous les praticiens.

Echanges entre les intervenants et la salle

François Noisette : J'ai quelques interrogations par rapport à ce qui a été dit ce matin et pendant ces deux interventions, sur l'idée que pour bien accueillir les populations défavorisées encore plus les immigrés, il faut que la ville soit suffisamment bien équipée. Ce matin on a entendu des propos sur l'hospitalité. A mon avis, on fait avec les moyens du bord, notamment avec ceux qu'on a sur place. Selon un principe de réalité, si on attend qu'une ville soit « bien équipée », on peut attendre longtemps. Il reste quelques milliards d'investissement à faire pour satisfaire les normes dites occidentales. Moi je vois une contradiction entre l'urgence de l'accueil et le fait de poser des conditions préalables, notamment un minimum d'équipements. Il doit y avoir un grand nombre de familles qui n'ont pas accès à l'eau potable, qui vont chercher l'eau au puits et qui pourtant accueillent des gens.

Anne Burlat : Oui c'est une contradiction intéressante. Il y a deux semaines j'étais à Haïti avec une délégation centrafricaine et j'ai eu une discussion avec un urbaniste brillant qui m'a dit que les ONG formalisent la pauvreté, parce qu'elles proposent des abris. En fait, ce qui s'est passé à Bangui, c'est que pour aider les gens à retourner dans les quartiers, juste avant ce qu'il s'est passé au mois de septembre et c'est certainement lié, il y a deux ONG qui ont eu des programmes de reconstructions de maisons. Une en a reconstruit 816, et 809 ont été détruites durant les dernières exactions. L'autre ONG en avait construit 120, et 60 ont été détruites. Le gouvernement avait défini cela comme des « entrées couchées », car c'était des abris de 18m², juste quatre murs et un toit. L'idée était de dire à la population que c'était à nouveau du dur, dans le lieu où elle voulait retourner, et ça permet de recommencer à vivre. Si ce n'est le problème de l'eau mais étant donné le faible nombre d'habitants à l'époque, rien n'a été installé à part quelques bornes fontaines. C'est encore les plus pauvres qui paient le plus cher. L'urbaniste rencontré disait : « nous savons qu'une famille Centrafricaine a besoin de 2 chambres ». J'ai essayé de lui expliquer que NRC, une ONG assez spécialisée, avait fait des évaluations, dont une auprès d'une femme qui était contente du résultat à laquelle elle avait demandé : qu'est-ce qui permettrait d'améliorer le projet ? La femme en question avait répondu « j'aurai préféré avoir une seule pièce, c'est trop grand pour moi ». C'était assez intéressant car on en revient aux besoins et ce que les gens, qui se trouvent à ce moment dans une grande vulnérabilité, sont capables d'assumer, de gérer, de s'approprier. Il est nécessaire de l'appréhender vraiment. J'insiste sur le lien qui est à faire entre les humanitaires et les institutions.

Thierry Dufour, urbaniste : A travers l'intervention d'Anne Burlat et de Maggie Casal, je me rends compte que la problématique de la planification, thème abordé pendant cette deuxième table ronde, pose énormément de questions auxquelles il n'y a pas forcément de réponses : à travers l'intervention d'Anne Burlat, très fouillée et intéressante, qui traduisait aussi votre désarroi par rapport à cette absence d'outils, et à travers celle de Maggie Casal qui montre que votre ONG fait preuve de bonnes intentions derrière lesquelles il y a, je peux me tromper, peu de mise en œuvre car c'est très compliqué.

X : Une question par rapport à ce qu'a commencé à esquisser Anne Burlat à propos de l'espace public, et de sa nécessité dans la réflexion de reconstruction notamment. Vous l'avez abordé avec le Ministère de l'Urbanisme, quelles sont les pistes sur lesquelles cela doit déboucher ? C'est un espace essentiel, et en tant qu'urbaniste, l'espace public est une donnée de base sur laquelle on doit tous travailler et qui revêt des notions essentielles.

Etudiant ISUR pour Anne Burlat : Vous dites que vous n'avez rencontré aucun professionnel de l'urbain à Bangui. Je suis très étonné : pourquoi n'y a-t-il pas eu de mission « Assistante technique » qui a été montée ? êtes-vous la première à avoir fait ce constat ? Vous avez dit avoir travaillé avec l'AFD, j'imagine que vous leur avez fait remonté l'information, est-ce qu'il y a une perspective qu'un projet se monte à plus ou moins court terme ?

X pour Anne Burlat : Vous parlez beaucoup des ONG et des institutionnels, que ce soit les Etats ou les autorités locales ou régionales, elles n'ont pas la même approche ni la même connaissance du territoire. Que ce soit en Afrique ou en Haïti, est-ce qu'il y a une décentralisation qui permet que ces autorités locales puissent être un relai par rapport aux habitants car toutes les questions que vous posez rejoignent cette problématique.

Anne Burlat : Concernant la question sur la décentralisation : en Centrafrique, il n'y a pas de décentralisation. Un code de décentralisation est sur le bureau du Président, ce code propose une décentralisation tellement avancée qu'on a l'impression de faire un pas de géant, mais on n'y est pas encore. Dans la délégation avec laquelle j'étais, j'ai demandé à ce que soient présentes deux personnes de la municipalité : un urbaniste absolument brillant et à ce moment-là conseiller, et le responsable du service technique. J'ai appris il y a deux jours que l'urbaniste est redevenu responsable du service technique, je pense en raison du fait qu'il n'avait pas de poste. Jeudi 29, pour ceux que ça intéresse, il y a une journée discussion-débat sur la reconstruction après-crise où je ferai un retour sur ce travail qui est très récent et qui est financé par l'AFD, un échange entre paires, entre deux pays du Sud. L'un des premiers objectifs que j'avais lorsque j'ai proposé la délégation centrafricaine, c'était de mettre ensemble des personnes de différentes institutions, qui dans leur pays ne travaillent pas ensemble. Un travail aurait pu être fait dans le pays, pour diverses raisons il a été réalisé en Haïti en premier. Cela a l'avantage qu'il est fait hors-sol et qu'il y a une liberté de paroles qui a été prise très rapidement. Etaient présents le Ministère de l'Habitat et de l'Urbanisme, la Municipalité, une agence technique montée par la Banque Mondiale, la SODECA (Société des Eaux), et le Ministère des Affaires Sociales et de la Reconstruction Nationale. Tous ces gens travaillent ensemble, et le plus grand plaisir est que le travail de délégation continue, alors que j'ai cru que chacun allait retourner dans son institution une au pays. Ce genre de travail est extrêmement intéressant, mais il faut qu'il se réalise au cœur d'un processus. Vous parliez d'outils et de la manière dont on se sent en désarroi devant le manque d'outils. Je dirai qu'en encadrant cette journée d'échange, j'ai été facilitatrice. Mon rôle était de répondre à leur question mais également d'essayer de leur faire prendre du recul, ou de ramener sur la table ce qu'ils n'avaient pas vu ou qu'ils ne souhaitaient pas entendre. A deux moments, mes propos auraient pu être pris pour de la moralisation. La grande difficulté réside dans le fait que ce n'est pas à moi d'exprimer ce que je ferai. Cela peut être une grande différence entre le travail humanitaire, et le travail de relèvement/de développement : au moment où les humanitaires arrivent, par définition après une crise, il y

a tout de suite une ingérence. La question est de savoir à quel moment ils sortent de l'ingérence. Au Népal cela a été très clair : deux mois après le tremblement de terre, l'Etat a dit « l'urgence est terminée. Maintenant nous passons au développement ». C'est une manière de reprendre les rennes et de maîtriser le travail et ceux qui le font. Le désarroi est plutôt face au fonctionnement du système.

Concernant l'assistance technique en Centrafrique : l'AFD est dans le pays, et elle a un projet, le PRESU (Programme de Reconstruction Economique et Sociale en Milieu Urbain). Cela est intéressant car c'est économique et social dans le milieu urbain mais ce n'est pas la reconstruction du milieu urbain. On peut en discuter par rapport aux objectifs qu'ils se sont donnés. Ce qui est intéressant dans ce projet-là, c'est ce que l'AFD a voulu mettre en place suite à la leçon apprise après Haïti. Les humanitaires se plaignent et disent que c'est la faute des bailleurs s'il existe des projets d'urgence et des projets de développement, c'est parce qu'il y a des bailleurs d'urgence, et des bailleurs de développement. Sauf que s'il n'y a pas de propositions qui demandent autre chose, on restera sur ce schéma-là. L'AFD a décidé, avec le PRESU, de mettre en place deux types de financements : un « urgence » et un « développement », qui soient tout de suite l'un derrière l'autre sans césure entre les deux. Je ne suis pas certaine que cela se passe plus en continuum et seulement en contiguum. Les questions que cela soulève, nous pourrons les traiter jeudi 29.

Concernant l'espace public : J'essaie de le défendre, et j'ai essayé de le défendre auprès du Ministère mais tout le monde en a peur. Si l'Etat n'a pas été capable d'encadrer l'urbanisation de ces endroits, c'est encore plus difficile de revenir maintenant, pour encadrer la création d'espace public, qu'on pourrait confier à la coopération française qui aujourd'hui a le courage d'encadrer le foncier. Dans des territoires-là, tant qu'on n'osera pas y aller, je ne sais pas ce qu'on pourra y faire. C'est pour cela que je parlais de reconnaissance. Il y a deux moyens d'avancer sur ces territoires-là : soit de proposer qu'étant donné que ces territoires sont vides et que personne ne s'y trouve, on peut aider les habitants à se réinstaller ailleurs, soit considérer que les habitants ont des droits car ils ont habité cet endroit à un moment donné. Comment s'y prend-t-on ? Car tous les habitants demandent que des routes soient faites. Sauf qu'aujourd'hui la manière dont on fait les routes en général c'est de les tracer toutes droites et de donner des indemnités à tous ceux qui se trouvent sur le tracé initial. Comment refaire du remembrement ? Aujourd'hui, les territoires que je vous montre sont entièrement détruits, ils ont tous couverts par des droits qui ne sont pas formalisés. Tout le monde le sait. Comment peut-on rentrer en discussion sur des petits quartiers pour répondre à des besoins qui ont été clairement définis par les habitants et qui reviendront ? Est-ce qu'on est en capacité de prendre ce temps-là en temps de crise ? Avant d'aller voir les déplacés, je me suis dit que le terrain proposé aurait pu permettre d'avoir un temps intermédiaire pendant lequel un travail sur ce remembrement serait effectué. Quand on discute avec les déplacés, au-delà de la notion d'enfermement, il y a la difficulté à se réinstaller encore une fois. Aujourd'hui, ils se sont recréés une vie depuis 2 ans voire plus. Ils habitent dans le camp : il y a une pharmacie, des élevages de porcs, du maraîchage etc. Dans tous les cas, il va falloir recréer ailleurs, ce qui demande une grande énergie. Quand on parle de résilience, les personnes en ont à un moment donné, et ensuite ils n'en ont plus. On ne peut demander plusieurs réinstallations successives. On ne peut évoquer avec légèreté les questions de réinstallation des habitants. Ce sont les discussions avec les habitants qui m'en ont fait prendre conscience.

François Noisette : Je voudrai compléter sur la question des professionnels. Il y a la question du temps, et celle des conditions dans lesquelles on intervient. Il y a des financements mis en place par les bailleurs de fonds, et effectivement ce ne sont pas les mêmes budgets, ni les mêmes formalisations d'appel à projets entre la gestion de la crise et l'après crise. Y compris pour des questions sécuritaires. Pour Bangui il y a eu, il y a 2 ans, un appel d'offre très intéressant, mais la liste des conditions sur les partenaires, la sécurité, la fourniture des voitures blindées etc. ne pouvait convenir. Ce n'est pas mon métier, je ne pouvais pas aller faire de la planification à Bangui il y a 2 ans. Cela rejoint ce qu'Anne Burlat a dit sur le foncier : on sait négocier la réouverture de foncier dans un quartier informel, mais seulement quand les gens sont là, quand deux personnes à temps plein passent et repassent dans les quartiers, rediscutent, créent les conditions nécessaires. En revanche quand il n'y a personne sur place, ce sont des choses difficiles à gérer dans une période de crise et de sortie de crise. Après la question c'est les professionnels locaux, qui, comme l'a dit Anne Burlat, ont leurs schémas, les choses qu'on leur a apprises etc.

Anne Burlat : Je n'avais pas complètement répondu à l'assistance technique. En l'occurrence, il y a le projet, et une assistance technique de renforcement de compétences sur quatre ministères. Mais il n'y a pas de conseillers au sein du Ministère de l'Urbanisme. Premièrement car cela ne semble pas être une priorité. Deuxièmement, on peut se demander dans quel état sont les institutions avec lesquels on peut travailler ? Deux projets sont en train de se réaliser à Bangui. L'ONG qui a vu ses maisons détruites et qui est toujours sur place a continué en se disant que c'était une bonne idée. Ils ont travaillé avec les gens qui en l'occurrence avaient été identifiés dans les quartiers. En revanche, cette discussion avec les habitants n'avait pas été envisagée depuis le début par les institutions, alors même que des zones de retour avaient été identifiées. En tant qu'urbaniste, je ne comprenais pas comment cela était possible. Finalement grâce à l'ONG une discussion est engagée, c'est un projet-pilote qui prend beaucoup de temps car tout le monde craint que cela n'explose à nouveau. Un protocole extrêmement lourd a été mis en place, et si ça marche tant mieux. Il y a des réunions publiques, tout le monde a le droit d'y participer. Néanmoins, avec ce protocole, il est difficile pour les participants aux réunions destinées à négocier les conditions de retours dans les quartiers, de prendre la parole. Les prémices ont commencé en mars, des premières réunions ont été prévues en mai. En juin, une nouvelle prise d'otage a lieu mais finalement le projet a repris normalement par la suite, et de nouvelles maisons vont être construites en septembre. En même temps l'ONG avait peur, malgré les impératifs donnés par les bailleurs, de retourner pour construire des maisons et qu'une crise reparte. Même après toutes ces discussions qu'ils ont pu avoir.

Lisa Reudenbach: I just wanted to make a comment on professional urbanist and capacities of local authorities. I wanted to confirm, we also found that in our work it is a huge problem: in one hand many countries don't have universities to teach urban planning and if they have, they teach curricular that are from colonial times. So they don't really respond to the problems that the cities are facing today. And then, if they have people who are urbanist, the work in the local authorities is not very attractive because they are so badly paid and with a such bad reputation that they even go to the private sector, or even in industries. But the work in the local authorities is not a career options. So we found some difficulties. For example, we have a program just started and in the country, just 3 people are trained in

urbanism. Then we ask « how can we expect that cities are able to face those challenges if they don't have people that have the right capacities »?

Maggie Casal : Mon intervention, j'espère que c'était assez clair, portait sur les projets urbains et la planification, c'est-à-dire qu'on travaille sur le moyen et le long terme. Il ne s'agit pas d'accueillir les immigrés tout de suite car on n'a pas la place. Si on parle de la ville inclusive, ça veut dire qu'on doit leur proposer quand même un espace convenable ainsi que tous les services qui vont avec, pas simplement pour les immigrés mais aussi pour la population défavorisée qui est déjà sur place. C'est la raison pour laquelle on insiste davantage sur l'ensemble des programmes mis en place ou futurs pour les projets urbains et aussi bien dans le cadre de la planification stratégique où il y a globalement une prise en compte de ces questions. Sinon on ne travaillerait pas sur la ville inclusive. Si on fait comme on faisait dans le passé, c'est-à-dire accueillir sans apporter les équipements qui vont avec, ça veut dire qu'on ne travaille pas sur la ville inclusive.

Anne Burlat : Je vais rebondir sur la dernière intervention (de la salle). Typiquement, à Bangui, il n'y a pas d'études d'urbanisme ni d'études d'architecture, et c'est la même chose à N'Djamena. Ceux qui ont étudié l'urbanisme l'ont étudié ailleurs. Le problème, qu'on a abordé pendant nos échanges à Haïti, c'est la difficulté d'apprendre quelque chose qu'on n'a pas testé. Nous, tous les urbanistes qui sont là, nous avons essayé, nous sommes passés dans certains services, nous avons vu comment cela fonctionnait, nous avons vu qu'il y avait des jeux d'acteurs. La difficulté qu'ils ont c'est de s'atteler au schéma directeur : on fait un trait, une zone, on exclut, et ça ne répond pas au problème et aux besoins qu'ils ont aujourd'hui. L'idée est que quand il y a une règle, on l'applique. A Haïti, pour prendre un exemple simple, normalement il est interdit de faire une route avec une pente supérieure à 10%. Ceux qui sont allés dans ces quartiers savent très bien que, ou on ne fait pas de routes ou on accepte qu'elles fassent plus de 10%. Il y a eu une longue bataille pendant deux ans avec le Ministère des Travaux Publics et au bout de ces deux ans, la construction de la route a pu se faire. Sur place, la délégation a trouvé ça très bien, mais par la suite ils défendaient coûte que coûte la règle. Donc il a fallu parvenir à discuter sur le fait que la règle est faite pour le cas normal, pour la planification normale. C'est pour ça que la crise est intéressante car en cas de crise, on est en droit de questionner la règle. Il faut qu'on montre qu'on la connaît, et à partir du moment où on la connaît, il faut aussi être en capacité de la questionner parce qu'on a compris les besoins et qu'on sait où on veut aller. Par rapport à ça, tout ce qui est planification, avec un contenu qui n'a pas pu être testée, peut être extrêmement « sèche », pas du tout dynamique. On peut dire que c'est une planification stratégique, opérationnelle, mais une fois qu'on a dit les mots, que fait-on ? Comment comprendre ce qui est important à mettre en priorité ? Comment conseiller le ministre ? De fait, c'est le ministre qui, à un moment donné, va être appelé auprès d'un autre ministre pour expliquer. Est-ce qu'il faut qu'il arrive avec un plan qui nécessite des diagnostics et donc de bonnes études ? On ne peut attendre que quelqu'un ait fait trois ans d'études dans ce contexte d'urgence. Toutes les problématiques qui apparaissent avec les déplacés peuvent être utiles pour parvenir à ce qu'au sein du ministère on arrive à débattre.

Les migrations, nouveaux enjeux

François GEMENNE, Directeur exécutif du programme de recherche interdisciplinaire « Politiques de la terre » à Sciences Po (Medialab)

François Noisette : Vous êtes spécialiste du climat et de ses conséquences. Je vous remercie d'être venu afin d'apporter à nos travaux ce regard plus large sur les questions de perspectives qu'on peut se poser par rapport à ces questions de migrants dans la ville.

François Gemenne : Bonjour à toutes et à tous et merci de m'accueillir. L'idée pour cette dernière intervention de la journée sera de regarder comment l'environnement est devenu ces dernières années le principal facteur de migrations. On essaiera de voir ensemble qui sont ces migrants ? Dans quelles conditions ils se déplacent ? Quelle place prendront-ils dans les futures années ? Quel rôle des villes dans ces questions ? La question urbaine est relativement centrale lorsqu'on discute des impacts du changement climatique sur les sociétés.

Il faut commencer par rappeler ici que nous sommes face à une question qui est assez ancienne. L'environnement a toujours été un facteur essentiel de distribution de la population sur la planète. De tout temps, l'Homme s'est déplacé à cause de facteurs environnementaux et ce qui explique aujourd'hui la répartition géographique de la population sur la planète tient beaucoup à l'environnement. L'Europe a été peuplée par les Homo Sapiens avant tout parce qu'elle jouissait de ressources naturelles abondantes. S'il y a aujourd'hui autant de populations et notamment dans des villes situées sur les côtes et dans les deltas, c'est aussi parce que les sols y sont plus fertiles et les communications plus faciles. Et puis il y a bien entendu plusieurs exemples historiques qui nous rappellent que les dégradations de l'environnement brutales ou plus progressives ont-elles aussi déplacé des populations en masse.



Source : Présentation de François Gemenne

La gravure représente la ville de Lisbonne détruite après le tremblement de terre et le tsunami de 1755, et déjà à l'époque on voit s'établir des camps de réfugiés aux abords de la ville. On a des documents bien élaborés qui expliquent comment se géraient ces camps de réfugiés et comment le Marquis de Pombal a reconstruit la ville de Lisbonne en fonction de normes que l'on appellerait aujourd'hui « antisismiques » en élargissant les fondations de bâtiments, en agrandissant les rues et les places. Suite à la catastrophe de Lisbonne, les philosophes des Lumières avaient fait émergé le concept de vulnérabilité en disant qu'il ne fallait pas concevoir la catastrophe comme une punition divine comme c'était encore le cas à l'époque, mais qu'il fallait l'expliquer au contraire en raison de la vulnérabilité de la ville et de ses bâtiments. C'est la catastrophe de Lisbonne qui nous fait entrer dans l'ère moderne des catastrophes, dans l'ère où l'on va envisager de prévenir les catastrophes. Avant, puisqu'on considérait les catastrophes comme des punitions divines, cela ne servait à rien de les prévenir, prévenir aurait été aller contre la volonté divine. Lisbonne fait donc entrer dans l'ère des catastrophes modernes. Après, on trouvera toute une série d'évènements historiques qui vont générer des migrations.

Le classique de la littérature américaine *Les raisins de la colère* de J. Steinbeck raconte l'exode de la famille Joad, une famille de fermiers de l'Oklahoma, déracinée par la sécheresse et le fait qu'elle ait dû vendre ses terres au gouvernement. La grande sécheresse du Dust Bowl dans les années 30 va pousser des dizaines de milliers de fermiers, de populations rurales du Texas et de l'Oklahoma à migrer vers la Californie. C'est à la suite de cet exode massif des années 30 que la Californie va devenir l'Etat le plus peuplé et le plus riche des Etats-Unis. Malgré l'importance historique de ces migrations environnementales, c'est un facteur que l'on va peu à peu oublier dans l'analyse des migrations. On va baser l'analyse sur une dichotomie qui distingue clairement les réfugiés politiques et les migrants économiques en oubliant d'autres causes de migrations, et en oubliant surtout que les motifs de migration se mêlent les uns aux autres. Il est assez vain de vouloir isoler un motif de migrations parmi d'autres.

Aujourd'hui, l'environnement est devenu un des facteurs essentiels du déplacement de populations dans le monde. Depuis 2008, les seules catastrophes naturelles déplacent 26 millions de personnes chaque année, nombre auquel il faut ajouter tous ceux et celles qui sont déplacées par des impacts plus lents du changement climatique tels que la hausse du niveau des mers ou la désertification. Ces 26 millions de déplacés chaque année par les seules catastrophes, soit une personne à chaque seconde où l'on parle. C'est le motif le plus important aujourd'hui de déplacement dans le monde. 85% de ces déplacements sont liées à des catastrophes « hydro-climatiques », liées aux conditions de température ou de pluviométrie. Ce sont des catastrophes exacerbées sous l'effet du changement climatique, qu'il s'agisse d'inondations, de sécheresses ou d'ouragan. Bien entendu se posent des questions essentielles sur la vulnérabilité des villes, où beaucoup de déplacés vont chercher refuge car les villes sont elles-mêmes exposées à cet aléa climatique et à ces risques de catastrophes.

Pour autant la perception que l'on a de ces migrations reste assez éloignée de la réalité. On imagine des migrations de masse, internationales, qui arrivent jusqu'en Europe ou dans les pays industrialisés.



Source : Présentation de François Gemenne

L'image est une belle illustration de ces perceptions faussées concernant les migrations : l'image n'est pas une photo réelle, elle est retravaillée avec Photoshop et a été présentée dans le cadre d'une exposition au musée de la ville de Londres, en 2011 « London futures ». Le but de l'exposition était de présenter aux visiteurs à quoi ressemblerait la ville de Londres demain sous les effets du changement climatique. Une des images présentées représente un camp de réfugiés gigantesque en bordure du Birmingham Palace, une autre représentait Trafalgar Square remplacé par un bidonville. Il faut prendre garde à ces représentations et à ces discours qui jouent sur des peurs xénophobes. Au fond, le message qui était envoyé aux Londoniens par cette exposition était une injonction à réduire ses émissions de gaz à effet de serre sans quoi la capitale serait envahie par des millions de migrants et de réfugiés. Ces images prises hors de leur contexte auraient pu sortir d'un tract pour la propagande d'un parti d'extrême-droite. Souvent, la question des migrants climatiques va être instrumentalisée pour convaincre les Etats de réduire leur émission de gaz à effet de serre. Ce qui est un impératif nécessaire mais il faut prendre garde à ne pas utiliser la figure du migrant dans un sens qui serait contre-productif pour leur droit et leur protection. Car en réalité, l'essentiel des migrations liées au climat vont être des migrations internes, et très souvent vers les centres urbains. Une série de grandes métropoles, surtout en Afrique et en Asie du Sud et du Sud-Est particulièrement, vont devoir faire face à un changement environnemental mais aussi démographique majeur à cause de cet exode.

On peut distinguer **trois types d'impacts du changement climatique** qui génèrent et vont générer des flux migratoires assez importants:-

La hausse du niveau des mers : elle est liée à la fois à la fonte des calottes polaires, qui en fondant, vont se déverser dans les océans mais aussi au phénomène physique de l'extension thermique des océans qui fait que plus l'eau est chaude, plus elle occupe de l'espace. La hausse du niveau des mers sera d'un mètre environ d'ici la fin du siècle. Dans ce scénario, une série de villes et de métropoles seront très lourdement exposées à cette hausse.

Pour exemple, le gouvernement indonésien est actuellement en négociation avec la Banque Asiatique de Développement pour savoir quel serait le montant du prêt qui lui serait octroyé pour déplacer la ville de Jakarta. Le gouvernement indonésien veut être réaliste et imagine que la ville sera inondée très fréquemment, voire de manière permanente, dans le cas où le niveau de la mer augmente d'un mètre. Il pense à l'avantage d'avoir une capitale à l'intérieur des terres et à la migration progressive des populations vers cette ville nouvelle plutôt qu'à une évacuation brutale de la population dans l'urgence. Combien d'autres gouvernements feront ce choix ? Est-ce que les moyens seront donnés aux gouvernements ? L'enjeu de l'adaptation est actuellement un sujet majeur dans les négociations internationales sur le climat.

Dans le cas du Vietnam, avec une hausse du niveau de la mer d'un mètre, le pays connaîtrait une perte de 25 000 km², soit 10% de son territoire. Or le Vietnam a des régions deltaïques très importantes, notamment le détroit du Mékong. Sera-t-il possible d'ériger une longue digue le long de la côte ? Est-ce que cette solution sera solvable ? Est-ce que ce sera souhaitable ou va-t-il falloir faire des choix entre les territoires que l'on voudra protéger et ceux qui seront sacrifiés ? Aujourd'hui, le gouvernement Vietnamien a mis en place le programme « Living with floods » (« Vivre avec les inondations ») dans le delta du Mékong. Le but est de déplacer peu à peu des villages entiers soumis aux inondations dans les collines avoisinantes pour qu'ils soient protégés des inondations. C'est un déplacement assez brutal, qui perturbe considérablement les réseaux économiques et sociaux des habitants et qui posent les questions suivantes : peut-on déplacer les populations contre leur gré ? Peut-on déplacer en anticipation d'un impact futur ?

Un même type de programme a été lancé en France il y a cinq ans, après la tempête Xynthia où des « zones noires » autour de la Faute-sur-Mer ont été désignées. Le projet s'est heurté à de nombreuses oppositions locales concernant ces zones inondables alors que les habitants y avaient le plus souvent leur résidence secondaire et qu'une compensation équivalente au prix du marché avant l'inondation leur aurait été versé. Les habitants ont refusé le plan du gouvernement alors que beaucoup aurait fait de considérables bénéfices. A partir de l'exemple de Xynthia, on lit les enjeux liés aux plans de relocalisations, à l'avenir de plus en plus nombreux, auxquels vont se confronter les administrations locales et les villes par rapport à certains territoires.

La désertification et la dégradation des sols : Ce problème va toucher particulièrement l'Afrique Subsaharienne, un continent où la moitié de la population dépend de l'agriculture pour assurer sa subsistance. L'effet des sécheresses et de la dégradation des sols sur les migrations n'est pas toujours facile à prévoir car on constate une diminution des migrations au pic des sécheresses qui s'explique par le fait que les populations les plus touchées - les populations rurales - n'ont souvent plus assez d'argent pour envisager une migration. Et la migration requiert des ressources très conséquentes, que les familles n'ont plus à disposition pendant la sécheresse. On constate donc une augmentation des flux migratoires avant et après la sécheresse, et une baisse pendant. Les décisions migratoires sont aussi prises en fonction de la perception du changement climatique. Il est intéressant de voir, pendant les enquêtes de terrain, que la perception des changements environnementaux, est parfois différente et même radicalement opposée aux changements observés. Or la décision de migrer ou de rester va se fonder bien davantage sur la perception des changements que sur les changements réels. Un grand enjeu est de permettre aux habitants de se saisir de l'information climatique afin

de réconcilier leur perception à la réalité des changements observés. Il faut donc se garder de toute approche déterministe qui établit des corrélations entre l'augmentation des degrés et le nombre de départs : la relation n'est pas déterministe ni automatique entre le changement environnemental et les déplacements de populations.

Les « évènements météorologiques extrêmes », c'est-à-dire les catastrophes naturelles liées directement au climat. Ces évènements vont généralement provoquer des déplacements brutaux, des évacuations de populations. Contrairement à ce qui peut être pensé, l'évacuation n'est pas temporaire, le plus souvent les gens ne reviennent pas. L'exemple de l'ouragan Katerina dans la ville de la Nouvelle-Orléans a montré que le retour n'était pas toujours possible : la ville a perdu un tiers de ces habitants, sa démographie a radicalement changé et les équilibres sociaux et ethniques ont été bouleversés. La « diaspora Katerina » désigne aujourd'hui les déplacés par l'ouragan qui se trouvent partout aux Etats-Unis sans retour prévu à la Nouvelle-Orléans.

Si à partir de ces types d'impact on essaye de dresser une sorte de panorama **des caractéristiques principales des « migrants environnementaux »**, la première chose à dire c'est sans doute le fait que ces migrants sont très diversifiés. Il n'y a pas un profil type du migrant environnemental, et sont placés sous le même label des gens qui vont vivre brutalement des catastrophes naturelles et d'autres qui vont prendre une décision de migrer, réfléchi et choisie, notamment dans l'espoir de bénéficier d'un climat plus favorable. Néanmoins il y a quelques caractéristiques importantes :

- la place de plus en plus prépondérante que jouent les questions d'environnement dans les facteurs de migrations
- la difficulté d'isoler le facteur environnemental d'autres facteurs de migrations. Le cas des exodes ruraux en Afrique est intéressant : si la moitié de la population africaine dépend uniquement de l'agriculture pour sa subsistance, toute modification de la température ou de la pluviométrie est un changement majeur pour eux. L'exode rural est à la fois un exode environnemental et économique, simplement parce que pour ces populations rurales, l'environnement et l'économie sont la même chose.

Ce sont essentiellement des migrations internes, c'est-à-dire que le poids des migrations, la charge de la gestion de ces migrations repose essentiellement sur les pays en développement qui sont les plus durement touchés par les impacts du changement climatique. Ce sont des migrations sur de courtes distances, et deux caractéristiques qui me semblent indispensables :

- les populations les plus vulnérables sont incapables de migrer, parce que la migration demande des ressources considérables et que souvent les plus pauvres, les plus âgés, les moins instruits et les moins connectés sont coincés et vont être affectés par le départ des plus jeunes, des plus riches, des plus instruits qui vont chercher des opportunités ailleurs. Même si la tension se focalise sur les migrants, les immobiles demandent aussi notre attention car les plus vulnérables sont condamnés à l'immobilité.

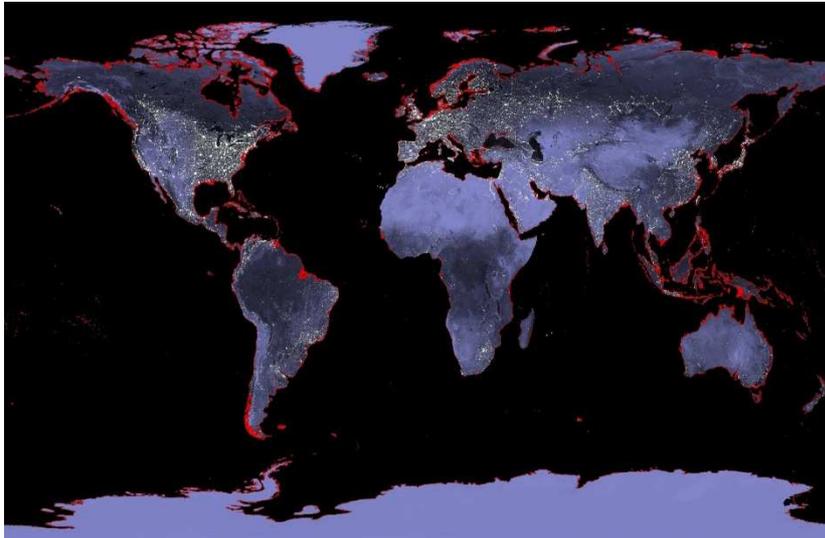
- le nombre de populations qui habitent dans des endroits à risque n'est pas du tout en train de diminuer, mais au contraire d'augmenter. Cela peut être assez choquant, mais tient directement à des politiques de développement urbain. Le nombre augmente notamment en raison du développement de l'activité économique sur les côtes d'Asie du Sud-Est avec des zones urbaines et de métropole à ces endroits. On continue aujourd'hui à développer les zones économiques sur les côtes alors qu'au contraire il faudrait plutôt développer à l'intérieur, pour que moins de villes soient exposées.

Les migrations sur de courtes distances impliquent qu'il y aura des migrations à répétition et un enjeu pour les villes, surtout pour les villes du Sud, sera d'assurer des conditions de sécurité environnementale aux migrants. Très souvent on va voir que les migrants vont être placés dans des bidonvilles qui seront eux-mêmes vulnérables aux catastrophes naturelles, aux inondations, ou aux glissements de terrain. Les migrants vont souvent troquer vulnérabilité rurale contre une vulnérabilité urbaine. Un des grands défis des villes du Sud va être l'intégration des migrants à l'intérieur de leur quartier, dans des zones plus sûres.

Qu'en est-il politiquement ? Pendant longtemps, dans les débats politiques sur la question, les migrations environnementales étaient vues comme une sorte de catastrophe humanitaire en devenir à éviter absolument. A partir de 2010, beaucoup d'institutions (l'Organisation Internationale pour les Migrations, la Banque Mondiale et autres) vont pousser pour qu'on reconnaisse les migrations non pas comme un échec de l'adaptation aux changements climatiques mais comme une stratégie d'adaptation. Cela vise à poser un regard plus positif à sur la migration et à transformer les migrants en acteurs de la migration. L'idée est de penser que la migration ce n'est pas toujours le choix de dernier recours auquel les migrants vont se résoudre quand toutes les options auront été écumées mais bien un choix prioritaire que vont faire les migrants, précisément pour s'adapter. Cela va diversifier leurs revenus, alléger la pression sur les ressources naturelles, envoyer de l'argent à leur communauté restée dans leur pays d'origine. Les migrations seraient donc à faciliter, voir à financer. Des programmes d'adaptation au sein des Nations Unies et des négociations internationales sur le climat vont précisément viser à financer des programmes de migrations et des politiques de migrations. Actuellement, deux discours continuent à cohabiter : la peur de migrations massives et hors de contrôle, et l'idée qu'il faut encourager ces migrations comme étant une stratégie efficace d'adaptation.

Trop souvent notre regard sur ce type de migrations va être cantonné aux populations des petits états insulaires tels que les Maldives ou les Îles Marshall, car ce sont des cas symboliques et frappants. Il faut prendre garde à ne pas réduire la question des migrations environnementales et climatiques à la question insulaire : l'essentiel de ces migrations vont se faire sous forme d'exode rural, de migrations dans les villes. Les migrations internationales dans les petites îles vont être davantage l'exception que la règle. Mais nous allons continuer à les utiliser comme une manière de nous alerter sur ce qui risque de nous arriver, ce qui va nous conduire à ne pas voir ou à ignorer la réalité des relations environnementales et climatiques aujourd'hui. Les projections que nous faisons sur ces migrations nous renvoient à notre propre conception de vulnérabilité qui est profondément ancré dans un mythe de Robinson Crusoé de vulnérabilité aux éléments naturels, que l'on retrouve dans la littérature classique et dans la culture contemporaine.

Beaucoup d'incertitudes subsistent concernant le nombre de migrants et sur les projections de ces migrations. Or, ces données sont essentielles pour ceux qui s'occupent de la planification urbaine. Aujourd'hui, il est difficile de compter le nombre de personnes déplacées par les impacts des changements environnementaux. Pour les changements futurs, cela va dépendre à la fois de nos politiques de réduction des gaz à effets de serre et des politiques migratoires. Plus largement, cela ne va pas dépendre des impacts des changements climatiques mais des choix politiques qui vont être pris aujourd'hui.



Élévation simulée d'un mètre des océans. Source : NASA

Toutes les zones en rouge sur la carte seront des zones inondées si rien n'est entrepris pour les protéger. En Europe, les gouvernements néerlandais ou danois mettront et mettent déjà en œuvre des plans d'adaptation de renforcement des digues et des barrages en y consacrant plusieurs milliards d'euros chaque année. Que se passera-t-il en Asie du Sud et du Sud-Est ? Pour le cas du Vietnam ou des Philippines où il ne sera pas forcément possible de protéger toutes les îles, la question est la suivante : qu'est-ce que nous allons protéger ? Qu'allons-nous sacrifier ? Ce sera la question centrale du changement climatique.

Autre incertitude, celle qui concerne le niveau de hausse des températures. Même si l'objectif officiel de l'Accord de Paris est un objectif fixé à deux degrés, aujourd'hui les projections de l'évolution d'émission des gaz à effets de serre se basent plutôt sur un scénario d'une hausse de 4° en moyenne d'ici la fin du siècle.

Une hausse de 4° par rapport à une hausse de 2° fait apparaître deux enjeux :

- l'habitabilité : l'Homme habite partout sur la planète, la nature a été colonisée pour devenir partout environnement. Si la hausse est de 4 degrés en moyenne, certaines régions seront touchées par une hausse de 7° voire 8°, qui rendront certaines régions inhabitables. Pendant plusieurs jours il y a quelques semaines, la température à Phoenix en Arizona a grimpé à 49°C, un seuil au-delà duquel les fonctions vitales du corps humain ne sont pas assurées. Les villes de demain seront touchées de plus en plus par des vagues de chaleur comme en 2003 ici. Un nombre de ville sera à repenser ou à abandonner pour lutter contre ces vagues de chaleur, surtout dans les villes à cause du phénomène d'îlot urbain.

- les seuils de rupture : les scientifiques peuvent garantir jusqu'à 2°C que les seuils de rupture ne seraient pas atteints. De ce fait, l'objectif de 2°C a été choisi. Les seuils de rupture sont les points de rupture du climat au-delà desquels le climat bascule dans un état complètement instable et hors de contrôle. Un possible seuil de rupture directement important pour les questions urbaines, c'est la possibilité de la fonte totale de la calotte polaire arctique. Si elle fondait complètement, ce qui pourrait se produire avec ces 4°, la hausse du niveau des mers serait de l'ordre de six mètres.



Carte 1 Une hausse de six mètres du niveau des mers en Europe



Carte 2 Une hausse de six mètres du niveau des mers en Asie du Sud

Source : *National Geographic*, février 2014

Avec une hausse de plus de six mètres, Bruxelles pourrait développer une activité balnéaire, et Pays-Bas auraient disparus (Carte 1). Les gouvernements Européens ne laisseraient pas cette situation se produire et mettraient en œuvre un tas de mesure pour s'en prémunir. La situation sera différente en Asie du Sud et du Sud-Est. La majorité de la population mondiale, près de 4 milliards de personnes, habitent sur les territoires représentés sur la carte (carte 2). Les zones inondées seraient des zones très densément peuplées comme celle située entre Pékin et Shanghai, le Bangladesh, la ville de Dhakka qui dans les projections deviendra la ville la plus peuplée au monde. Que protéger ? Que sacrifier ? Que sera-t-il mis en place au niveau urbain pour protéger certaines villes et en abandonner d'autres ? Ce seront les questions de demain.

Afin de conclure, il faut souligner que, pour l'instant, les réponses politiques à cette question restent trop ancrées dans une logique déterministe et fondée sur des perceptions erronées sur ces migrations. Beaucoup de réflexions concernent un nouvel instrument juridique international, une nouvelle convention de protection de ces migrants alors qu'il y a une série d'instruments qui existent déjà et qui ne sont pas appliqués. On se focalise sur le changement climatique au détriment d'autres dégradations de l'environnement, au risque d'avoir un régime spécifique pour les victimes du changement climatique et d'exclure les autres qui se trouveraient hors de ce régime. On se focalise trop sur l'aspect humanitaire de ces questions qui ne doivent pas passer avant les questions d'adaptation et de développement, notamment celles de planification urbaine et de la manière dont ces questions doivent trouver un ancrage en milieu urbain. Il y a aussi le grand enjeu de ceux qui restent, qui ne peuvent pas bouger, qui restent complètement oubliés de nos réponses politiques.