



**Notre monde. À vous d'agir.**

XXXI<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge  
Genève, 28 novembre – 1<sup>er</sup> décembre 2011 – Pour l'humanité



**FR**

31IC/11/5.5.3  
Original : anglais  
Pour information

**XXXI<sup>e</sup> CONFÉRENCE INTERNATIONALE  
DE LA CROIX-ROUGE ET DU CROISSANT-ROUGE**

Genève, Suisse  
28 novembre – 1<sup>er</sup> décembre 2011

**Élimination des obstacles réglementaires  
à la fourniture rapide et équitable d'abris d'urgence  
et de logements de transition après une catastrophe naturelle**

**Rapport**

**Document établi par  
la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge,  
en consultation avec le Comité international de la Croix-Rouge**

Genève, octobre 2011



## **Élimination des obstacles réglementaires à la fourniture rapide et équitable d'abris d'urgence et de logements de transition après une catastrophe naturelle**

### **Résumé analytique**

Ces dernières années, de nombreuses catastrophes naturelles ont donné lieu à des déplacements massifs de populations et fait des milliers, et parfois des millions, de sans-abri. Pour ces personnes, il est capital de trouver une **solution d'hébergement adéquate**, car leur santé, leurs moyens de subsistance et leur sécurité en dépendent. Reconnaissant que le relèvement ne peut être amorcé tant que les populations n'ont pas de logement sûr, les gouvernements et les organisations humanitaires et de développement font généralement de cette question une priorité.

Les solutions d'hébergement à long terme sont le principal objectif de toutes les parties concernées. Les personnes déplacées veulent que leur maison soit réparée ou reconstruite le plus rapidement possible, et les gouvernements et les acteurs prêtant assistance espèrent voir les communautés se remettre sur pied durablement. Toutefois, la réhabilitation, la réparation et la reconstruction étant presque toujours des processus lents et difficiles, il est souvent indispensable de trouver des solutions provisoires, qui comprennent **les abris d'urgence et les logements de transition**.

La Croix-Rouge et le Croissant-Rouge ont intensifié leurs activités dans ce domaine, en particulier depuis que la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge a accepté en 2005 de jouer le rôle de chef de file en matière d'hébergement d'urgence dans les situations de catastrophe naturelle et notamment celui d'organisatrice au niveau mondial du Groupe sectoriel de l'hébergement en cas de catastrophe. L'intensification des activités est allée de pair avec la prise de conscience que les **obstacles réglementaires** sont du nombre des principales difficultés auxquelles les Sociétés nationales et leurs partenaires humanitaires font face dans le cadre de la fourniture rapide et équitable d'abris d'urgence et de logements de transition.

Ces obstacles sont liés à l'ambiguïté dans l'appartenance de **propriété des terres et des biens fonciers**, aux inégalités dans la fourniture de l'assistance (en particulier entre propriétaires attirés et autres catégories d'occupants et entre hommes et femmes) et à l'impact des normes et règlements de construction sur les activités des fournisseurs de logements. Certains de ces obstacles sont dus à des incohérences, des lacunes et des inégalités existant de longue date dans les régimes de propriété. Il est improbable, au lendemain d'une catastrophe de grande ampleur, que des questions complexes d'ordre social soient rapidement résolues. Toutefois, il devrait être possible de mettre au point des solutions provisoires, à même de répondre aux besoins en matière d'abris d'urgence et de logements de transition. Le fait que de telles solutions ne soient pas mises en pratique (du moins sans un délai important) met en évidence le manque de préparation des gouvernements, du secteur humanitaire et des autres parties prenantes.

Il existe déjà bon nombre d'**orientations internationales** sur le sujet, qui s'appuient sur les instruments normatifs internationaux et sur une série de lignes directrices et de manuels élaborés récemment par des experts internationaux. Il existe en outre de nombreux exemples de bonnes pratiques, dont certaines sont évoquées dans le présent rapport. Reste que nous devons tout faire pour éliminer ces obstacles à l'avenir.

Le présent rapport vise à favoriser le **dialogue** entre les États et le Mouvement sur les problèmes existants et les solutions envisageables et propose trois mesures concrètes pour faire progresser la collaboration :

- Les Sociétés nationales sont encouragées à collaborer avec les pouvoirs publics en vue de procéder à un examen informel de l'environnement réglementaire national relatif à la fourniture de logements après une catastrophe.
- Les gouvernements sont encouragés à mettre en place des procédures favorisant la fourniture rapide et équitable de solutions d'hébergement après une catastrophe.
- Il est proposé de mettre en place, lorsqu'il n'existe pas de système d'établissement des titres de propriété ou que ce système est défaillant, un mécanisme de certification internationale, s'appuyant sur les meilleures pratiques en matière de cartographie participative axée sur la détermination des droits d'occupation du sol, dans le cadre des programmes d'hébergement conduits après une catastrophe.

## 1. Introduction

Le présent rapport vise à faciliter les échanges entre les participants à la XXXI<sup>e</sup> Conférence internationale (« la Conférence internationale ») sur :

- les obstacles réglementaires fréquemment rencontrés dans le cadre de la fourniture d'abris d'urgence et de logements de transition après une catastrophe naturelle ;
- la manière dont les États, les acteurs humanitaires et les acteurs du développement ont tenté de lever ces obstacles lors des catastrophes précédentes ; et
- les mesures préparatoires pouvant être prises pour surmonter ces problèmes à l'avenir.

En outre, il fait partie des trois documents de référence étayant le projet de résolution 31IC/11/5.5DR de la Conférence internationale, sur le « renforcement du droit applicable aux catastrophes »<sup>1</sup>.

Le rapport commence par une mise en contexte expliquant pourquoi la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (Fédération internationale) et ses partenaires humanitaires sont tellement préoccupés par ces obstacles réglementaires. Il expose ensuite les principaux types de problèmes rencontrés lors des catastrophes de grande ampleur récentes et examine les solutions proposées dans les normes internationales et les outils opérationnels. Enfin, il donne des exemples de solutions novatrices qui ont été efficaces dans le cadre des catastrophes récentes et formule des recommandations pour l'avenir.

Le présent rapport s'appuie sur plusieurs sources d'information, notamment :

- un examen de la documentation relative à l'expérience opérationnelle acquise dans le cadre des programmes d'hébergement conduits après une catastrophe ;
- un rapport d'études de cas<sup>2</sup> ;
- des entretiens clés avec des praticiens du secteur du logement collaborant avec la Fédération internationale et/ou participant au Groupe sectoriel de l'hébergement ; et
- une réunion d'experts tenue sous l'égide de la Fédération internationale, à Genève en juin 2011.

---

<sup>1</sup> Les deux autres documents s'intitulent « Progrès accomplis dans la mise en œuvre des Lignes directrices relatives à la facilitation et à la réglementation nationales des opérations internationales de secours et de relèvement initial en cas de catastrophe », Doc. n° 31IC/11/5.5.1, et « Le droit et la réduction des risques liés aux catastrophes à l'échelon communautaire », n° 31IC/11/5.5.2.

<sup>2</sup> *Regulatory Obstacles to Rapid and Equitable Emergency and Interim Shelter Solutions and Natural Disasters* (Displacement Solutions, 2011).

Les problèmes et les bonnes pratiques recensés dans le présent rapport ont été mis en évidence dans le cadre des opérations majeures de gestion des catastrophes mises en œuvre au cours de la dernière décennie, un accent particulier étant mis sur les nombreuses catastrophes survenues ces dernières années<sup>3</sup>.

## **2. Pourquoi se concentrer sur les obstacles réglementaires à la fourniture d'abris d'urgence et de logements de transition ?**

Selon des études récentes, 42 millions de personnes ont été contraintes, en 2010, de quitter leur maison à la suite d'une catastrophe naturelle soudaine, soit 17 millions de plus qu'en 2009. Les puissants séismes, tels que ceux qui ont frappé le Japon en 2011, Haïti en 2010 et la Chine en 2008, ont accaparé l'attention des médias. Toutefois, la majorité des personnes qui ont perdu leur logement à la suite d'une catastrophe ont été victimes de phénomènes liés au changement climatique, comme les inondations de 2010 au Pakistan et en Chine, qui ont entraîné le déplacement de plus de 26 millions de personnes (Centre de surveillance des déplacements internes [IDMC], 2007). Compte tenu de l'effet accélérant du changement climatique sur les catastrophes dans le monde, il y a tout lieu de penser que le nombre de personnes déplacées continuera d'augmenter (Centre Croix-Rouge et Croissant-Rouge sur le changement climatique, 2007).

Les catastrophes naturelles sont à l'origine de nombreuses souffrances, mais la perte du logement est peut-être l'une des pires. Les survivants qui n'ont pas de solution d'hébergement adéquate courent un risque considérablement accru pour leur santé (Noji, 1997), sont particulièrement vulnérables à la violence et à la criminalité et ont d'énormes difficultés à conserver leurs moyens de subsistance, leur dignité et une cohésion au niveau de la communauté (Mooney, 2005). Il est indéniable que dans ce contexte, le but ultime doit être de réinstaller les personnes touchées dans une habitation adéquate. La communauté internationale reconnaît de longue date que l'investissement dans les logements de transition et la durée de ces programmes devraient être limités au minimum et qu'il faudrait se concentrer au plus tôt sur la réinstallation dans un logement durable (UNDRO, 1982). Toutefois, la réhabilitation, la réparation et la reconstruction étant presque toujours des processus lents et difficiles, il est souvent indispensable de trouver des solutions provisoires, qui comprennent les abris d'urgence et les logements de transition.

Pour répondre aux besoins grandissants, la Fédération internationale et ses Sociétés nationales membres s'attachent de plus en plus à fournir, partout dans le monde, des solutions d'hébergement après une catastrophe, en particulier depuis qu'elles ont pris le double engagement, à l'Assemblée générale de la Fédération internationale de 2005, d'intensifier leurs activités d'hébergement et de jouer un rôle de chef de file en coordonnant le Groupe sectoriel de l'hébergement en cas de catastrophe. L'intensification de ces activités est allée de pair avec la prise de conscience (découlant de nos activités, mais aussi de nos interactions avec les partenaires humanitaires) que les obstacles réglementaires figurent désormais parmi les principaux freins à la fourniture rapide et équitable d'abris d'urgence et de logements de transition.

Quels sont exactement ces obstacles ? Comme le décrit la section 3 ci-dessous, nombre de ces obstacles sont dus à des lacunes systémiques préexistantes dans le droit foncier et le droit du logement (tels que les systèmes cadastraux et d'établissement des titres de

---

<sup>3</sup> Ces catastrophes comprennent, entre autres : Haïti, 2010, séisme ; Chili, 2010, séisme ; Sri Lanka, Indonésie, Thaïlande et Maldives, 2004, tsunami de l'océan Indien ; Pakistan, 2010, inondations et, 2005, séisme ; Myanmar, 2008, cyclone Nargis ; Pérou, 2007, séisme à Pisco ; Inde, 2001, séisme dans l'État du Gujarat ; Indonésie, 2006, séisme de Yogyakarta ; États-Unis, 2005, ouragan Katrina ; Turquie, 1999, séismes dans la région de Marmara ; Japon, 1995, tremblement de terre à Kobe.

propriété), qui sont encore exacerbées par les effets des catastrophes. D'autres sont liés à la rigidité des règles et procédures en vigueur (par exemple, les normes de construction et les procédures applicables immédiatement après une catastrophe ou les mécanismes de règlement rapide des différends) face à l'immensité des besoins en matière de logement après une catastrophe. Un problème tout aussi important est celui des inégalités souvent constatées dans la fourniture de l'assistance en matière de logement (en particulier entre propriétaires attitrés et autres catégories d'occupants et entre hommes et femmes), qui découlent parfois de l'iniquité chronique des lois en vigueur et, parfois encore, des conditions réglementaires spécifiques applicables dans les situations d'après-catastrophe.

Ces problèmes se posent certainement dans d'autres domaines que celui des abris d'urgence et des logements de transition. La nécessité de solutions soigneusement élaborées à ce type de problèmes peut même, le cas échéant, croître si les solutions d'hébergement temporaires s'inscrivent dans la durée (Kaelin, 2005). Toutefois, c'est au lendemain des catastrophes que les besoins élémentaires en hébergement sont les plus aigus et qu'un temps d'attente, même court, peut engendrer les plus grandes souffrances. C'est également au lendemain des catastrophes qu'il devrait être le plus facile de convenir de solutions, dans la mesure où les solutions temporaires n'imposent pas de changements définitifs dans les régimes de propriété. Dans ce contexte, le fait que les obstacles soient toujours aussi courants est un signe que les gouvernements, la communauté humanitaire, la société civile et le secteur privé doivent être mieux préparés. Nous pouvons et devons faire mieux. C'est pourquoi il est à espérer que la Conférence internationale donnera un nouvel élan à cet égard.

### **3. Obstacles réglementaires courants**

Il est important, en premier lieu, de bien comprendre la nature et la portée des obstacles réglementaires aux activités d'hébergement après une catastrophe et de savoir précisément quelle est leur incidence sur la fourniture d'abris d'urgence et de logements de transition. Cette section constitue un résumé non exhaustif des problèmes courants recensés dans le cadre de nos recherches et consultations (voir aussi ONU-Habitat, 2010 ; IASC, 2011). Pour éviter de critiquer un pays ou un autre (les obstacles recensés étant très répandus), aucun n'est cité dans cette section.

#### **a. Absence de documents attestant les droits de propriété**

Après une catastrophe, déterminer à qui appartiennent les terres est souvent difficile, les systèmes cadastraux et d'établissement des titres de propriété étant très lacunaires dans nombre de pays. ONU-Habitat indique que seulement 30 % des terres mondiales sont enregistrées, les pays en développement affichant les plus grandes lacunes (ONU-Habitat, 2010). Certains systèmes nationaux ne permettent pas d'éviter les enregistrements multiples d'un même terrain.

En outre, même si des registres de propriété ont été établis, ils ont souvent été perdus ou détruits du fait de la catastrophe. De la même manière, les bornes cadastrales et autres moyens de délimitation des terres peuvent être effacés ou faussés (IIDD, 2006). De même, l'occupation « informelle » des terres est répandue dans de nombreux pays, en particulier quand les systèmes d'enregistrement sont très onéreux ou complexes et que les résidents pauvres n'y ont, par conséquent, pas facilement accès. Le droit coutumier ou d'autres principes du droit national de la propriété reconnaissent parfois des droits de propriété foncière non enregistrés lorsque les terres ont été occupées pendant longtemps, mais prouver la réalité de ces droits impose parfois d'engager un processus judiciaire de longue haleine. De surcroît, nombre de personnes déplacées par des catastrophes n'ont pas de documents d'identification personnelle de base, tels qu'un certificat de naissance, une

carte d'identité ou un certificat de décès des anciens propriétaires, ce qui complique encore le processus visant à reconnaître leurs droits de propriété.

Dans ce contexte, il peut être très difficile de déterminer si, et pour qui, un logement, même temporaire, peut être construit sur un terrain donné, ce qui peut considérablement retarder la mise en œuvre de solutions d'hébergement. En outre, l'incertitude entourant la propriété fait que les personnes déplacées, craignant de perdre leur bien, hésitent à quitter, même provisoirement, le terrain où leur maison se trouvait avant d'être détruite, se privant ainsi des abris d'urgence et des logements de transition mis à leur disposition ailleurs.

#### **b. Revendication opportuniste de propriété ou « accaparement des terres »**

Malheureusement, ces craintes peuvent être fondées. Parfois, des entités privées et commerciales profitent du chaos créé par une catastrophe pour s'emparer de terres sur lesquelles elles n'ont aucun droit. Par exemple, lors d'une catastrophe récente, des dirigeants de communauté ont enregistré des terres qui appartenaient à d'autres personnes (des veuves, dans bien des cas), à leur propre nom, au nom d'amis, de membres de leur famille ou de membres influents de la communauté ou au nom de parents des vrais propriétaires. Pour éviter de telles pratiques, les organismes concernés ont demandé aux voisins quatre déclarations sous serment avant d'établir des droits de propriété et de donner l'autorisation de reconstruire.

#### **c. Insécurité des locataires et des squatteurs**

Les locataires peuvent connaître les mêmes difficultés que les propriétaires. Par exemple, il se peut qu'ils n'aient pas de justificatif de bail ou qu'ils l'aient perdu à la suite d'une catastrophe et, par conséquent, qu'ils aient des difficultés à prouver leur droit de s'installer à nouveau dans leur logement. Toutefois, les locataires sont généralement plus exposés à ce problème que les personnes qui peuvent revendiquer un droit de propriété, les droits du locataire étant peu reconnus (ou peu appliqués) dans nombre de pays.

Par exemple, à la suite d'une catastrophe récente, deux locataires qui avaient dû payer plusieurs loyers d'avance n'ont eu aucun moyen de recours contre leurs propriétaires lorsque leur logement a été détruit, et se sont retrouvés sans logement et sans argent. Dans un autre cas, des propriétaires fonciers n'ont pas souhaité reconstruire des logements locatifs après une catastrophe parce qu'ils espéraient tirer un meilleur profit d'autres types de construction. En outre, dans les cas où des logements locatifs ont été aménagés, les prix des loyers ont considérablement augmenté par rapport à ceux qui étaient pratiqués auparavant.

De toute évidence, les squatteurs (c'est-à-dire, les personnes qui n'ont pas de droits reconnus sur le logement qu'elles occupaient) sont encore plus exposés à ce type d'insécurité. Dans nombre de situations d'après-catastrophe, des entrepreneurs privés ont cherché à expulser ces squatteurs pour utiliser les terrains à des fins commerciales, et des gouvernements ont voulu récupérer des terres du domaine public.

#### **d. Absence de mécanismes rapides et efficaces de règlement des différends**

À ces problèmes, vient s'ajouter le fait que, dans nombre de pays (développés et en développement), les mécanismes structurés de règlement des différends en matière de logement, de terres et de propriété sont lents, onéreux et difficiles d'accès pour les pauvres, y compris en temps normal. Dans les situations d'après-catastrophe, ils peuvent être complètement débordés et incapables de produire assez rapidement des résultats facilitant la mise en œuvre de solutions d'hébergement. Les mécanismes informels (coutumiers par

exemple) de règlement des différends sont souvent plus rapides et jouissent d'une plus grande légitimité au niveau local, mais ils peuvent être propices au manque d'objectivité et à l'arbitraire (ONU-Habitat, 2009 ; Rolnik, 2010).

#### **e. Inégalités dans l'accès à l'assistance entre les propriétaires attitrés et les autres catégories d'occupants**

Outre les questions liées aux différents droits auxquels les propriétaires attitrés et les autres catégories d'occupants peuvent prétendre et aux mécanismes mis à la disposition de chacun pour faire respecter ces droits, il faut tenir compte de la question de l'égalité dans l'accès à l'assistance mise en œuvre à la suite d'une catastrophe. Très souvent, les propriétaires attitrés reçoivent une assistance plus rapide, plus facile d'accès et plus étendue que les autres catégories d'occupants, qui pourtant en ont souvent plus besoin. De plus, cette partialité est fréquente tant dans le cadre de l'assistance gouvernementale que dans celui de l'assistance fournie par les organisations humanitaires.

Par exemple, dans une situation d'après-catastrophe, le gouvernement a reconnu les droits des personnes qui avaient perdu leur maison et avait décidé de verser des dédommagements, mais seulement à celles dont la propriété était enregistrée, qu'il s'agisse de terres ou de biens fonciers. Nombre de propriétaires n'avaient pas enregistré leur bien avant la catastrophe (certains avaient des contrats privés, mais ceux-ci ne comptaient pas parmi les voies officielles d'enregistrement) ou avaient perdu les documents officiels. Quelques-uns ont voulu enregistrer leur bien après la catastrophe, mais les bureaux d'enregistrement n'étaient pas à même de gérer un aussi grand nombre de demandes. À la suite d'une autre catastrophe, des organisations humanitaires ont refusé de construire des logements de transition pour les personnes qui n'étaient pas en mesure de fournir un titre de propriété pour le terrain. Ces organisations craignaient que, plus tard, d'autres propriétaires fonciers s'approprient ces investissements.

La plupart des personnes œuvrant dans le secteur du logement qui ont été interrogées aux fins de l'élaboration du présent rapport ont affirmé que, partout dans le monde, les locataires sont confrontés à cette partialité structurelle dans l'accès aux solutions d'hébergement mises en œuvre après une catastrophe. Certains gouvernements apportent aux propriétaires une assistance financière et en nature pour la reconstruction et la réparation de leur bien, mais pas aux locataires en tant qu'individus ou à la reconstruction de logements locatifs, ou alors une assistance très limitée. Par exemple, dans un pays, les locataires des zones urbaines n'étaient pas inscrits sur les listes officielles de bénéficiaires et ne pouvaient donc pas prétendre à l'assistance en matière d'hébergement. Quatre ans après la catastrophe, 20 000 foyers n'avaient reçu aucune assistance directe pour réparer ou reconstruire les maisons endommagées. Après une autre catastrophe, les personnes sinistrées, qu'elles soient propriétaires, locataires ou squatteurs, ont pu bénéficier de logements de transition. Lorsque des logements permanents ont été construits, les propriétaires ont emménagé dans leur nouvelle maison, mais les locataires n'ont eu d'autre choix que de rester dans les logements de transition pour une durée indéterminée : la pénurie de logements après la catastrophe avait fait exploser les prix sur le marché privé de la location et les locataires n'étaient pas couverts par le programme national d'hébergement après une catastrophe.

Outre ces partis pris structurels, la façon dont une opération d'hébergement d'urgence est menée peut créer des inégalités, même à l'intérieur d'une catégorie. Lorsque plusieurs organisations (généralement étrangères) mettent en œuvre des programmes d'hébergement, elles le font selon leurs propres normes de coût et de qualité. Il s'ensuit que certains bénéficiaires peuvent avoir accès à des solutions d'hébergement de bien meilleure qualité que d'autres.

#### **f. Autres formes de partialité courantes dans les programmes d'hébergement**

Les locataires et les occupants informels ne sont pas les seuls à subir, du fait de leur statut, des différences de traitement dans le cadre des programmes d'hébergement. L'assistance officielle en matière d'hébergement est parfois refusée aux non-ressortissants, aux familles dont le chef est un mineur et à d'autres catégories « défavorisées » de victimes de catastrophe. En outre, les personnes handicapées sont parfois confrontées à des difficultés, car la législation et les politiques n'exigent pas que les nouvelles constructions soient adaptées à leur condition.

La forme la plus répandue de partialité est peut-être celle qui est manifestée à l'égard des femmes : souvent exclues des listes de bénéficiaires au profit de leur mari ou de leur père, leur avis en matière de planification de solutions d'hébergement est rarement pris en compte. Parallèlement, des lois discriminatoires en matière d'héritage et de succession peuvent restreindre l'accès des femmes au logement et à la propriété : les droits des veuves sont appliqués de manière arbitraire et un titre de propriété ne peut pas être enregistré au nom d'une femme. De même, les terrains fournis aux ménages dans le cadre de l'assistance en cas de catastrophe ne sont parfois enregistrés qu'au nom des hommes. Dans un cas, les abris qui avaient été fournis avaient plus de valeur que les logements que les familles occupaient avant la catastrophe : celles-ci ont dû les vendre et les femmes, qui n'avaient aucun moyen juridique de s'opposer à la vente, se sont retrouvées dans une situation précaire.

#### **g. Absence de procédure efficace permettant la réquisition temporaire de terrains**

Il peut s'avérer difficile, au lendemain d'une catastrophe, de trouver des terrains pour construire des abris pour un grand nombre de personnes, en particulier dans les zones urbaines où les espaces pouvant convenir, ne serait-ce que temporairement, sont rarement laissés vacants. En outre, nombre de gouvernements ne disposent pas de plans et de procédures précises concernant la réquisition temporaire de terrains pour la construction d'abris d'urgence et de logements de transition après une catastrophe.

Lors d'une catastrophe récente, l'absence de telles procédures a obligé les organisations humanitaires à élaborer et à faire approuver par les autorités locales, un système de contrats ayant valeur d'accords entre les propriétaires, les bénéficiaires et les organisations. Chaque contrat devait être signé par le bureau du maire. Quelque temps après la catastrophe, 1400 contrats étaient en attente de signature, mais les capacités des autorités locales étaient insuffisantes. Le temps qu'il a fallu pour mettre au point le système, obtenir l'accord de toutes les parties prenantes et faire signer les contrats a retardé la mise en œuvre de solutions d'hébergement.

Dans certains cas, les gouvernements possèdent des terres et des bâtiments en quantité, mais la question de leur affectation à l'hébergement d'urgence en cas de catastrophe n'a pas été clairement définie à l'avance ni incluse dans les plans d'intervention d'urgence. En outre, faute de politique claire sur l'utilisation temporaire des terres, les propriétaires se montrent peu coopératifs, par crainte que les logements « de transition » ne se transforment en logements permanents.

Par exemple, dans une situation donnée, la communauté locale craignait que des logements de transition ne prennent un caractère permanent. Bien qu'elle ait accepté de mettre des terres à disposition pour une courte période, elle voulait avoir l'assurance que les logements seraient, à terme, démontés puis déblayés. Dans un autre cas, les autorités locales ont refusé que les organisations humanitaires utilisent des socles en béton pour la construction

de logements de transition, en affirmant que cela donnait un caractère permanent à ces logements. Ce type de préoccupations est souvent fondé dans la mesure où le passage du logement de transition au logement permanent est rarement facile et où, parfois, même les abris d'urgence (tels que les tentes et les bâches en plastique) sont occupés pendant des mois, voire des années après une catastrophe. Ailleurs encore, il a été demandé aux fournisseurs d'hébergement d'utiliser des abris dont le caractère temporaire devait être visible. Les organisations ont donc fait en sorte que le dispositif de montage et de fixation des abris soit apparent. L'objectif était de renforcer l'impression que ces logements pouvaient être facilement démontés.

La tendance veut, ce qui est compréhensible, que les personnes touchées par une catastrophe soient installées loin des centres-villes surpeuplés, dans des zones où l'espace est utilisé de façon moins intensive, et l'achat de terrain est donc plus facile et la réquisition moins hasardeuse sur le plan politique. Néanmoins, les personnes touchées sont parfois réticentes à s'éloigner de leur communauté et de leurs moyens de subsistance, ne serait-ce que temporairement. Dans certains cas, cette situation a fait que les solutions proposées par les organisations humanitaires et les gouvernements ont été peu utilisées. Il est donc parfois indispensable de prévoir un accès à des terrains stratégiques, même s'ils sont très prisés.

Dans ce contexte, il convient de souligner que, dans beaucoup de pays, la législation prévoit que l'expropriation pour cause d'utilité publique fait, en temps normal, partie des prérogatives du gouvernement. Nombre de lois disposent aussi, explicitement ou implicitement, que la réquisition de terres fait partie des pouvoirs spéciaux pouvant être accordés au gouvernement en cas de catastrophe majeure. Il n'en reste pas moins que les procédures générales d'expropriation sont laborieuses et très rigoureuses, dans la mesure où elles aboutissent à la réquisition permanente de terres, et que les pouvoirs spéciaux sont, de manière générale, strictement limités dans le temps et accordés pour une durée bien plus courte que celle qui est nécessaire pour mettre en œuvre de solutions d'hébergement.

#### **h. Problèmes liés à la réglementation relative à l'occupation des sols, aux normes de construction et à la réglementation relative à la protection de l'environnement**

Il n'est pas surprenant que les réglementations relatives à l'occupation des sols, à la construction et à l'environnement soient rarement élaborées dans la perspective des situations d'après-catastrophe. Toutefois, l'absence de normes et de procédures spécifiques aux abris d'urgence et aux logements de transition peut créer des obstacles à la fourniture de solutions d'hébergement et des lacunes dans le suivi et la maîtrise des conséquences éventuelles d'une mauvaise planification ou d'une mauvaise gestion des activités d'hébergement après une catastrophe.

Au lendemain d'une catastrophe, la planification de l'utilisation du territoire est souvent remise en question, les gouvernements profitant du chaos pour remodeler les communautés. Comme toujours, le risque existe que les intérêts des plus puissants priment ceux des plus démunis. Même si elle intervient plus directement pendant la phase de construction de logements permanents, cette planification et les différends qu'elle est susceptible de provoquer peuvent constituer un obstacle à la fourniture d'un hébergement temporaire, les gouvernements cherchant à faire en sorte que « la situation sur le terrain » soit conforme à leur plan à long terme.

Les mesures visant à atténuer l'impact des catastrophes sont elles aussi touchées par ce phénomène. Par exemple, le gouvernement central d'un pays avait établi une zone non constructible de 100 mètres à partir du littoral comme mesure de protection contre les conséquences d'un éventuel tsunami. Cette mesure a été qualifiée d'arbitraire et de défavorable quand il a été rapporté que des hôtels avaient obtenu l'autorisation de

reconstruire à l'intérieur de cette zone. À la suite de protestations et de discussions, la zone d'exclusion a été rétablie à son niveau d'avant la catastrophe, soit 35-50 mètres à partir du littoral. Entre-temps, néanmoins, les acteurs prêtant assistance ont hésité à soutenir les activités d'hébergement susceptibles de tomber sous le coup de cette mesure, par crainte que les logements ne soient démolis par la suite.

Se conformer aux codes de construction applicables aux structures permanentes peut paralyser la mise en œuvre de solutions d'hébergement, dans la mesure où cela impose notamment de répondre à des exigences élevées en matière de méthodes et de matériaux de construction. Par exemple, dans une situation d'après-catastrophe, la réparation de logements endommagés a été bloquée pendant des mois à cause des retards pris dans la mise au point définitive des directives nationales relatives à la remise en état. Ailleurs, les gouvernements centraux ont demandé aux humanitaires d'utiliser un modèle de construction spécifique dont les communautés ne voulaient pas, car elles estimaient qu'il n'était pas adapté aux conditions locales. Néanmoins, dans les situations où aucune norme n'était imposée par le gouvernement, il est arrivé que les logements de transition fournis par les organisations humanitaires soient mal construits, voire dangereux, et ne respectent pas les coutumes locales.

Les règlements relatifs à la protection de l'environnement (ou l'absence de règlement) ont constitué des obstacles supplémentaires dans le cadre de plusieurs programmes d'hébergement. Par exemple, après une catastrophe récente, l'interdiction d'abattre le bois d'œuvre local a considérablement réduit le volume de matériaux disponibles pour reconstruire. Ailleurs, les fournisseurs avaient épuisé le sable des rivières utile pour la construction alors que la demande ne cessait de croître en raison de l'urgence humanitaire. Ailleurs encore, un programme d'élimination de l'amiante qui contaminait les côtes et les communautés de la région était en cours alors que des organisations importaient de l'amiante pour construire des logements. Dans une autre situation encore, l'équipe des Nations Unies pour l'évaluation et la coordination en cas de catastrophe (UNDAC) a procédé à une évaluation des programmes d'hébergement du point de vue environnemental, qui a révélé que les déchets occasionnés par la construction de solutions d'hébergement et les camps constituaient une catastrophe écologique. L'approvisionnement en bois ayant été un défi majeur dans plusieurs situations d'après-catastrophe, il apparaît nécessaire de mettre au point des réglementations et des procédures relatives aux modalités d'abattage auxquelles les organisations et les fournisseurs locaux doivent se soumettre.

### **i. Corruption**

La corruption est une préoccupation importante dans beaucoup de situations d'après-catastrophe, et le secteur de l'hébergement y est particulièrement vulnérable, compte tenu des sommes d'argent souvent considérables qui entrent en jeu, des pressions subies pour obtenir rapidement des résultats, de la facilité avec laquelle la corruption peut être masquée (par exemple, par l'exécution de travaux ne répondant pas aux normes de qualité ou par une évaluation exagérée des dommages) et de la participation, dans certains cas, d'organisations étrangères qui n'ont pas d'expérience des pratiques locales en matière de construction (ODI, 2006 ; TI, 2010 ; Banque mondiale, 2010). Par exemple, après une catastrophe récente, des officiers supérieurs de la police ont menacé les entrepreneurs et les familles bénéficiaires qui refusaient de verser des pots-de-vin. Dans plusieurs autres situations, des pots-de-vin ont été demandés pour réduire la durée des procédures de dédouanement des matériaux. Il a été constaté que, pour maximiser leurs bénéfices, beaucoup d'entrepreneurs utilisaient des méthodes et des matériaux de construction moins chers (et souvent dangereux) que ceux dont il avait été convenu. Dans certains cas, des entreprises très proches du gouvernement ont contrôlé les importations de matériaux et ont prélevé un pourcentage sur tous les biens importés par les fournisseurs d'hébergement.

#### **j. Problèmes spécifiques à l'assistance internationale en matière d'hébergement**

Les participants à nos consultations ont fait état de problèmes réglementaires spécifiques aux acteurs de l'assistance internationale. Ils ont par exemple constaté des difficultés et des retards importants liés au dédouanement et aux exemptions de droits sur l'importation de matériaux de construction. De même, certains ont rencontré des difficultés pour conclure ou résilier les contrats de travail du personnel local participant à la construction de solutions d'hébergement. Les participants ont en outre mentionné un manque de communication quant aux normes et aux procédures nationales en vigueur (par exemple, pour l'évaluation des dommages et la construction) et à la question de savoir quelles sont les autorités compétentes pour chaque aspect d'un programme d'hébergement. Parfois, les acteurs internationaux n'associent pas suffisamment les autorités à la planification et à la mise en œuvre de leurs opérations.

#### **4. Normes et outils internationaux relatifs aux obstacles réglementaires à la fourniture d'abris d'urgence et de logements de transition**

Nombre des obstacles réglementaires mentionnés dans le présent rapport ont une incidence sur les droits des personnes touchées par une catastrophe, notamment le droit à un logement convenable, à un niveau de vie adéquat, à la liberté de circulation et à la non-discrimination. Les professionnels appellent souvent l'ensemble (parfois disparate) des droits les plus pertinents dans le contexte de l'hébergement les « droits au logement, à la terre et à la propriété » (Displacement Solutions, 2011 ; Harper, 2009).

Ces droits sont largement exposés dans les traités en vigueur, et la communauté internationale a élaboré, ces dernières années, des lignes directrices et des outils visant à expliquer comment ils devraient être appliqués dans le contexte humanitaire<sup>4</sup>. Par conséquent, les États et les acteurs humanitaires ont maintenant nombre d'orientations pour répondre aux questions qui ont trait aux obstacles décrits dans le présent rapport.

Une de ces questions est de savoir à qui incombe la responsabilité ultime de garantir l'accès des personnes à un logement convenable quand leur habitation est endommagée ou détruite du fait d'une catastrophe. À la lumière du droit à un logement convenable (garanti par l'article 25 de la Déclaration universelle des droits de l'homme et par l'article 11 alinéa 1 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels), il apparaît clairement que cette responsabilité incombe aux autorités nationales. Comme le souligne le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, « un État partie dans lequel, par exemple, nombreuses sont les personnes qui manquent de l'essentiel, qu'il s'agisse [...] de logement [...], est un État qui, à première vue, néglige les obligations qui lui incombent en vertu du Pacte » (CESCR, 1990). Par conséquent, si des obstacles réglementaires entravent notablement la fourniture d'abris d'urgence et de logements de transition, il relève de la responsabilité des États de les éliminer.

---

<sup>4</sup> En font partie des instruments approuvés par les États tels que les Principes directeurs des Nations Unies concernant les déplacements internes (1998) et la première version des Directives volontaires de la FAO sur la gouvernance responsable des régimes fonciers des terres, pêches et forêts (2011), qui font actuellement l'objet de négociations. En font également partie une série de documents explicatifs tels que les Principes de Pinheiro concernant la restitution des logements et des biens dans le cas des réfugiés et des personnes déplacées (2005) et les commentaires des organes conventionnels des Nations Unies ainsi que des outils plus opérationnels tels que les Directives de l'IASC sur la protection des personnes affectées par des catastrophes naturelles (révisées en 2011), le Projet Sphère : la Charte humanitaire et les standards minimums de l'intervention humanitaire (révisée en 2011), le document *Land and Natural Disasters: Guidance for Practitioners* (Les terres et les catastrophes naturelles : orientations à l'intention des praticiens) de l'ONU-Habitat (2010), le Manuel de la banque mondiale sur la reconstruction après une catastrophe naturelle (2010), le document *Transitional Settlement and Reconstruction After Natural Disasters* du Shelter centre (Installations provisoires et reconstruction après une catastrophe naturelle) (2008).

Une deuxième question porte sur la différence de traitement entre les propriétaires attitrés et les autres catégories d'occupants. Le droit relatif aux droits de l'homme n'impose pas aux gouvernements de supprimer les distinctions que leurs lois sur la propriété établissent entre les différents niveaux ou types de droits de propriété et d'occupation, mais il implique la responsabilité d'assurer la sécurité juridique de l'occupation à chaque catégorie, ce qui signifie que les occupants devraient être protégés contre l'expulsion illégale et que les gouvernements devraient prendre des mesures appropriées pour permettre à chacun de revendiquer ses droits de propriété/d'occupation (CESCR, 1991). Dans ce contexte, il faut par exemple mettre en place des procédures pour établir ou remplacer les documents officiels prouvant ces droits et pour résoudre les différends pouvant survenir lorsque ces droits sont contestés (IASC, 2011 ; Pinheiro, 2009).

En outre, indépendamment de toute revendication préalable portant sur la propriété, toute personne a le droit à un logement convenable et à un traitement non discriminatoire en ce qui concerne la fourniture d'aide après une catastrophe (Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays, 1998). Ainsi, les États ou les organisations humanitaires fournissant de meilleures solutions d'hébergement aux propriétaires qu'aux locataires ou aux squatteurs, ou aux hommes qu'aux femmes, heurtent notre sens de ce qui est juste et vont à l'encontre du droit international.

Même si le présent rapport met l'accent sur les abris d'urgence et les logements de transition, il faut garder à l'esprit le fait que les décisions prises au sujet de l'hébergement temporaire peuvent souvent porter atteinte aux droits et aux aspirations des personnes touchées (et de l'ensemble de la communauté) sur le long terme. Ainsi, la rapporteuse spéciale des Nations Unies sur le droit à un logement convenable met en garde contre le risque « de porter sans le vouloir un préjudice durable en menant immédiatement et avec de bonnes intentions des initiatives », et explique qu'il « faut veiller à ce que les bonnes intentions à cet égard reposent sur le principe "Ne pas nuire" pour l'action humanitaire », en particulier sous l'angle de la sécurité de l'occupation, de l'emplacement, du respect du milieu culturel et de l'existence de services, équipements et infrastructures (Rolnik, 2010). De même, il est important d'atténuer les incidences négatives éventuelles que les solutions d'hébergement proposées aux personnes déplacées peuvent avoir sur les droits des autres personnes (par exemple, les personnes dont la propriété est réquisitionnée temporairement pour la mise en œuvre de solutions d'hébergement) (FAO, 2011).

Outre les normes et instruments relatifs aux droits de l'homme, il existe des outils et des lignes directrices portant spécifiquement sur l'assistance internationale en cas de catastrophe, et notamment sur les solutions d'hébergement. La Fédération internationale les décrit dans ses « Règles, lois et principes applicables aux actions internationales en cas de catastrophe » (IDRL) (Fédération internationale, 2007) et les a résumés dans les « Lignes directrices relatives à la facilitation et à la réglementation nationales des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe » (également connues sous le nom de Lignes directrices IDRL). Conformément aux Lignes directrices IDRL, il est accepté que les États doivent faciliter l'entrée sur le territoire national des acteurs admissibles prêtant assistance et la conduite des opérations d'hébergement ou de toute autre opération de secours en cas de catastrophe, notamment en simplifiant et en accélérant les procédures douanières et en coopérant pour éviter le détournement de l'aide. Parallèlement, les acteurs prêtant assistance doivent se conformer aux standards minimums de qualité, respecter le droit national et le droit international et collaborer activement avec les autorités locales.

## **5. Solutions innovantes et bonnes pratiques**

Les normes internationales et les orientations connexes établissent clairement l'importance d'apporter des solutions aux problèmes réglementaires mentionnés dans le présent rapport. La bonne nouvelle est que nombre d'États et d'acteurs humanitaires agissent dans ce sens. Cette section présente des exemples concrets de solutions innovantes et de bonnes pratiques pouvant être utilisées dans d'autres situations.

#### **a. Procédures rapides de vérification et d'octroi (temporaire) des droits d'occupation**

Dans certaines situations d'après-catastrophe où il n'y avait pas de système d'établissement des titres de propriété ou que le système ne pouvait pas à gérer toutes les demandes, les gouvernements et les organisations humanitaires ont collaboré à la mise en place de moyens rapides de garantir la reconnaissance, même temporaire, des droits de propriété et d'occupation, s'appuyant sur un système flexible de délivrance de documents et la participation de la communauté. Ces moyens comprenaient des déclarations de propriété dûment signées et confirmées par des voisins et/ou des chefs communautaires ; la mise en place, par les victimes en consultation avec les voisins, de bornes cadastrales aux limites des propriétés ; la cartographie informelle des parcelles ; la localisation des caractéristiques du terrain telles que les arbres, les tombes, les lieux de culte et des lieux publics définis par les mécanismes de la communauté ; et des déclarations de succession dûment signées et confirmées par des membres de la famille (Payne, 2001).

Ces méthodes ont fait la preuve de leur utilité, par exemple, après le tremblement de terre de 2007 à Pisco (Pérou). La Croix-Rouge américaine et la Croix-Rouge allemande ont chacune établi des procédures visant à sélectionner les bénéficiaires des activités de reconstruction. Ces procédures reposaient sur des critères de vulnérabilité (à savoir les personnes âgées, les personnes handicapées, les enfants, etc.) et des critères liés au régime foncier du terrain et aux bâtiments qui s'y trouvaient. La Croix-Rouge américaine a effectué un recensement, dans le cadre duquel elle a collecté des informations sur les familles bénéficiaires et a demandé aux familles de prouver, d'une façon ou d'une autre, qu'elles étaient propriétaires. La Croix-Rouge américaine a été très flexible, et a accepté toutes sortes de justificatifs : certificat de propriété, procès-verbal du contrat d'achat, déclarations des parents certifiant qu'ils avaient l'intention de léguer le terrain à leurs enfants, etc. Les donations et les contrats *ad hoc* visant à transférer une propriété à des membres d'une même famille étaient également acceptés. La Croix-Rouge allemande s'est appuyée essentiellement sur la Croix-Rouge péruvienne et les autorités locales pour sélectionner les bénéficiaires. Ceux-ci ont été choisis par la Croix-Rouge péruvienne, en accord avec les municipalités ou les comités d'urgence. La Croix-Rouge allemande a simplement demandé aux municipalités de se porter garantes de ces choix et n'a pas vérifié la validité des documents (Displacement Solutions, 2011).

De même, après le tremblement de terre de 2010 en Haïti, les fournisseurs de solutions d'hébergement ont dû déterminer comment établir un document juridique pouvant légitimer la construction de solutions d'hébergement sur les terrains que les personnes occupaient auparavant et pour lesquels elles n'avaient pas de titre de propriété officiel. Pour y répondre, le Groupe sectoriel interorganisations sur l'hébergement dirigé par la Fédération internationale a élaboré un document devant être validé par trois signatures (administration locale, bénéficiaire/famille bénéficiaire et propriétaire légal du terrain en question), qui fait office de contrat de location de trois ans, durée de vie moyenne des logements de transition. Cette solution est celle qui est maintenant généralement utilisée pour établir des documents attestant les droits d'occupation dans des situations d'après-catastrophe.

Après le tsunami de 2004 à Sri Lanka, une procédure a été mise en œuvre, selon laquelle des documents secondaires et des témoignages de la communauté étaient rassemblés pour obtenir des informations sur le mode d'occupation d'un bien. Pour prouver qu'elles avaient

habité sur un terrain/dans une maison avant la catastrophe, les personnes touchées pouvaient fournir des factures d'électricité, des factures d'eau, des courriers reçus à cette adresse ou des photos prises sur la propriété. Des comités communautaires vérifiaient ensuite les informations fournies. Ces documents ne constituaient pas une preuve officielle des droits de propriété sur le terrain/le bien concerné, mais ils permettaient de montrer que les personnes y avaient habité pendant un certain temps (souvent longtemps) avant la catastrophe, et qu'elles avaient, par conséquent, le droit d'y installer une solution d'hébergement. En outre, un système a été mis en place pour gérer les structures successorales complexes : les communautés réalisaient un schéma des liens familiaux, et les ONG aidaient les autorités locales à rationaliser les justificatifs de propriété et à reconstituer une archive des successions et des ventes de biens, sur la base des informations fournies par la communauté.

Dans les situations où les bornes cadastrales avaient été emportées ou détruites, il a été fait appel aux communautés locales pour établir rapidement, d'un commun accord, les limites des propriétés. Le tsunami de 2004 à Aceh (Indonésie) a détruit la documentation officielle, et de nombreuses personnes ne pouvaient pas produire de justificatifs de propriété. Les bornes cadastrales avaient elles aussi été détruites, ce qui avait entraîné des conflits liés à la délimitation des propriétés. Des mesures communautaires ont été prises, avec l'appui technique des institutions internationales, pour permettre aux membres de la communauté de régler leurs différends. Des activités de cartographie et des procédures d'attribution des terrains communautaires ont été mises en œuvre, à l'issue desquelles toutes les parties prenantes devaient accepter la nouvelle délimitation des terrains et signer un document pour officialiser leur accord. Le gouvernement a créé un système de validation de ce type d'accords, qui s'apparentait plus à un titre de propriété temporaire qu'à un titre officiel, les propriétaires devant passer par les voies d'enregistrement officielles pour obtenir la pleine reconnaissance de leurs droits. Ce système d'accords valait autorisation de construire un logement de transition même si le processus d'enregistrement était en cours.

Toujours après le tsunami de 2004, le Conseil de l'État du Tamil Nadu sur l'élimination des bidonvilles a travaillé en collaboration avec la communauté des pêcheurs pour remplacer les taudis et les logements endommagés, alors qu'environ 11 000 personnes déclaraient être propriétaires des 6000 logements à construire. Le Conseil a mené une étude objective, fondée sur un système de points attribués selon que le logement était occupé au moment de l'étude, qu'il l'était juste après le tsunami et que des justificatifs de propriété pouvaient être produits. Une liste de bénéficiaires a été établie puis portée à la connaissance des familles concernées, qui l'ont très bien accueillie (Banque mondiale, 2010).

Ces méthodes participatives sont utilisées de plus en plus souvent par les acteurs internationaux de l'hébergement dans les situations d'après-catastrophe. Certaines organisations élaborent leurs propres « certificats » ou établissent des contrats qu'elles font signer par différentes parties, notamment les autorités locales. Toutefois, il n'est pas toujours certain que les autorités compétentes accorderont une valeur juridique à ces documents et les respecteront. En outre, dans le cadre des consultations, quelques experts ont dit être préoccupés par le fait que certains acteurs internationaux ont tendance à mettre en œuvre des procédures ad hoc sans s'informer préalablement sur la législation et les pratiques nationales en la matière et/ou sans prévoir de mesures de « légalisation » ultérieure de ces procédures, comme tel a été le cas à Aceh. Un travail préparatoire sur la question contribuerait au succès de ces méthodes.

Par ailleurs, les efforts déployés par le Chili pour fournir une solution d'hébergement aux personnes touchées par le tremblement de terre de février 2011 méritent une attention particulière. Le gouvernement avait débloqué des subventions pour la réparation ou la reconstruction de logements, mais de nombreuses familles ne pouvaient pas y prétendre, car elles ne possédaient pas de titre de propriété. Pour régler ce problème, le gouvernement

a adopté, en août 2011, une nouvelle loi visant à modifier les normes relatives à la régularisation foncière, à faire passer la durée de la procédure de deux ans en moyenne à six mois et à imputer tous les coûts au budget de l'État (Fédération internationale, 2011).

#### **b. Mécanismes spéciaux de règlement des différends**

Certains gouvernements ont mis en place des solutions innovantes lorsque les systèmes de règlement des différends sont dans l'impasse ou ne sont pas équitables. En Thaïlande par exemple, des conflits fonciers ont surgi immédiatement après le tsunami de 2004. Pour y faire face, les autorités thaïlandaises ont mis en place une sous-commission foncière chargée de régler tout conflit foncier porté à sa connaissance. Presque tous les grands conflits fonciers ont été résolus par la voie de la médiation et de la négociation, ce qui a permis d'éviter des procédures longues, coûteuses et souvent peu équitables. Dans la majorité des cas, les communautés locales ont obtenu la sécurité d'occupation, principalement par le biais de contrats de bail communautaires, et le droit de rester sur le terrain faisant l'objet du différend.

De même à Sri Lanka, la Commission nationale des droits de l'homme a mis en place une unité de suivi des secours en cas de catastrophe après le tsunami de 2004 (Fédération internationale, 2006). Il s'agissait d'une unité indépendante chargée du suivi des activités de secours et de reconstruction menées dans le cadre de l'opération Tsunami, et notamment du « suivi, sous l'angle des droits de l'homme, des services du gouvernement et des activités de la société civile dans les domaines des secours, des aides, des titres de propriété et des moyens de subsistance ». L'unité a reçu les plaintes (jusqu'à 200 par jour), organisé des réunions de consultation avec les communautés touchées et élaboré un code de conduite destiné aux fonctionnaires de l'État. En outre, elle est intervenue en tant que médiatrice dans le cadre de différends entre des fonctionnaires et des organisations non gouvernementales prêtant assistance.

#### **c. Procédures visant à obtenir rapidement de « nouveaux » terrains pour installer des solutions d'hébergement**

Certains États ont établi des règles et des procédures relatives à la réquisition temporaire de terrains pour l'installation de solutions d'hébergement. En Italie par exemple, la réglementation relative à la protection civile comprend des dispositions spécifiques sur la préparation de zones d'installation temporaire. En application de ces dispositions, les autorités locales sont invitées à définir à l'avance des lieux pour l'installation de solutions d'hébergement en cas de catastrophe. Afin d'aider les autorités locales à sélectionner ces terrains et à les aménager, le département italien de la Protection civile a élaboré une série de « lignes directrices sur la sélection et l'aménagement de zones d'installation temporaire et sur l'édification de bâtiments préfabriqués pour la protection civile », qui ont été approuvées par la Conférence des régions italiennes (Bologne, 2006).

En Haïti, après le tremblement de terre de 2010, des responsables ont pu, dans plusieurs zones, affecter des terrains appartenant au gouvernement à des solutions d'hébergement. Une personne travaillant dans le secteur de l'hébergement a affirmé : « Trois cents abris d'urgence devaient être construits à Tabarre, mais devaient être regroupés en camps. Il fallait donc trouver de grandes parcelles de terrain. Les titres de propriété et le fait que les personnes qui en possédaient étaient dispersées ont constitué un énorme obstacle dans un site donné. Le problème a été porté à la connaissance du maire concerné, à qui nous avons demandé l'autorisation de construire sur des terrains municipaux. La commune nous a proposé de choisir entre quatre terrains qui pouvaient être utilisés pour une période de trois ans au plus. Des camps spontanés s'étaient créés sur certains, qui appartenaient au gouvernement. Deux sites semblaient viables. Nous nous sommes donc adressés à une

ONG pour qu'elle les prépare (aplanissement, drainage, etc.), puis nous y avons construit les abris. »

De même, les organisations humanitaires et les gouvernements ont collaboré à l'élaboration d'un contrat type visant à faciliter la location de terrains dans le cadre des programmes d'hébergement. Par exemple, à la suite des inondations de 2010 au Pakistan, le sous-groupe thématique sur les droits au logement, à la terre et à la propriété du Groupe sectoriel sur la protection s'emploie à définir un modèle de contrat de bail qui pourrait être utilisé pour établir des contrats de location à durée déterminée dans le cadre de l'hébergement de transition après une catastrophe. En outre, il élabore un document d'information sur les droits de propriété destiné aux personnes touchées par les inondations, et un document décrivant les lois et les droits relatifs à la propriété au Pakistan à l'intention des organisations prêtant assistance.

#### **d. Réduire les inégalités dans la fourniture d'abris d'urgence et de logements de transition**

Dans le cadre de plusieurs catastrophes récentes, les gouvernements et les organisations humanitaires ont tenté de mettre en œuvre des programmes d'hébergement axés sur les personnes sans terre, afin qu'elles ne soient pas exclues du processus de reconstruction. Par exemple, après le séisme de 2005 au Pakistan, le gouvernement a adopté (avec un certain retard) une politique relative aux populations rurales sans terre qui accordait aux familles une subvention en espèces de 1200 dollars É.U. pour les aider à acheter des terres (Displacement Solutions, 2011).

Un autre moyen de réduire les inégalités consiste à faire participer la communauté à la sélection des bénéficiaires des programmes d'hébergement (et d'autres formes d'assistance). Après le tsunami qui a frappé Aceh en 2004, les listes des bénéficiaires éventuels, établies par les autorités nationales, ont été approuvées par les membres de la communauté pour garantir l'équité et prévenir les conflits. Dans certains cas, des comités communautaires ont été mis en place pour évaluer les dommages et dresser leurs propres listes, qui ont ensuite été rendues publiques au niveau local (da Silva et Batchelor, 2010).

En outre, des efforts ont été déployés pour réduire la discrimination à l'égard des femmes dans les programmes d'hébergement. Par exemple, après le violent séisme de 1993, le gouvernement de la province de Maharastra (Inde) a demandé à Swayam Shikshan Prayog (SSP), une ONG locale œuvrant pour le développement des femmes, de l'aider à promouvoir la participation des communautés à un programme de réparation des logements. SSP a mobilisé plusieurs centaines de groupes de femmes et les a aidés à jouer un rôle central dans la diffusion d'informations sur l'accès aux programmes de reconstruction, les techniques de construction sûres et la participation à la planification des programmes. Ces efforts ont considérablement accru l'égalité hommes-femmes dans l'accès aux services et permis aux femmes de participer, comme jamais auparavant, à la prise de décisions (Yonder, 2005).

#### **e. Normes de construction applicables aux abris d'urgence et aux logements de transition**

Des normes de construction flexibles en ce qui concerne les abris d'urgence et les logements de transition peuvent contribuer de manière significative à réduire les délais dans les situations d'après-catastrophe. Idéalement, il faudrait que ces normes soient élaborées par des professionnels locaux de la construction, des maçons et des groupes de la société civile qui souhaitent participer aux activités d'hébergement. De plus, les experts recommandent de simplifier les normes relatives aux petites structures de sorte qu'elles

répondent aux besoins en matière d'hébergement, et idéalement de les présenter de manière illustrée et accessible pour qu'elles puissent être utilisées à grande échelle.

Un projet de ce type a été mis en place avec succès au Malawi. La Croix-Rouge du Malawi a collaboré avec le *Royal Institute of Chartered Surveyors* pour aider les autorités à élaborer des « Lignes directrices pour la construction de solutions d'hébergement sûres », qui vont d'ailleurs servir de base à la définition de normes nationales de construction. De même, des Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, avec la Fédération internationale, ont approuvé une série de modèles de logements de transition qui ont été utilisés dans des contextes différents. Ces modèles, conçus à partir d'orientations sur la performance de ce type de structures, permettent d'éclairer et d'accélérer la prise de décision à l'échelon local.

Il existe des exemples intéressants de solutions visant à autoriser, voire à encourager, la reconstruction progressive, même si certaines des étapes intermédiaires ne sont pas pleinement conformes aux normes locales et internationales. Par exemple, après le séisme de 2006 à Jogjakarta, le gouvernement indonésien a annoncé un plan permettant de passer des abris d'urgence aux logements permanents, sans construire de logements de transition. Le défi était gigantesque pour les fournisseurs d'hébergement, compte tenu du nombre de maisons à construire. Les organisations humanitaires ont donc collaboré avec le gouvernement à l'élaboration d'un plan en une étape révisé, « La toiture d'abord », qui prévoyait l'installation rapide d'une toiture permanente, mais la construction progressive des murs et des sols, en fonction du temps et des ressources disponibles.

Après le séisme de 2005 au Pakistan, on s'est aperçu que la plupart des tentes distribuées dans le cadre des programmes d'hébergement d'urgence n'offraient pas une véritable protection contre les rigueurs de l'hiver imminent. Divers moyens d'améliorer la performance des tentes ont été examinés, notamment l'installation d'appareils de chauffage et de matériaux d'isolation. Toutefois, pour des raisons de sécurité et de logistique, le déploiement de ces solutions était limité. Il a donc été décidé de construire des logements de transition en demandant aux communautés sinistrées de récupérer des matériaux de construction dans les décombres de leurs maisons et en distribuant aux familles des tôles ondulées en acier galvanisé et des outils de construction. Il s'agissait en fait de la première étape vers la mise en œuvre d'une stratégie de relèvement progressif assuré par les propriétaires, selon laquelle les ménages construisent eux-mêmes leur logement avec une assistance technique. La Commission fédérale du gouvernement pour les secours a approuvé cette stratégie et a mobilisé des troupes de l'armée, en particulier le corps des ingénieurs, pour distribuer les tôles et former la population. Un des facteurs ayant contribué à l'approbation de cette stratégie au niveau politique est le fait que les tôles ondulées pourront être utilisées ultérieurement comme matériau de toiture pour les constructions permanentes (Qazi, 2010).

#### **f. Procédures visant à réduire les risques de corruption liée à l'hébergement**

Ces dernières années, les organisations humanitaires ont pris plus largement conscience, à mesure qu'elles intensifiaient leurs activités d'hébergement, de la nécessité de prendre des mesures ciblées et de grande portée pour réduire les risques de corruption. De nombreux enseignements à cet égard ont été tirés des opérations entreprises après le tsunami de 2004.

Par exemple, un an après le tsunami à Aceh, la branche américaine de Save the Children a découvert que les entrepreneurs locaux qu'elle avait engagés pour construire des solutions d'hébergement avaient négligé les fondations des bâtiments et utilisé du bois d'œuvre de qualité inférieure. Elle a suspendu la construction, rencontré les membres de la communauté, publié des rapports dans les médias sur le problème et contacté les autorités.

Elle a licencié les entrepreneurs et demandé à des experts de définir des procédures visant à garantir un travail de qualité. Enfin, elle a intégré tous ces éléments dans une politique globale relative à la construction et a mis en place un comité interne de médiation, chargé d'enquêter sur les plaintes pour corruption (TI, 2010).

L'année dernière, Transparency international a publié un manuel détaillé intitulé *Handbook on Preventing Corruption in Humanitarian Operations* (Manuel sur la prévention de la corruption dans les opérations humanitaires) (TI, 2010), qui présente une série de mesures que les organisations humanitaires peuvent prendre – depuis l'évaluation des besoins à l'achèvement du projet – pour prévenir les risques de corruption.

#### **g. Mesures pour renforcer la facilitation, la réglementation et la coordination des interventions internationales**

Traditionnellement, la facilitation et la réglementation des interventions en cas de catastrophe recevaient peu d'attention. Toutefois, ces dix dernières années, la Fédération internationale s'est employée, avec ses partenaires, à déceler les lacunes et à promouvoir les meilleures pratiques en la matière par le biais de son programme « Règles, lois et principes applicables aux actions internationales en cas de catastrophe » (IDRL). Les Lignes directrices IDRL, adoptées à la XXX<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge en 2007, ont incité de nombreux gouvernements à réviser leurs lois et procédures afin d'être mieux préparés à faire face notamment aux problèmes de coordination, de suivi, de dédouanement et d'enregistrement des organisations. Le document de travail « Progrès accomplis dans la mise en œuvre des Lignes directrices relatives à la facilitation et à la réglementation nationales des opérations internationales de secours et de relèvement initial en cas de catastrophe », n° 31IC/11/5.5.1 accompagnant le présent rapport donne un aperçu des succès obtenus à travers le monde dans la mise en œuvre des Lignes directrices.

#### **h. Veiller à ce que les personnes sans terre ne restent pas « indéfiniment » dans des logements de transition**

Comme nous l'avons mentionné plus haut, de nombreuses personnes déplacées restent dans des logements de transition beaucoup plus longtemps que prévu, car elles n'ont pas accès à des terres ou à des logements dans lesquels elles pourraient s'installer durablement. Néanmoins, il existe de nombreuses options stratégiques pour faire face à ce problème. Ces options comprennent la mise à disposition, gratuite ou subventionnée, de parcelles de terrain ou de logements par le gouvernement (ou des propriétaires terriens privés ou des institutions religieuses philanthropiques) ; les systèmes de crédit ; la fourniture d'hébergement à titre gracieux pendant la longue période couvrant la réparation ou la reconstruction du logement locatif ; le renforcement des droits des occupants informels ; et l'assouplissement des restrictions relatives à l'accès au logement.

Trois ans après le séisme qui a frappé la Turquie en 1999, les familles qui n'avaient pas accès aux programmes de reconstruction du gouvernement habitaient toujours dans des logements de transition. Certaines ont formé des coopératives de logement pour tenter d'avoir accès collectivement à des terres concédées par le gouvernement. Elles ont ensuite déposé auprès du gouvernement une demande d'attribution de terres sur lesquelles elles pourraient construire des logements durables. Beaucoup ont obtenu satisfaction (Johnson, à paraître). Dans d'autres situations, les personnes sans terre ont reçu une aide dans le cadre de projets menés par des ONG collaborant avec les autorités locales et centrales en vue d'obtenir des terrains qui soient situés à proximité des villes et des moyens de subsistance (Arslan et Johnson, 2010). Ces petits projets ont permis aux personnes sans terre de quitter les logements de transition.

À Aceh, deux ans après le tsunami de 2004, environ 20 000 des 70 000 personnes qui vivaient encore dans des logements de transition étaient des locataires ou des squatteurs avant la catastrophe. Le démontage de tous les logements de transition étant prévu pour juin 2007 (soit deux ans et demi après la catastrophe), les locataires et les squatteurs ont demandé des logements permanents. Les premières mesures, qui prévoyaient des compensations en espèces pour les locataires et les squatteurs, n'ont pas résolu le problème, car le montant octroyé ne permettait pas d'accéder à un logement durable. Elles ont donc été remplacées par des mesures prévoyant de fournir gratuitement des terres et des logements aux locataires et aux squatteurs. Ces groupes de personnes ont été installés dans les régions de Labuy et Neuhue, près de la capitale Banda Aceh. En outre, un soutien a été apporté à quelque 1000 ou 2000 anciens locataires qui ont acheté des terrains ailleurs, mais qui avaient demandé une assistance financière pour construire une maison (da Silva, 2010).

## 6. Conclusions et recommandations

Il est aujourd'hui généralement reconnu que les déplacements massifs provoqués par les catastrophes peuvent être à la fois la cause et la conséquence d'importantes inégalités sociales. Souvent, les problèmes et les injustices liés à l'accès à la terre et aux droits d'occupation existaient déjà avant la survenue d'une catastrophe, celle-ci ne faisant que les exacerber. Dans ce contexte, pour assurer le plein succès des activités de relèvement, notamment de celles visant à fournir une solution d'hébergement durable aux personnes déplacées, il faut prendre en considération les questions juridiques et sociales de fond, ce qui impose d'y consacrer du temps et d'engager des consultations.

Il n'en reste pas moins que le relèvement initial – en particulier la santé, les moyens de subsistance et le bien-être immédiats des personnes déplacées – dépend souvent de la fourniture rapide et équitable d'abris d'urgence et de logements de transition. Il s'agit d'une phase où il faut faire preuve de la plus grande souplesse possible, où les normes internationales doivent s'appliquer et où les gouvernements et la communauté humanitaire peuvent et doivent faire mieux. Toutefois, les obstacles réglementaires constituent un frein important à cet égard. La prudence est de mise, car il faut éviter de prendre des mesures susceptibles de desservir les intérêts à long terme du pays concerné ou de porter atteinte aux droits des personnes touchées, mais les exemples positifs présentés dans ce rapport montrent qu'il est possible de trouver des solutions d'hébergement adéquates pour répondre aux besoins humanitaires urgents. Qui plus est, il existe de nombreuses orientations internationales pour aider les gouvernements, les organisations humanitaires et les autres parties prenantes à mettre en œuvre ces solutions.

Les consultations avec les acteurs de l'hébergement montrent qu'il faut adopter une approche plus volontariste et se concentrer sur la préparation. Sans planification ni discussions préalables, il est peu probable que les manuels internationaux apportent à eux seuls les réponses à tous les problèmes quand une catastrophe survient. En tant qu'auxiliaires des pouvoirs publics dans le domaine humanitaire, les Sociétés nationales sont bien placées pour encourager les gouvernements à engager des discussions. En outre, en tant que chef de file du Groupe sectoriel sur l'hébergement en cas de catastrophe naturelle, la Fédération internationale a la possibilité de mettre les gouvernements en relation avec l'ensemble des acteurs de l'hébergement.

Concrètement, nous formulons les propositions suivantes pour l'avenir :

- Les Sociétés nationales et le gouvernement de leurs pays respectifs, avec le soutien de la Fédération internationale et des partenaires concernés (tels que l'ONU, les ONG, les établissements d'enseignement supérieur et/ou les organisations régionales), sont encouragés à réaliser conjointement un « examen » informel de l'environnement réglementaire national applicable à la fourniture de solutions d'hébergement après une catastrophe, en prenant en compte les obstacles décrits dans le présent rapport et d'autres documents d'orientation internationaux. Ces examens pourraient être utilisés pour déceler les lacunes du cadre réglementaire et collecter des informations sur les procédures existantes, sur lesquelles les acteurs de l'hébergement pourront se fonder lors des catastrophes à venir.
- S'il n'en existe pas dans leur pays, les gouvernements sont encouragés à prendre des mesures spécifiques applicables aux activités d'hébergement après une catastrophe, par exemple :
  - des procédures d'affectation rapide et de réquisition temporaire de terrains pour l'installation d'abris d'urgence et de logements de transition ;
  - des procédures visant à combler les éventuelles lacunes des systèmes officiels d'établissement de titres de propriété, qui assurent (ne serait-ce que temporairement) la vérification des droits d'occupation établis par les organisations humanitaires à partir de cartographies participatives à base communautaire et de documents informels (et éventuellement des certificats internationaux mentionnés plus haut) et/ou par le biais d'accords signés entre les organisations humanitaires, les bénéficiaires, les propriétaires putatifs (si différents) et les autorités locales ;
  - des mécanismes/procédures accélérés de règlement des différends dans les situations d'après-catastrophe ainsi que des procédures garantissant la sécurité légale d'occupation, et éventuellement, la création d'un comité de médiation indépendant ;
  - des normes de construction simplifiées applicables aux abris d'urgence et aux logements de transition, qui favorisent la construction progressive ;
  - des mesures juridiques et/ou politiques visant à garantir, aux personnes déplacées, un accès équitable aux solutions d'hébergement et la participation à la prise de décisions ;
  - des mesures de protection contre le risque accru de corruption dans le domaine de la construction après une catastrophe, qui soient suffisamment flexibles pour ne pas retarder excessivement les opérations ; et
  - des mesures visant à garantir une facilitation et une réglementation adéquates de l'assistance internationale en cas de catastrophe (s'appuyant sur les Lignes directrices IDRL).
- Il faudrait élaborer, lorsqu'il n'existe pas de système d'établissement des titres de propriété ou que ce système est défaillant, un mécanisme de certification internationale (éventuellement par le biais de l'Organisation internationale de normalisation [ISO]), s'appuyant sur les meilleures pratiques en matière de cartographie participative axée sur l'identification des droits d'occupation du sol et des biens, dans le cadre des programmes d'hébergement conduits après une catastrophe. L'objectif serait de montrer aux gouvernements que la cartographie donne des résultats probants lorsqu'elle est réalisée par des organisations certifiées et qu'ils peuvent, sur la base des meilleures pratiques, lui conférer une valeur juridique.
- Dans ces activités avec les Sociétés nationales et les partenaires au sein du Groupe sectoriel sur l'hébergement, la Fédération internationale s'emploiera à attirer l'attention

sur les questions réglementaires liées aux abris d'urgence et aux logements de transition et à approfondir les recherches existantes sur les lacunes et les meilleures pratiques en la matière.

## Bibliographie

Arslan, Hakan et Johnson, Cassidy, *Turkey: Can Small Actors Overcome the Absence of State Will?* in Lyon M, Schinderman T, Boano C. eds. *Building Back Better. Delivering People-centred Housing Reconstruction at Scale* (2010)

Banque mondiale, *Safer Homes, Stronger Communities A Handbook for Reconstructing after Natural Disasters* (2010)

Bologna, Roberto, *Strategic Planning of Emergency Areas for Transitional Settlement, Proceedings from the International Conference on Post-Disaster Reconstruction, « Meeting Stakeholder Interests »*, Florence, Italie, 17-19 mai 2006 (2006)

Brookings Institution – Projet sur le déplacement interne de la London School of Economics, *A Year of Living Dangerously: A Review of Natural Disasters in 2010* (2011)

Centre Croix-Rouge et Croissant-Rouge sur le changement climatique, Guide climatique (2007)

Centre de surveillance des déplacements internes (IDMC), *Displacement Due to Natural Hazard-Induced Disasters* (2011)

Centre sur le droit au logement et les expulsions, *In Search of Equality: A Survey of Law and Practice related to Women's Inheritance Rights in the Middle East and North Africa (MENA) Region* (2007)

Coalition internationale pour l'habitat (HIC), *Still Waiting - Housing Rights Violations in a Land of Plenty: The Kobe Earthquake and Beyond* (1995)

Comité des droits économiques, sociaux et culturels (CESCR), Observation générale n°3 : La nature des obligations des États parties (1990)

Comité des droits économiques, sociaux et culturels (CESCR), Observation générale n°4 : Le droit à un logement suffisant (1991)

Comité permanent interorganisations (IASC), Directives opérationnelles sur les droits de l'homme et les catastrophes naturelles (2006)

da Silva, Jo, et Batchelor, Victoria, « *Indonesia: Understanding Agency Policy in a National Context* », in Lyon M, Schinderman T, Boano C eds., *Building Back Better. Delivering People-centred Housing Reconstruction at Scale* (2010)

da Silva, Jo, *Lessons from Aceh, Key Considerations in Post-Disaster Reconstruction* (2010)

Displacement Solutions, *Regulatory Obstacles to Rapid and Equitable Emergency and Interim Shelter Solutions and Natural Disasters* (2011)

FAO, Directives volontaires sur la gouvernance responsable des régimes fonciers des terres, pêches et forêts (2011)

Fédération internationale, *Disasters in the Americas: The Case for Legal Preparedness* (2011)

Fédération internationale, *Legal Issues from the International Response to the Tsunami in Indonesia* (2007)

Fédération internationale, *Legal Issues from the International Response to the Tsunami in Sri Lanka* (2006)

Harper, Erica, *International Law and Standards Applicable in Natural Disaster Situations* (2009)

Institut international du développement durable (IIDD), *Addressing Land Ownership after Natural Disasters: An Agency Survey* (2006)

Johnson, Cassidy, « *Kernels of Change: Civil Society Challenges to State-Led Strategies for Recovery and Risk Reduction in Turkey* », *Environment and Urbanization*, 23 (2) (à paraître)

Kaelin, Walter, *The Protection of Internally Displaced Persons in Situations of Natural Disaster* (2005)

Lignes directrices relatives à la facilitation et à la réglementation nationales des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe, Résolution 4, XXX<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (2007)

Mooney, Erin, « *The Concept of Internal Displacement and the Case for Internally Displaced Persons as a Category of Concern* », *Refugee Survey Quarterly* (automne 2005)

Noji, Eric, ed, *The Public Health Consequences of Disasters* (1997)

ONU-Habitat, *Land and Conflict: A Handbook for Humanitarians* (Draft 2009)

ONU-Habitat, *Land and Natural Disasters: Guidance for Practitioners* (2010)

Organisation des Nations unies pour la coordination des secours en cas de catastrophes, *Shelter After Disaster: Guidelines for Assistance* (1982)

Overseas Development Institute (ODI), *Mapping the Risk of Corruption in Humanitarian Action* (2006)

Payne, Geoffrey et al, *Innovative Approaches to Secure Tenure for the Urban Poor* (2001)

Practical Action et Fédération internationale, *PCR Tool 11: Defining Standards for People-Centred Reconstruction* (2011)

Principes de Pinheiro sur la restitution des logements et des biens dans el cas des réfugiés et des personnes déplacées (2005)

Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays, document ONU E/CN.4/1998/53/Add.2 (1998)

Qazi, Usman, « *Pakistan: Implementing People-Centred Reconstruction in Urban and Rural Areas* », in Lyon M, Schinderman T, Boano C. eds. *Building Back Better. Delivering People-centred Housing Reconstruction at Scale* (2010)

Rolnik, Raquel, Rapport de la Rapporteuse spéciale sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant ainsi que sur le droit à la non-discrimination dans ce domaine, Document ONU n° A/HRC/16/42 (2010)

Shelter Centre, *Transitional Settlement and Reconstruction After Natural Disasters* (2008)

Transparency International, *Preventing Corruption in Humanitarian Operations* (2010)

Yonder, Ayse, *Women's Participation in Disaster Relief and Recovery* (2005)