

Violence et action humanitaire en milieu urbain. Nouveaux défis, nouvelles approches.

Marion Harroff-Tavel*

Marion Harroff-Tavel est conseillère politique du Comité international de la Croix-Rouge, en charge de l'analyse prospective de la violence armée.

Résumé

Assurer un développement harmonieux de villes en croissance rapide et offrir à une population en pleine expansion des services publics dignes de ce nom, que ce soit en matière de sécurité, de santé ou d'éducation, est un défi pour nombre d'États. Ce défi est d'autant plus difficile et urgent à relever que des manifestations de violence (émeutes de la faim, affrontements de gangs territoriaux ou de communautés ethniques, actes de violence xénophobe contre des migrants, ...) qui n'atteignent généralement pas le seuil d'un conflit armé, mais n'en sont pas moins meurtrières, peuvent se produire.

Sur la base de l'expérience du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) et de ses partenaires, ainsi que des constats de spécialistes du milieu académique, cet article décrit la vulnérabilité des plus pauvres et des migrants en milieu urbain. Il évoque les difficultés auxquelles les acteurs humanitaires, souvent habitués à travailler en zone rurale, doivent faire face. Enfin, il dépeint des réponses novatrices et riches d'enseignements : microprojets générateurs de revenus, secours en cash ou en bons, agriculture urbaine, mise sur pied de programmes de prévention de la violence ou de promotion de la santé pour protéger des personnes affectées par la violence armée dans des quartiers défavorisés.

Rio de Janeiro, 2010 : la violence armée met aux prises des bandes de trafiquants de drogue dans les *favelas* et, épisodiquement, ces jeunes trafiquants et la police. Elle a pour corollaire des morts qui se comptent chaque année par milliers, des exécutions sommaires, des mauvais traitements, mais aussi des effets psychologiques sur les enfants des *favelas* et de l'"*asphalte*"¹.

Villes françaises, 2005 : une vague d'émeutes secoue les banlieues de Paris et se propage dans deux cents villes. Les incendies de voitures et les affrontements avec la police se multiplient. Les manifestants dans la capitale sont de très jeunes garçons en colère contre les représentants d'un État centralisé : police, pompiers, enseignants. Leur marginalisation, la précarité dans laquelle ils vivent, les discriminations dont ils se sentent victimes et leurs

* Les opinions exprimées dans cet article sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement le point de vue du Comité international de la Croix-Rouge.

Original français. La version anglaise de cet article est publiée sous le titre 'Violence and humanitarian action in urban areas. New challenges, new approaches', dans *International Review of the Red Cross*, Vol. 92, N° 878, juin 2010, pp. 329-350.

¹ Luke Dowdney, *Children of the drug trade, A Case Study of Children in Organised Armed Violence in Rio de Janeiro*, 7Letras, Rio de Janeiro, 2003, pp. 90-91 et p. 257. L'"*asphalte*" (*asfalto*) désigne les quartiers qui ne sont pas considérés comme faisant partie des *favelas*. Ils sont goudronnés, par opposition aux excroissances urbaines anarchiques que sont les *favelas*.

difficultés scolaires sont au cœur du débat. Un profond ressentiment naît chez ceux qui se sentent l'objet de relégation et ségrégation dans les banlieues².

Cape Town, décembre 2008 : la Croix-Rouge sud-africaine nous fait découvrir la violence armée du bidonville de Cape Flats aux lourdes conséquences humanitaires : les gangs des rues qui s'affrontent et les gangs dits "des nombres" dans les prisons ; une nouvelle drogue, le mandrax, qui fait des ravages ; la violence sexuelle et la prostitution ; la pauvreté et l'absence d'espoir³.

Trois situations très différentes, qui toutes interpellent l'acteur humanitaire⁴. Nous les avons choisies parmi tant d'autres (Kaboul, Bagdad, Gaza, Port-au-Prince, Grozny, Mogadiscio, ...) pour deux raisons : d'une part, elles sont familières à l'auteur de ces lignes⁵ ; d'autre part, elles illustrent la diversité des formes de violence qui frappent la population dans des pays en paix. Or, cet article exclut de son champ d'application les conflits armés, dans lesquels l'action du CICR en milieu urbain est bien connue.

Les problèmes humanitaires sont au cœur de notre propos. Que le lecteur n'en tire pas des conclusions trop sombres : toutes les villes ne sont pas en crise et la plupart d'entre elles conservent beaucoup d'attrait, en particulier pour la jeunesse. Les villes sont des espaces fragmentés, hétéroclites, et certains quartiers peuvent être des aires de prospérité ou de développement durable, alors que d'autres sont délaissés par les services publics. La pauvreté n'est pas non plus synonyme de violence. La croissance n'est pas toujours déséquilibrée et la solidarité existe, ne serait-ce que grâce à la riche vie associative de la cité. Mais c'est au chevet de la détresse que se déploie l'action humanitaire et c'est d'elle que nous voulons parler.

L'objet du présent article est triple :

- d'abord, alerter le lecteur sur les conséquences humanitaires d'une urbanisation croissante et incontrôlée, lorsque les pouvoirs publics n'ont pas la capacité d'assurer la sécurité de l'ensemble de la population et de rendre les services minimaux que celle-ci est en droit d'attendre d'eux (eau, électricité, logement, santé, éducation...) ;
- ensuite, partager notre préoccupation face à des formes de violence nouvelles et mutantes en milieu urbain ; elles sont engendrées en partie par la mondialisation, qui a favorisé le développement d'une criminalité transnationale en intensifiant les échanges. En effet, si de tout temps des villes ont été très durement affectées par des conflits armés, à notre époque elles sont souvent le théâtre d'un enchevêtrement inquiétant de manifestations de violence qui ne sont généralement pas qualifiées de conflit armé juridiquement, mais n'en sont pas moins meurtrières. Ces manifestations de violence, constituent le centre d'intérêt de cet article ;
- enfin, sur la base des expériences, constatations et analyses des délégués du CICR, partager quelques réflexions sur la dureté de la vie pour les plus pauvres et les nouveaux venus en milieu urbain, les défis de l'action humanitaire dans un tel environnement et les enseignements tirés de quelques initiatives novatrices du CICR et de Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

² Hugues Lagrange et Marco Oberti (éds), *Émeutes urbaines et protestations. Une singularité française*, Nouveaux Débats, Paris, 2006.

³ Steffen Jensen, *Gangs, Politics & Dignity in Cape Town*, James Currey Ltd, Oxford, The University of Chicago Press, Chicago, Wits University Press, Johannesburg, 2008.

⁴ Dans cet article, nous utilisons l'expression "acteurs humanitaires" au sens large : tous les acteurs internationaux, nationaux et locaux, qui accomplissent des gestes d'humanité en réponse à des besoins d'individus ou de communautés vulnérables, quelle que soit la situation qui prévaut dans le pays.

⁵ La soussignée s'est rendue à Paris, Rio de Janeiro et Cape Town pour discuter du phénomène de la violence urbaine avec des spécialistes du sujet, notamment dans le milieu académique.

Mais commençons par explorer la signification du terme "urbain" et de son corollaire, la ville.

De l'urbain et de ses rapports avec la campagne

Il ne semble pas exister de définition communément agréée de ce qui est urbain ou de définition uniforme de la ville, deux concepts souvent interchangeable. Les gouvernements utilisent des définitions différentes, ce qui complique l'établissement de statistiques comparatives⁶. Au sein même d'un pays, géographes, économistes et politiciens ne sont pas non plus forcément tous du même avis.

Des indicateurs permettent toutefois de cerner ce qu'est une ville, parmi lesquels : des critères administratifs qui définissent sa frontière géographique ; la taille ou la densité de la population ; le pourcentage de celle-ci qui se consacre à des activités non agricoles ; les groupements d'habitations ; l'infrastructure disponible (rues pavées, systèmes d'eau et d'assainissement, électricité, ...) ⁷. Une distinction est souvent faite entre la ville au sens strict et l'agglomération urbaine qui inclut les faubourgs et les zones périphériques habitées de façon continue, ou encore entre l'urbain et le périurbain. Enfin, le terme urbain peut également désigner un mode de vie, différent de celui de la campagne, qui prévaut dans des zones habitées sur parfois des dizaines, voire des centaines de kilomètres, dans de véritables "archipels urbains".

Par ailleurs, l'environnement urbain et la campagne ne sont pas deux milieux séparés. Des échanges se développent entre eux, notamment des flux migratoires, économiques, financiers, d'information et de ressources naturelles, comme en témoignent les quelques exemples suivants :

- des mouvements migratoires ont lieu vers les villes, mais aussi hors des villes ou entre villes : la population se déplace sur une base saisonnière ou journalière ;
- des familles se partagent entre campagnes et villes pour tirer profit des deux milieux : les produits agricoles du milieu rural sont acheminés vers les marchés urbains ;
- les citadins échangent des nouvelles sur les conditions de sécurité dans la ville avec les habitants de leurs villages d'origine et vice-versa ;
- les villes utilisent les zones rurales adjacentes comme réceptacles des déchets urbains.

Souvent, comme nous avons pu le constater en Afrique, les campagnes mutent sous l'effet de l'expansion urbaine. Leurs activités agricoles s'adaptent à de nouvelles opportunités et les espaces périurbains se ruralisent sous l'effet de déplacés et migrants. Ceux-ci apportent leur bétail, leur pratique agricole (qu'ils doivent adapter à des espaces confinés) et leur mode de vie dans leurs nouveaux foyers. Somme toute, comme l'écrit le sociologue Victor Sakagne Tine : "Il faut se délier du biais ruraliste ou d'une vision urbano-centriste et repenser la relation ville/campagne à partir d'une approche intégrée et répondant à des enjeux imbriqués"⁸. Ceci devrait rassurer les acteurs humanitaires qui craignent qu'une trop grande

⁶ United Nations, Department of Economics and Social Affairs, *World Urbanization Prospects: The 2007 Revision Population Database*, New York, 2008, disponible sur : <http://esa.un.org/unup/index.asp?panel=6>, (dernière consultation le 1^{er} mars 2010).

⁷ *Human Security at the Dawn of an Urban Century: Local challenges, Global Perspectives*, Humansecurity-cities.org, 2007, p. 10.

⁸ Victor Sakagne Tine, 'Urbain et rural autour de la re-création des "écocités". Les expériences de Mboro et de Darou Khoudoss (Sénégal)', dans *ECHOS du COTA, Villes et campagnes*, N° 116, Bruxelles, septembre 2007, p. 4. La cité ouvrière de Mboro au Sénégal, dans une grande zone horticole, mais aussi à proximité de gisements de phosphates, est un bon exemple de cette imbrication.

attention portée aux personnes vulnérables ou affectées par la violence armée en milieu urbain ne nuise à l'action humanitaire dans des campagnes oubliées.

Une urbanisation croissante et incontrôlée qui interpelle les acteurs humanitaires

Les statistiques de UN-HABITAT parlent d'elles-mêmes⁹ : depuis 2008, plus de la moitié de la population mondiale vit dans des villes. Dans deux décades, près de 60% de la population mondiale sera urbaine. Cette croissance est plus particulièrement rapide dans les pays en développement. Si les projections sont justes, plus de la moitié de la population africaine, actuellement surtout rurale, sera urbaine d'ici 2050. Quant à l'Asie, la transition urbaine sera encore plus rapide, du fait de la Chine dont 70% de la population vivra dans des villes en 2050.

Particulièrement inquiétante est la croissance des bidonvilles¹⁰. Un habitant sur trois du monde en développement vit dans l'un d'entre eux. En 2005, 998 millions de personnes résidaient dans les bidonvilles de la planète ; elles devraient être 1,4 milliard en 2020. C'est en Afrique subsaharienne que la proportion de la population vivant dans des bidonvilles en zone urbaine est la plus grande¹¹.

La croissance des bidonvilles est provoquée par la croissance démographique spectaculaire de nombre de pays en développement. Elle l'est aussi par des déplacements de population vers les villes pour des raisons variées, que ce soit un conflit armé, la dégradation de l'environnement en milieu rural¹² ou tout simplement l'espoir de vivre un peu mieux. Selon le Haut Commissariat pour les Réfugiés (UNHCR), des 10,5 millions de personnes tombant sous son mandat dans le monde, environ 50% vivent dans des environnements urbains et un tiers dans des camps¹³. Les personnes en mouvement arrivent dans les villes sans grands biens, en quête de sécurité, d'un emploi ou d'une aide du gouvernement ou des organisations humanitaires – pour autant qu'elles ne préfèrent pas se fondre dans la masse. Or, dans nombre de ces bidonvilles, l'accès à l'eau potable et à des installations sanitaires fait défaut ; en outre, les résidents de bidonvilles ne jouissent pas toujours d'un espace de vie suffisant, d'un logement durable et d'un bail sûr¹⁴. La population est laissée à elle-même, dans des conditions misérables et insalubres.

Les disparités spatiales et sociales dans les villes et entre villes sont potentiellement explosives : quiconque voyage en Afrique du Sud, au Brésil, en Colombie, au Mexique ou aux Philippines ne peut manquer d'être frappé par le contraste entre villas avec piscine et court de tennis et bicoques en ruine, voire abris faits de bâches de plastique et de tôle ondulée. Comme l'explique UN HABITAT, ces inégalités sont socialement discriminantes et économiquement insoutenables à long terme - mais pas inéluctables¹⁵.

La stratification de la société alimente l'insécurité, qui elle-même conduit à cette stratification, dans une spirale infernale : certains, dans les quartiers pauvres, recherchent une

⁹ UN-HABITAT, *State of the world's cities 2008/2009: Harmonious cities*, Earthscan, London, 2008, p. 11.

¹⁰ Mike Davis, *Le pire des mondes possibles : De l'explosion urbaine au bidonville global*, La Découverte, Paris, 2006.

¹¹ UN-HABITAT, *State of the world's cities 2006/2007: The Millenium Development Goals and Urban Sustainability: 30 Years of Shaping the Habitat Agenda*, Earthscan, London, 2006, p. 18.

¹² Érosion ou appauvrissement des sols, déforestation, assèchement des points d'eau, dommages causés à des voies de communication permettant d'écouler la production, etc.

¹³ UNHCR, *2008 Global Trends: Refugees, Asylum-seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons*, 16 June 2009, p.2.

¹⁴ UN-HABITAT, *State of the world's cities 2008/2009, op.cit.*, note 9, p.92.

¹⁵ *Ibid*, p.xiii. Les villes asiatiques semblent dans leur ensemble (il y a des exceptions, comme Hong-Kong) moins inégales.

forme de protection dans l'appartenance à des gangs, qui s'affrontent et sont périodiquement aux prises avec la police, alors que d'autres, dans les quartiers riches, entourent leurs résidences de hauts murs et recourent à des gardes ou milices privés. La pression sur les autorités pour assurer la sécurité dans l'ensemble de la ville est d'autant moins grande que les classes possédantes ont trouvé d'autres moyens pour se protéger du banditisme. De surcroît, l'interaction entre les quartiers pauvres et aisés est quasi-inexistante ou n'a lieu que dans des épisodes de violence.

Enfin, des quartiers de certaines villes deviennent des zones de non droit, où la police n'ose plus guère s'aventurer pour rétablir l'ordre. La population est soumise à la règle de fer des groupes armés qui contrôlent ces quartiers. La population qui y vit est dès lors stigmatisée et rares sont ceux qui trouvent emploi et respect en dehors de leur lieu de résidence.

De là à penser que des situations de crise risquent de susciter dans les années à venir une intervention qui soit du ressort des acteurs humanitaires tout autant que de ceux du développement, il n'y a qu'un pas.

Les villes, théâtres de formes de violence armée enchevêtrées et mutantes

Autrefois, la ville était souvent considérée comme un refuge. Ceintes de murailles, entourées de fossés remplis d'eau ou accessibles uniquement par un pont-levis, nombre de cités antiques ou médiévales ont donné à la population un sentiment, peut-être illusoire, de sécurité¹⁶. Si, aujourd'hui, la ville conserve pour des populations en mouvement cette image de havre dans un monde troublé, la réalité est toutefois plus crue. Les villes exercent sur les groupes armés un attrait croissant et sont le théâtre de manifestations diverses de violence, dont les acteurs entretiennent souvent des liens. Même dans des pays considérés en paix, l'intensité des affrontements entre gangs territoriaux ou entre bandes de narco trafiquants est parfois telle que se pose la question de la qualification juridique de la situation comme un conflit armé.

La présence de groupes armés organisés en milieu urbain et péri-urbain

Les villes ont de l'attrait pour les groupes armés de tous bords qui y opèrent généralement clandestinement. La concentration de richesses et d'opportunités pour les affaires et le commerce constitue un agrément dans une économie globalisée. Les villes proposent des biens de consommation et de meilleurs services (santé, éducation) qu'en milieu rural. Elles sont le siège de réseaux d'information et de transport. Par ailleurs, les actes de violence armés commis dans une grande ville, dans l'intention de créer la terreur, bénéficient d'un maximum d'éclat et d'une audience internationale, en particulier lorsqu'il s'agit d'une capitale où se trouvent les médias internationaux et les ambassades. Enfin, l'anonymat d'une ville offre la possibilité à des individus de se cacher dans une population dense¹⁷ - ou au contraire, dans certains cas, d'apparaître au grand jour comme les interlocuteurs *de facto* de la communauté internationale.

N'en concluons pas trop vite que le théâtre des conflits armés se déplace massivement vers les villes. Les groupes armés n'ignorent pas que le gouvernement, en particulier les services de sécurité, peuvent avoir un maillage plus serré en milieu urbain, ce qui ne permet à ces groupes d'opérer qu'en petites unités ou de façon individuelle. En campagne ou dans des régions montagneuses, le risque pour eux d'être détectés est moindre, car l'État doit contrôler

¹⁶ Les murailles de la vieille ville de Jérusalem, Dubrovnik ou Carcassonne en témoignent.

¹⁷ *Conflict and emergencies in urban areas*, Conférence à Webster University, Genève, 30 janvier 2009.

physiquement un territoire où la population est dispersée dans des villages pour savoir réellement ce qui s'y passe¹⁸.

Faut-il en déduire que la plupart des conflits armés de demain continueront à se dérouler massivement dans les campagnes, entre des entités plus ou moins constituées, alors qu'une violence asymétrique sporadique embrasera les villes¹⁹ ? La question mérite d'être posée. Une chose est certaine : les frictions dans des espaces confinés et surpeuplés peuvent aisément donner lieu à des émeutes attisées par les porteurs d'armes présents dans les villes.

Un enchevêtrement de formes de violence

La diversité des formes de violence est impressionnante. Sans prétendre en dresser une liste exhaustive, ni une typologie²⁰, en voici quelques exemples - en dehors des situations classiques de conflit armé :

- insurrections sociales et/ou politiques ;
- émeutes de la faim ;
- violence de gangs territoriaux ;
- violence xénophobe contre les migrants ;
- violence identitaire entre communautés ethniques ou religieuses ;
- violence liée à la criminalité : trafic de drogue, contrebande d'armes, trafic d'êtres humains, etc. ;
- terrorisme.

La police n'a pas toujours la formation et l'équipement adéquats pour maintenir l'ordre. Elle fait parfois un usage excessif de la force. Il en va de même pour les milices armées et organisations de défense communautaire qui se constituent pour réprimer des manifestants, dans le contexte d'une sécurité publique défaillante.

Il existe parfois – pas toujours - des liens entre ces différentes manifestations de violence.

D'abord, les différents porteurs d'armes qui commettent des actes de violence peuvent coopérer pour augmenter leur efficacité. Les uns fourniront des armes, d'autres des faux papiers, d'autres encore des renseignements, des caches, des emplois clandestins ou des sicaires qui exécuteront les basses œuvres.

Ensuite, une forme de violence peut en alimenter une autre, dans un phénomène de vases communicants. Lorsque des immigrants sont victimes d'actes de violence, le chaos ambiant provoqué par les troubles et leur fuite éperdue peut donner à des groupes criminels la possibilité de piller, violer et parfois tuer. Lorsqu'un conflit armé prend fin, les armes des combattants en viennent à être recyclées dans des pays voisins où la criminalité augmente. Enfin, à un niveau plus individuel, des phénomènes de violence collective ne conduisent-ils pas parfois à une augmentation de la violence domestique ?

Enfin, la violence est mutante. Une violence dite politique peut se fondre avec une criminalité de droit commun : par exemple, le trafic de drogue ou le pillage de ressources

¹⁸ Stathis N. Kalyvas, *The logic of Violence in Civil War*, Cambridge University Press, Cambridge, New York, 2006, pp. 133-136.

¹⁹ *Ibid.*, p. 38, observe que '... most civil conflicts are fought primarily in rural areas by predominantly peasant armies'. L'auteur relève que, malgré ce constat, la plupart des études de la violence des guerres civiles sont le fait d'intellectuels urbains ; elles ont donc un angle urbain.

²⁰ Le lecteur intéressé par les différentes strates de violence dans une société prendra utilement connaissance du modèle écologique de la violence de l'OMS, qui distingue la violence dirigée contre soi-même, la violence interpersonnelle (dans la famille ou la communauté) et la violence collective, sociale, politique ou économique : Organisation mondiale de la Santé, *Rapport mondial sur la violence et la santé*, Genève, 2002, p. 7.

naturelles contribuera à l'achat d'armes ou financera la corruption permettant d'influencer le cours de la vie politique, mais pourra aussi procurer au combattant un style de vie qui affadira ses motivations originelles et renforcera son goût du lucre. Est-ce une problématique typiquement urbaine ? Nous ne le pensons pas. Toutefois, la ville est l'écrin de la mondialisation, dont les flux (finance, commerce, transport, communication, etc.) favorisent aussi bien certains progrès pour l'humanité que la criminalité transnationale²¹.

Inutile de dire que la difficulté qu'il y a à distinguer une violence de caractère politique et une violence purement criminelle, même si toutes les victimes devraient recevoir de l'aide, ne facilite pas la tâche des acteurs humanitaires lorsqu'ils doivent, en fonction de leurs mandats respectifs, déterminer à qui les ressources limitées dont ils disposent doivent bénéficier.

Une violence, en temps de paix, d'une intensité proche de celle d'un conflit armé

L'intensité de la violence commise par des groupes armés organisés dans certaines villes de pays considérés en paix est alarmante. Les affrontements de groupes armés organisés (gangs, narcotrafiquants) pour le contrôle de ressources économiques, telle que la commercialisation de la drogue et des armes à feu, peuvent avoir pour conséquence un nombre de morts violentes parfois supérieur à celui d'un conflit armé. Dans son ouvrage sur les enfants de la drogue, Luke Dowdney se demande si la violence dans les *favelas* à Rio de Janeiro n'équivaut pas à un conflit armé. "En surface, des similarités existent : des factions armées, avec des armes militaires, contrôlant des territoires, des gens et/ou des ressources à l'intérieur des favelas et opérant dans le cadre d'une structure de commandement²²". Il s'interroge sur l'applicabilité du droit international humanitaire à ce type de situation en milieu urbain. Son constat pose un dilemme juridique qui sera discuté dans la suite du présent article.

La vulnérabilité des plus pauvres et des nouveaux venus en milieu urbain

Avant d'examiner les défis de l'action humanitaire en milieu urbain, rappelons une donnée de base : la pauvreté de certains individus ou communautés en milieu urbain et la détresse de ceux qui, déracinés de leurs campagnes, se retrouvent dans un environnement qui leur est inconnu. Les diverses manifestations de la violence armée décrites ci-dessus les frappent de plein fouet : fusillades, meurtres, enlèvements, abus sexuels, recrutements d'enfants, extorsion, vol, etc.

Comme le fait remarquer un agronome du CICR, Fabien Pouille²³, c'est une erreur de croire que les foyers les plus pauvres se trouvent en milieu rural : certes, ceux-ci ont, en moyenne, des revenus plus faibles que les foyers urbains, mais ils n'ont pas le même niveau de dépenses²⁴. Non seulement le coût de la vie est plus élevé en ville, mais les gens vivant

²¹ United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *Crime and Instability: Case studies of transnational threats*, février 2010.

²² Luke Dowdney, *op. cit.*, note 1, p. 10. Notre traduction.

²³ Fabien Pouille et toute l'équipe des agronomes du CICR réunie à Nairobi, ainsi que Nicolas Fleury, responsable des projets d'initiatives micro-économiques du CICR, ont été d'un grand soutien dans notre compréhension de la vulnérabilité de la population urbaine, des microprojets générateurs de revenus et de l'agriculture urbaine. Qu'ils en soient ici remerciés.

²⁴ Les milieux ruraux sont hétérogènes et c'est un stéréotype que de les considérer comme toujours démunis. Pauvreté et opulence peuvent y coexister en fonction des ressources et de la redistribution des richesses. D'une part, certaines campagnes ont des sources de revenus importantes, par exemple lorsque s'y trouvent de grands élevages bovins, des bananeraies ou des exploitations industrielles de café, huile de palme ou hévéa. D'autre part,

dans des bidonvilles paient parfois plus cher leur logement et les services que les gens vivant dans des quartiers plus aisés. Ainsi, le prix de location du mètre carré peut être plus élevé dans un bidonville que dans une zone résidentielle. Le prix de l'eau oscille et subit la loi de l'offre et la demande. Selon un article publié par la Fondation pour la Recherche Stratégique de Paris, "en 2002 à Nairobi, les canalisations d'eau se retrouvant à sec, les vendeurs ambulants ont multiplié le prix de la bonbonne d'eau par cinq, contraignant les plus pauvres à se tourner vers d'autres sources d'approvisionnement souvent non-potables (rivières ou réservoirs, par exemple)²⁵".

En moyenne, d'après les constats de spécialistes du CICR, les pauvres en milieu urbain doivent dépenser 60% de leur revenu en nourriture. Ils dépendent d'un revenu monétaire pour payer la totalité ou la plus grande partie de leur nourriture. Ils sont donc particulièrement vulnérables à des chocs comme une augmentation brutale du prix des produits alimentaires (céréales), dont une grande part est importée dans les pays qui en sont dépourvus. Cela dit, les citoyens peuvent développer toutes sortes d'activités informelles pour se sortir d'une mauvaise passe. À cet égard, ils ont peut-être plus de possibilités que les villageois.

Quant aux nouveaux venus en milieu urbain - requérants d'asile, réfugiés, déplacés et migrants -, ils n'ont pas toujours les compétences requises pour survivre convenablement dans un environnement qui leur est étranger. Si certains d'entre eux ont des parents ou des membres de leurs communautés respectives dans la ville ou ils se rendent, ils ne bénéficient que rarement d'un réel réseau de solidarité pour les soutenir, même si dans certaines villes ils reçoivent l'aide d'associations de la société civile. Ils peuvent avoir des problèmes logistiques pour se rendre dans les bureaux où solliciter de l'aide, surtout lorsque ceux-ci sont localisés dans des quartiers éloignés, et ils n'ont pas toujours les documents requis pour faire valoir leurs droits.

Les migrants en situation irrégulière sont particulièrement vulnérables : exclus du marché formel du travail, ils vivent dans la crainte d'être arrêtés. Dans nombre de pays, ils n'ont pas accès à une assistance alimentaire et à des soins médicaux. Ils ont aussi de grandes réticences à faire connaître leur identité et s'excluent parfois eux-mêmes des réseaux d'entraide. Quant aux enfants, ils peuvent être obligés de travailler plutôt que de se rendre à l'école ou être contraints d'y renoncer du fait de l'irrégularité de leur statut. Ceux qui ont la chance d'avoir accès à l'éducation sont bien souvent la cible de quolibets qui causeront de véritables souffrances psychiques.

La population résidente subit les conséquences de cet état de fait. Les services sociaux sont surchargés et la qualité de ce qu'ils offrent est en déclin. Face à des accroissements démographiques annuels conséquents et répétés, comment attendre des autorités des villes, généralement sans ressources adéquates (et parfois atteintes par la corruption), qu'elles puissent ajuster sans délai leurs offres en écoles, structures de santé, fourniture d'énergie et d'eau potable, évacuation des déchets, voies de communication ? L'environnement se détériore, entre autres du fait de l'incapacité de la ville à recycler les déchets excédentaires qu'elle produit. L'approvisionnement en eau devient un défi majeur²⁶. Le marché de l'emploi

au sein d'une même région peuvent se côtoyer des sociétés différentes, agricoles et pastoralistes, plus ou moins riches selon les circonstances.

²⁵ Mathieu Merino, *L'insécurité alimentaire en Afrique subsaharienne*, Fondation pour la Recherche Stratégique, Note 02/09, juin 2009, p. 5.

²⁶ "Les difficultés d'approvisionnement en eau potable deviendront un enjeu majeur pour certaines mégalo-poles telles que Johannesburg - dont la mairie est obligée aujourd'hui de puiser son eau à plus de 500 km. À Bangkok, l'eau salée commence à pénétrer dans les nappes phréatiques. Les fondations de Mexico s'enfoncent, car la ville a trop puisé dans ses réserves d'eau souterraine". Gouvernement français, Ministère de la Défense, Délégation aux Affaires Stratégiques, *Prospective géostratégique à l'horizon des trente prochaines années*, 2008, p. 164, disponible sur : http://www.defense.gouv.fr/das/prospective_de_defense/seminaires_prospective/rapport_de_prospective_geostrategique_du_ministere_de_la_defense_2e_edition, (dernière consultation le 4 mars 2010).

est saturé de demandeurs, prêts à accepter n'importe quelle condition pour avoir un revenu, alors que l'économie est perturbée à long terme.

Aussi, la population résidente développe-t-elle souvent des réactions xénophobes, lorsqu'elle ne cherche pas à refouler les nouveaux venus, à profiter de leur vulnérabilité pour les exploiter ou commettre à leur endroit des actes de violence. Les plus démunis sont particulièrement exposés à ces pratiques.

Les défis auxquels les acteurs humanitaires sont confrontés en milieu urbain

Trois défis seront envisagés ici : l'identification des bénéficiaires et de leurs besoins, l'ampleur et la complexité des problèmes auxquels il faut répondre et la coordination avec d'autres acteurs.

L'identification des bénéficiaires et de leurs besoins

L'évaluation des besoins ne se fait pas différemment en ville ou à la campagne, mais les indicateurs sont différents : à la campagne, l'acteur humanitaire évaluera, par exemple, le bétail et les récoltes, alors qu'en ville il cherchera à connaître les dépenses permettant d'avoir accès au logement, à la nourriture et aux services. Ce dernier indicateur étant moins tangible, moins objectivement vérifiable, il y a là une plus grande marge d'erreur dans l'appréciation du degré de pauvreté et de détresse du foyer ou de l'individu.

L'identification des bénéficiaires est rendue complexe par une conjonction de facteurs :

- La masse des personnes dans le besoin est une première difficulté. Comment identifier dans des communautés citadines chroniquement pauvres, où la détresse est largement partagée, les foyers ou les individus qu'il convient d'assister (en fonction du mandat de l'organisation) ? Comment identifier les personnes les plus vulnérables dont la situation atteint un point de rupture qui les fera basculer dans une situation de crise ?
- La mobilité des individus est un deuxième défi. Elle peut être dictée par la recherche d'une plus grande sécurité dans un autre quartier de la ville. Elle peut aussi être engendrée par la quête de meilleures opportunités économiques dans un autre quartier ou une autre ville, ou par le cumul de plusieurs emplois à différentes heures de la journée dans des lieux de travail répartis dans la ville. Ceci requiert une grande vigilance des acteurs humanitaires qui risquent de ne pas atteindre certaines personnes en difficulté ou d'enregistrer plusieurs fois les mêmes personnes.
- Certains bénéficiaires potentiels peuvent choisir de se cacher, par exemple des migrants illégaux qui craignent une expulsion forcée ou une arrestation. Attirer l'attention sur eux par un enregistrement risque de les mettre en danger. Dans un village, rare est la personne qui échappe à l'attention de son voisin.
- Enfin, les gens se connaissent moins en ville qu'à la campagne, où une personnalité (le maire, le vétérinaire, l'autorité religieuse) est susceptible d'indiquer aux acteurs humanitaires quels sont les foyers en difficulté et d'en dresser une liste qu'il faudra vérifier.

Il est toujours très délicat de faire des choix de bénéficiaire dans des situations d'urgence. L'acteur humanitaire ne pourra normalement pas assister toute la population d'une ville importante et s'il y fait des distributions de secours par camion, il doit être très organisé pour éviter que la situation ne dégénère.

L'ampleur et la complexité des problèmes auxquels il faut répondre

C'est un mythe que de croire qu'une action d'assistance est toujours plus complexe en ville qu'en milieu rural. D'abord, la concentration de la population est un atout : la population est groupée et un geste peut avoir des effets sur un grand nombre de personnes. Un délégué du CICR nous disait que nourrir des milliers de personnes quotidiennement à Sarajevo lui était apparu plus facile que faire de même dans les villages isolés de zones conflictuelles en Afrique. Ensuite, en ville, des services, souvent de qualité, sont disponibles. Ainsi, le soin aux blessés et malades est facilité en milieu urbain par la présence de structures hospitalières (lorsqu'elles sont accessibles). Enfin, la vie associative est plus riche en ville qu'à la campagne et offre des relais et sources d'informations utiles - même si les communautés de base n'ont souvent qu'une vision partielle des personnes vulnérables (elles connaissent peut-être bien la population de leur quartier, mais pas celle des quartiers voisins, ou elles connaissent uniquement leur population cible, tels des orphelins ou des personnes âgées qui fréquentent leur lieu de culte).

Les vrais défis sont d'un autre ordre :

- Il faut souvent intervenir sur des systèmes (le système d'eau, par exemple) et les risques sont d'autant plus grands que la population de bénéficiaires est plus nombreuse. Une erreur peut alors avoir des conséquences fatales pour des milliers de personnes.
- Les structures existantes, les processus et systèmes sont complexes, liés, et les maîtriser requiert une expertise qui n'est pas toujours disponible.
- Plus concrètement encore, des problèmes logistiques sont engendrés par le caractère construit de la ville et l'ampleur des programmes à mettre en œuvre. Lors d'une grande catastrophe naturelle (par exemple un tremblement de terre), l'évacuation des décombres et gravats est un problème majeur. L'ampleur de la tâche peut requérir d'utiliser la logistique des autres, par exemple des transporteurs locaux, ce à quoi les acteurs humanitaires ne sont pas toujours habitués.

La coordination avec d'autres acteurs

Dans un intéressant article résumant les travaux d'une "task force" du Groupe de travail du Inter-Agency Standing Committee (IASC), Roger Zetter et George Deikun relèvent qu'il peut y avoir des manques en matière de gouvernance (*governance gaps*) en milieu urbain : "Le personnel gouvernemental urbain peut avoir été affecté par des désastres naturels ou avoir fui un conflit armé ou être impliqué dans la violence urbaine. Des ressources administratives vitales, tels des registres fonciers, des cartes et du matériel de bureau ont pu être détruits ...²⁷". Il peut donc être difficile, dans certaines circonstances, de trouver des partenaires locaux avec lesquels collaborer, du fait de leur absence ou du peu de moyens à leur disposition.

Il n'en demeure pas moins qu'en dehors de circonstances particulières, une dynamique de partenariat s'impose, ne serait-ce qu'en raison de l'ampleur des besoins. Elle doit être engagée avec les autorités nationales, locales et municipales, les autres organisations humanitaires, de développement et de défense des droits de l'homme, le secteur privé, le milieu académique, les associations religieuses et autres, dans le cadre d'une approche

²⁷ Roger Zetter et George Deikun, 'Meeting humanitarian challenges in urban areas', dans *Forced Migration Review*, N° 34, février 2010, p.6. Cette task force intitulée "Meeting humanitarian Challenges in Urban Areas" (MHCUA), aux travaux de laquelle la soussignée a été associée, travaille sous la conduite de UN HABITAT.

participative. La XXX^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge²⁸ a promu une telle dynamique et encouragé toutes les composantes du Mouvement (CICR, Sociétés nationales de Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et leur Fédération internationale), ainsi que les États, à réfléchir et à agir de façon solidaire. L'importance des organisations de base, qui connaissent bien leur milieu, qui sont à même d'identifier rapidement les signaux annonciateurs de crise et qui font face aux problèmes humanitaires en milieu urbain dans la durée, n'est plus à démontrer.

Une fois ce constat fait, où se situent les défis ? Nous en évoquerons deux : d'une part, qui dit coordination dit, par exemple, échange d'information et d'expériences, stratégies de remise de programmes à des partenaires, partage de pratiques de formation avec ceux-ci dans des domaines techniques (élevage, agriculture, nutrition, eau, habitat, etc.). Or, les différentes organisations ont des mandats, des financements, des politiques, des cultures et des horizons temporels différents. D'autre part, il existe toujours dans les esprits, y compris ceux des donateurs, une ligne de séparation entre urgence et développement, même s'il est prouvé depuis longtemps que ces formes d'aide ne sont pas toujours séquentielles et qu'elles doivent être mieux articulées.

L'assistance en milieu urbain : des approches respectueuses de la dignité des plus pauvres

L'expérience du CICR, souvent dans des situations de transition entre conflit armé et paix²⁹, révèle l'intérêt de trois modes d'action originaux en milieu urbain, exemplaires pour le respect qu'ils incarnent envers les bénéficiaires : les microprojets générateurs de revenus, les secours sous forme de cash ou coupons et l'agriculture urbaine.

Les microprojets générateurs de revenus

Les mécanismes de réponse classiques en milieu rural ne sont pas toujours adaptés au milieu urbain. Alors qu'à la campagne, 80% de la population vit de l'activité agricole et peut voir son sort amélioré par un projet d'agronomie (par exemple, la construction de serres pour la production de légumes) ou d'eau (réhabilitation de canaux d'irrigation ou de puits), en ville, il n'est pas suffisant d'avoir une approche sectorielle basée sur un seul secteur économique, du fait de la diversité professionnelle.

D'où l'intérêt croissant, si l'économie locale n'est pas trop affectée, pour des initiatives micro-économiques, limitées dans le temps, visant à renforcer de manière durable la production de revenus dans des foyers et des communautés. Le CICR, pour sa part, a lancé des programmes de ce type à Belgrade, dans des villes de Tchétchénie et du nord de l'Irak (Erbil, Suleymaniye)³⁰. Il s'agit d'interventions de production, très individualisées, qui mettent

²⁸ Comité international de la Croix-Rouge et Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, *La nécessité d'une action basée sur la collaboration et de partenariats entre les États, les composantes du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et d'autres acteurs en réponse aux défis humanitaires de préoccupation commune (objectif 1)*, document de référence disponible sur : [http://www.icrc.ch/web/fre/sitefre0.nsf/htmlall/30-international-conference-working-documents-121007/\\$File/30IC_5-1_Obj1_ChallengesBackground_FRA_FINAL.pdf](http://www.icrc.ch/web/fre/sitefre0.nsf/htmlall/30-international-conference-working-documents-121007/$File/30IC_5-1_Obj1_ChallengesBackground_FRA_FINAL.pdf) (dernière consultation le 8 mars 2010).

²⁹ Marion Harroff-Tavel, 'La guerre a-t-elle jamais une fin ? L'action du Comité international de la Croix-Rouge lorsque les armes se taisent', dans *Revue internationale de la Croix-Rouge*, N° 851, Vol. 85, septembre 2003, pp. 465-496.

³⁰ International Committee of the Red Cross, *Micro-economic initiatives handbook*, Genève, juillet 2009, 155 p., disponible sur [http://www.icrc.org/Web/Eng/siteeng0.nsf/htmlall/p0968/\\$File/ICRC_002_0968.PDF](http://www.icrc.org/Web/Eng/siteeng0.nsf/htmlall/p0968/$File/ICRC_002_0968.PDF) (dernière consultation le 5 mars 2010).

les besoins du foyer bénéficiaire au centre : par exemple, deux charpentiers pourront avoir des attentes différentes, l'un souhaitant une aide technique et des outils, l'autre une formation. Le CICR interroge chaque bénéficiaire sur ses besoins et sur le soutien qui lui serait utile pour reprendre une activité commerciale, évalue les ressources dont il dispose déjà et lui donne l'appui jugé adéquat en *cash* ou en *kind*. Les paiements peuvent être faits par le biais d'institutions financières (banques ou postes). Pendant six mois, le CICR suit le projet identifié et fournit, le cas échéant, l'expertise ou l'aide technique nécessaire pour son succès (par exemple tenue de comptabilité). En d'autres termes, le plombier, le charpentier ou le maçon devrait pouvoir recommencer une activité lucrative.

Là où le bât blesse, c'est parfois la réticence des acteurs humanitaires à mettre de tels programmes en place. En effet, les initiatives micro-économiques n'atteignent qu'un nombre limité de foyers et nécessitent un suivi. En outre, elles n'ont pas de grande visibilité. Toutefois, leur très grand avantage n'est-il pas la dignité retrouvée de foyers qui peuvent subvenir à leurs besoins par leurs propres moyens, de manière durable, sans éprouver le sentiment d'être des assistés ? De surcroît, l'acteur humanitaire peut être très précis dans le choix des bénéficiaires lorsqu'il s'agit d'interventions aussi individualisées. À Erbil, le CICR a aidé des handicapés, alors que dans le centre et le sud de l'Irak il a apporté ce type de soutien à des femmes seules. C'est un appui "sur mesure", que peuvent aussi apporter des Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

Le secours en cash ou en bons

Les acteurs humanitaires apportent le plus souvent une aide en nature pour remplacer ce que les personnes affectées ont perdu ou pour répondre à leurs besoins. Toutefois les transferts de cash présentent des avantages³¹ : les bénéficiaires peuvent obtenir les biens et services de leur choix et ceci directement sur les marchés locaux. Une telle réponse humanitaire peut être souvent mise en place plus rapidement que des distributions de secours – avec lesquelles elle peut être combinée. Enfin, en milieu urbain, du fait de la densité de la population, une aide humanitaire sous forme de distributions, lorsque les gens sont dans une situation critique, peut donner lieu à des actes de violence, voire des émeutes³².

Une forme particulière de transfert de cash est un système de coupons : en Cisjordanie et à Bogota, le CICR a distribué des coupons (*urban vouchers*) à des bénéficiaires qui pouvaient se procurer les produits dont ils avaient besoin dans des magasins sélectionnés. Ce système est plus lourd à gérer que des donations, car les magasins doivent accepter de tenir une comptabilité séparée et sont ensuite remboursés par le CICR.

L'agriculture urbaine

L'extrême pauvreté que nous avons décrite et qui affecte une très grande part de la population urbaine a déjà incité nombre de citoyens à s'impliquer dans l'agriculture urbaine. Les acteurs humanitaires externes ont beaucoup à apprendre d'eux.

Étant donné que l'espace disponible pour des cultures n'a qu'une superficie limitée en milieu urbain, les activités agricoles sont limitées : jardins potagers, production de champignons, élevage, bassins piscicoles. Comme nous avons pu l'observer à Nairobi, les

³¹ International Red Cross and Red Crescent Movement, *Guidelines for cash transfer programming*, ICRC and International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 2007, disponible sur <http://www.ifrc.org/docs/pubs/disasters/cash-guidelines-en.pdf> (dernière consultation le 5 mars 2010).

³² Il est plus facile de faire le choix de n'assister que certains villages en milieu rural, dans la mesure où ils sont dispersés, que de se limiter à apporter une aide à un quartier ou un ensemble de rues dans une ville, où la population est concentrée et difficile à départager.

familles qui s'engagent dans ces activités en milieu urbain et périurbain font preuve d'une grande ingéniosité. Elles exploitent chaque espace entre les maisons, construisent des jardinets ou des enclos pour la volaille superposés en étages, remplissent de terre des sacs de plastique percés avec une technique qui permet aux plantes de se développer dans la verticalité des sacs. Certains trient les déchets pour récupérer le plastique à des fins industrielles, le papier et le carton pour faire des briques de chauffage et les déchets organiques comme engrais. Les agronomes du CICR estiment qu'entre 15 et 20% de la nourriture produite dans le monde provient des zones urbaines³³.

Le développement de l'agriculture urbaine présente maints avantages : tout en étant pratiquée par l'ensemble des classes socio-économiques urbaines, chacune se différenciant par son niveau d'investissement financier, cette pratique permet aux couches les plus défavorisées de la population citadine, ainsi qu'aux migrants ou déplacés récemment arrivés, de compléter la quantité de nourriture qu'ils peuvent acheter et d'en améliorer la qualité. L'agriculture offre des possibilités d'emploi aux femmes et aux jeunes (qui commercialisent, par exemple, le fourrage frais). Plusieurs femmes interrogées ont évoqué leur plaisir et leur fierté à cultiver la terre, même si c'est une activité exigeante, car elle leur rappelle la vie dans leur village d'origine et leur permet de garder avec elles les jeunes enfants, ainsi moins exposés aux dangers de la rue. Enfin, et cela mérite d'être souligné, l'agriculture urbaine protège l'environnement : elle contribue au recyclage des déchets et elle a une influence positive sur le microclimat de la ville.

Alors, quels sont les défis que présente l'agriculture urbaine ? Certains concernent le monde politique, d'autres les citoyens qui pratiquent l'agriculture.

D'une part, les politiciens et les services techniques de l'État, parfois sceptiques, doivent être convaincus, par l'observation et par des travaux de recherche, que l'agriculture urbaine a des mérites et doit être autorisée. Pour cela, il convient de recueillir davantage d'informations sur les sujets suivants : l'agriculture urbaine présente-t-elle des dangers pour la santé ? Dans l'affirmative, lesquels et comment y parer ? Quels sont les critères à observer en matière d'élevage et de gestion des déchets ? En effet, certains font remarquer que ceux qui pratiquent l'agriculture périurbaine n'ont souvent pas de ressources pour cultiver la terre et la pratiquent dès lors dans des zones marécageuses ou insalubres. En outre, la présence d'animaux dans des zones densément peuplées pourrait contribuer à la propagation de maladies, dont l'origine serait vite attribuée aux boucs émissaires que sont souvent les migrants. Pour répondre à ces défis, les organisations humanitaires peuvent contribuer à la prise de conscience de la nécessité d'une législation et de directives de la part des services techniques du gouvernement, afin que l'agriculture et l'élevage pratiqués par les citoyens soient conformes à la législation et respectueux d'un cadre pré-établi. Elles peuvent aussi rappeler qu'il existe des solutions techniques à certains des problèmes évoqués.

D'autre part, le défi est d'aider ceux qui pratiquent l'agriculture urbaine à surmonter les obstacles qu'ils rencontrent. Parmi ceux-ci, mentionnons l'incertitude sur la propriété de la terre et l'accès aux marchés. D'une part, la terre, dans l'espace construit d'une ville, est convoitée. Des querelles éclatent lorsque plusieurs personnes présentent des titres de propriété de la même terre, sur la base de différents régimes juridiques. Les citoyens craignent également de pratiquer l'agriculture sur des terres dont ils risquent d'être expulsés ou appréhendent d'être chassés d'espaces cultivés devenus rentables que les élites ou les soldats "qui ont combattu pour eux" veulent s'approprier. D'autre part, dans des villes affectées par un conflit ou dans des situations post-confliktuelles, si les différents stades du processus nutritionnel - production, transport et accès aux marchés – sont affectés, la commercialisation

³³ 2009 *Agro workshop: Food production in Urban and Peri-urban areas*, Nairobi, 28 septembre-2 octobre 2009. Séminaire organisé sous la responsabilité de Fabien Pouille et Bruno Mesureur, agronomes à Genève et Nairobi.

des produits est aléatoire. Une institution humanitaire peut attirer l'attention des parties au conflit ou des autorités compétentes sur les effets humanitaires de certains de ces problèmes, avec la prudence et parfois la réserve que requiert le caractère politique de nombre de ces controverses.

Le respect des droits de l'individu : le défi de la protection³⁴

La violence armée en milieu urbain, nous l'avons vu, pose des problèmes spécifiques. Qu'en est-il de la réponse humanitaire ? D'après les délégués du CICR interrogés, faire respecter les droits de l'individu en milieu rural ou urbain, de prime abord, ne pose pas des problèmes fondamentalement différents en termes de méthodologie. Ils procéderont de la même façon : ils recueilleront des informations sur des exactions perpétrées, ils détermineront si ces exactions ont contrevenu aux règles du droit international pertinentes, puis ils entreprendront des démarches confidentielles auprès des autorités de droit ou de fait pour faire cesser les violations identifiées. Enfin, ils assureront un suivi de la situation humanitaire des personnes à protéger. Les directives données aux délégués ne font pas la distinction entre milieu rural et urbain. Tout au plus peut-on dire, en ce qui concerne leur application, que grâce à la proximité des personnes affectées et au concours de la société civile, il est plus facile d'avoir une information de qualité et de la vérifier en milieu urbain que dans des villages reculés de la campagne, où circulent parfois des rumeurs dont il faudra vérifier la véracité. Peut-être des outils spécifiques pour le contexte urbain seraient-ils utiles ? C'est une question qu'explore actuellement la *Task force "Meeting Humanitarian Challenges in Urban Areas"* du IASC, susmentionnée³⁵.

Un projet pilote

Une expérience du CICR en cours dans un pays en paix, le Brésil, mérite toutefois mention ici. Le CICR a lancé un projet pilote à Rio de Janeiro, planifié sur cinq ans, dont le but est de protéger les personnes les plus vulnérables affectées par la violence, à savoir les communautés résidant dans sept *favelas* qui concentrent plus de 600 000 habitants, avec une attention particulière à la jeunesse et la population carcérale - elle même une composante essentielle de la dynamique de la violence armée. Le CICR déploie ses activités dans les secteurs les plus défavorisés de ces *favelas*, peu accessibles aux services de l'État, où vivent des résidents, marginalisés, bien souvent en situation irrégulière. Par une approche participative, qui associe les résidents dans certains de ses programmes, notamment de promotion de la santé, le CICR entend développer dans ces communautés les capacités de se prémunir des conséquences humanitaires de la violence. La finalité est qu'elles puissent à terme se prendre en charge et accéder de manière durable aux services publics et aux organisations non gouvernementales en mesure de les aider.

La première question qui vient à l'esprit est la suivante : pourquoi le CICR intervient-il dans un pays en paix ? Peut-être est-ce parce que le mandat du CICR et son intérêt premier pour les conflits armés sont clairs qu'il peut se permettre d'explorer des situations qui se situent dans les marges de ce mandat, mais vis-à-vis desquelles il est fondé à invoquer le droit

³⁴ La protection comprend toutes les activités qui ont pour but de faire pleinement respecter les droits de l'individu, conformément à la lettre et à l'esprit des corps de droit pertinents, en particulier les droits de l'homme, le droit international humanitaire et le droit des réfugiés.

³⁵ Voir note 27.

d'initiative humanitaire qui lui est universellement reconnu³⁶. Ne sortant pas du cadre qui lui a été tracé par la communauté internationale, le CICR serait irresponsable s'il n'essayait pas de mieux comprendre comment se préparer aux enjeux de demain. Ce faisant, il doit établir les critères de son intervention dans de telles situations. De prime abord, l'existence de groupes armés organisés qui s'affrontent régulièrement avec d'autres groupes ou forces armées, le nombre de personnes affectées, la gravité de la situation sur le plan humanitaire, ainsi que les compétences spécifiques et la valeur ajoutée d'une institution impartiale, indépendante et neutre comme le CICR viennent à l'esprit. Les prédictions faites sur le développement d'une violence armée chronique, soutenue et de caractère asymétrique en milieu urbain, doivent inciter l'institution à examiner dans quelle mesure son expérience des conflits armés, son identité et son mode opératoire sont utiles dans des situations qui s'apparentent parfois à ceux-ci.

Quelques enseignements opérationnels provisoires

Sept enseignements nous paraissent se dégager des expériences et observations faites par le CICR dans des villes en proie à un degré élevé de violence armée, du fait de gangs territoriaux ou de trafiquants, ceci dans des pays en paix, principalement en Amérique latine et centrale :

- Il est vraisemblablement présomptueux de vouloir s'attaquer immédiatement, de front, à la protection des populations. Pour travailler dans des milieux dangereux, il faut se faire progressivement accepter, en répondant aux besoins de la population par des actions d'assistance visibles et appréciées de celle-ci, qui donnent un point d'ancrage (santé, premiers secours, eau, hygiène, assainissement, éducation, etc.). Les factions armées doivent accueillir favorablement ces programmes d'assistance structurels. Or, non seulement elles redoutent des observateurs indépendants, mais elles ne verront pas toujours l'intérêt de l'intervention d'un acteur humanitaire externe, lorsqu'elles ont les moyens de faire, elles-mêmes, des gestes humanitaires pour se gagner la sympathie de la population. Ces programmes d'assistance devraient aussi permettre de réduire l'exposition aux risques d'abus et de violence dans une communauté, dans un cadre légal préalablement défini.
- Comme le relève un expert du CICR, Pierre Gentile³⁷, les préoccupations en matière de protection, tout comme les programmes d'assistance, ne peuvent pas être introduits abruptement. Peut-être faudra-t-il commencer par œuvrer pour la protection de la mission médicale avant d'aborder, le cas échéant, des questions plus sensibles comme les sources de la radicalisation de la jeunesse, les exécutions sommaires ou les disparitions. La confiance se construit et le lien entre des activités de protection et d'assistance doit se nouer progressivement à l'aune de cette confiance, en toute transparence quant au type d'activités que le CICR souhaite développer.

³⁶ Selon les Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, adoptés par la XXV^e Conférence internationale de la Croix-Rouge à Genève en octobre 1986, amendés en 1951 et 2006, Article 5, alinéa 3 et alinéa 2.d), adoptés par une Conférence internationale à laquelle participaient les États, "Le Comité international peut prendre toute initiative humanitaire qui rentre dans son rôle d'institution et d'intermédiaire spécifiquement neutres et indépendants et étudier toute question dont l'examen par une telle institution s'impose". Il doit aussi s'efforcer d'apporter protection et assistance aux victimes de ce que les Statuts qualifient de "troubles intérieurs" et de leurs "suites directes".

³⁷ Pierre Gentile est chef de l'unité Population civile au CICR. La source de ces réflexions est un document interne au CICR.

- Pour déterminer la nature du dialogue avec des porteurs d'armes en milieu urbain, l'acteur humanitaire doit s'efforcer de déterminer à qui il a affaire. La frontière entre des groupes politiques et criminels n'est pas toujours claire, nous l'avons vu : des truands formulent des revendications politiques pour accéder aux leviers du pouvoir ; des partis politiques ont parfois des activités criminelles et des factions armées peuvent utiliser des moyens criminels pour financer leurs activités dites politiques. La collusion entre terrorisme et crime organisé est souvent décrite comme un phénomène aux multiples facettes³⁸.

Il y a toutefois une différence entre les groupes qui remettent en question l'autorité de l'État et ceux qui veulent avoir la liberté d'exercer leurs activités lucratives sans interférence. Dans le premier cas, un dialogue sur la base de règles de droit pour réduire la violence armée dans les communautés est envisageable. Dans le deuxième cas, dès lors que la violence armée est un moyen d'intimidation pour défendre des affaires lucratives, la possibilité d'un tel dialogue est plus limitée. Il s'agit alors de trouver un terrain d'échange sur des questions dont le groupe identifiera la pertinence par rapport à ses besoins, ou qu'il jugera utile de considérer pour faciliter son insertion dans la communauté - par exemple le respect de la mission médicale ou d'infrastructures d'importance vitale pour cette communauté. La portée de la rencontre, directement ou par intermédiaire, peut enfin se limiter à tenter de renforcer la sécurité de l'action humanitaire.

- Il serait utile de comprendre le lien entre la situation dans les lieux de détention et la violence qui s'exerce en dehors de ceux-ci pour saisir le rôle éventuel que le monde carcéral peut jouer dans la violence perpétrée dans la rue. Le travail humanitaire du CICR dans les prisons permettrait de faire connaître l'institution aux dirigeants de groupes armés incarcérés, souvent en contact avec les membres de leur réseau à l'extérieur, ce qui peut contribuer à la sécurité de l'action humanitaire.
- Il convient d'éviter d'émettre des jugements publics susceptibles de porter atteinte à l'action humanitaire projetée. La crainte des autorités que des contacts d'organisations humanitaires avec des porteurs d'armes qu'elles considèrent criminels ne donne une légitimité à ceux-ci et la susceptibilité de groupes armés qui entendent être respectés sont deux écueils dont il faut tenir compte. L'objectif exclusivement humanitaire visé doit être le fil conducteur et le leitmotiv d'une action impartiale et apolitique pour venir en aide aux victimes de la violence armée.
- Il faut travailler en réseau, avec les communautés affectées et la société civile. Alors que dans le milieu rural, le CICR travaille surtout avec des représentants communautaires (par exemple les anciens), dans le milieu urbain, il trouve un riche tissu associatif qui lui est moins familier. Lorsque les Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge sont implantées dans ces communautés, ce sont de précieux partenaires.
- Enfin, la sécurité reste la condition *sine qua non* de toute activité humanitaire. Si le dialogue opérationnel avec des forces de sécurité officielles est familier au CICR, l'approche de gangs, qui passe par des intermédiaires, est en phase d'apprentissage et requiert une grande prudence. Dans les *favelas* de Rio de Janeiro les mesures de sécurité incluent entre autres la notification des déplacements, l'utilisation de radios communautaires, des contacts directs et indirects avec les factions armées et le dialogue avec le monde politique.

³⁸ Dipak K. Gupta, *Understanding Terrorism and Political Violence. The life cycle of birth, growth, transformation, and demise*, Routledge, London et New York, 2008, p. 149

Un dilemme juridique

La violence armée en milieu urbain entre des groupes que d'aucuns qualifieraient de criminels (trafiquants de drogue, gangs territoriaux, mafias, etc.) ou entre ceux-ci et des forces de l'ordre étatiques, voire des milices privées, soulève des problèmes juridiques (et politiques) complexes. C'est particulièrement le cas lorsque ces combats mettent aux prises des groupes engagés dans une confrontation de caractère collectif d'une grande intensité, qui témoigne d'un degré d'organisation élevé. Celle-ci peut se mesurer dans leur aptitude à former et à équiper des hommes en armes, conduire des opérations militaires, transmettre des ordres, voire occuper et défendre des territoires à partir desquels ils se livrent à des activités illégales. Sur le plan juridique, quels sont les enjeux de telles situations ?

D'une part, en admettant que la situation puisse être qualifiée de conflit armé, le droit international humanitaire, qui règlemente la conduite des hostilités, est-il adapté à ce type de confrontation ? Il s'agit, ne l'oublions pas, de contextes où les porteurs d'armes sont souvent des adolescents engagés dans toutes sortes de trafics criminels et où la police, chargée du maintien de l'ordre, est plus souvent engagée que les forces armées. Les rédacteurs des Conventions de Genève, à la fin de la seconde Guerre Mondiale, et de leurs Protocoles additionnels, après la décolonisation, n'avaient pas à l'esprit des affrontements de ce type.

D'autre part, s'il y a un doute sur la qualification des combats comme un conflit armé, est-il sage d'insister pour la mise en œuvre du droit international humanitaire, ce qui impliquerait un niveau de protection juridique plus faible pour les populations civiles affectées ? Les standards des droits de l'homme régissant l'usage de la force s'appliquent en tout état de cause à une situation de violence urbaine dans des pays en paix³⁹.

L'intégration de tous dans la communauté pour prévenir la violence

Comme le disait Mawanda Shaban, membre de la commission jeunesse de la Croix-Rouge de l'Ouganda : "Il est évident que, quand on parle de violence et même quand on parle de migration, on pense automatiquement aux jeunes. Mais je voudrais qu'on examine en trente secondes les causes de la violence. La difficulté principale est sans aucun doute le manque d'intégration dans la société⁴⁰". Non seulement la violence n'est pas l'apanage des adolescents - s'ils en sont souvent les auteurs, ils en sont aussi les victimes - mais leur intégration de même que celle des femmes, des différents groupes ethniques ou religieux et des divers milieux culturels de la communauté est un moyen très efficace pour prévenir la violence.

Comment parvenir à cette fin ? Deux projets novateurs, qui ont pour cadre le milieu urbain, méritent mention⁴¹. Des Sociétés nationales d'Amérique centrale et des Caraïbes⁴², ainsi que la Croix-Rouge espagnole, ont mis sur pied un projet de prévention de la violence juvénile dans onze municipalités urbaines et sub-urbaines (qualifiées de "zones rouges") de cette région des Amériques. Il s'adresse à des jeunes de 14 à 21 ans, qui ne participent pas activement à la violence, mais sont sur le point de devenir membres de structures violentes (gangs territoriaux, *Maras*). Si leur attention est attirée par des activités récréatives (sports,

³⁹ Tandis que l'utilisation de la force létale doit répondre à une exigence de stricte nécessité sous l'angle des droits de l'homme, elle est plus largement admise en droit international humanitaire.

⁴⁰ *Ensemble pour l'humanité, XXX^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge*, document préparé par le Comité international de la Croix-Rouge et la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Genève, 2007, p. 224.

⁴¹ Voir également Michele Poretti, 'Preventing children from joining armed groups', dans *Refugee Survey Quarterly*, Vol. 27, N° 4, UNHCR, Genève, 2009, pp. 121-141. Article écrit à titre personnel par un conseiller du CICR.

⁴² Guatemala, Honduras, Salvador, Nicaragua, Costa Rica, Panama, République dominicaine, Haïti.

pop art urbain – hip-hop, graffiti, théâtres de rues), le but n'est pas tant de les occuper que de créer des espaces où ils peuvent échapper à la ségrégation, développer un sentiment d'appartenance à une communauté et exercer leur capacité de "leadership" dans des projets positifs impliquant d'autres jeunes de cette communauté. La Croix-Rouge sud-africaine a elle aussi lancé un projet de prévention de la violence basé sur le sport, en l'occurrence le football, dans les "townships" de la province de Gauteng⁴³. Le football est un sport intégrateur, que pratiquent toutes les classes sociales, qui ne requiert pas un investissement financier des joueurs et dont on connaît l'enthousiasme qu'il peut susciter.

Quelles leçons les Sociétés nationales tirent-elles de ces initiatives⁴⁴ ? En Amérique centrale et dans les Caraïbes, la violence étant une réalité dynamique et évolutive, les critères de sélection des bénéficiaires doivent s'adapter. En outre, dès lors qu'il ne s'agit pas de réhabilitation, mais de prévention, aucun des jeunes impliqués ne doit être associé à une *Mara* ou un gang territorial particulier. Une fois les groupes cible choisis, il faut partager avec eux le processus de recherche de fonds pour éviter des déceptions dues à des attentes trop élevées. Le moment venu, il est utile de commencer à travailler avec de petits groupes, où chacun commence par s'exprimer en tant qu'individu, puis, graduellement, se perçoit comme faisant partie d'un tout. Enfin, de tels programmes doivent être conçus en partenariat, de façon à améliorer la perception que les mass media et les institutions publiques ont des jeunes⁴⁵. La Croix-Rouge sud-africaine souligne, elle aussi, l'importance de rencontres régulières avec les représentants des communautés pour qu'ils s'approprient le projet et d'échanges soutenus avec les volontaires engagés pour soutenir leur motivation. Enfin, que ce soit en Amérique ou en Afrique, les Principes fondamentaux du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge⁴⁶ ont la même capacité fédératrice de volontaires de tous les horizons, par la confiance qu'ils inspirent.

Conclusion

L'urbanisation rapide et anarchique de notre planète, la croissance des disparités entre les quartiers riches et les bidonvilles, l'insécurité qui prévaut dans des zones de non droit délaissées par les services publics, l'afflux de réfugiés, déplacés et migrants vers les villes, ainsi que l'attrait que celles-ci exercent sur les groupes armés, méritent l'attention des acteurs humanitaires comme des agences de développement. Ces problématiques requièrent des réponses à long terme, mais aussi des actions préventives qui doivent s'inscrire sous le signe de la multidisciplinarité. Psychologues, sociologues, anthropologues, juristes, politiciens, planificateurs urbains, géographes, historiens doivent être ensemble au rendez-vous de ces nouveaux défis.

Les États ne peuvent songer à maîtriser la violence en milieu urbain en termes purement sécuritaires (en particulier à l'aide de forces de sécurité mal équipées, sous-payées et dans certains contextes menacées de corruption). Il est temps d'extraire le débat de sa

⁴³ Initié en 2007, avec le soutien financier de la délégation du CICR à Pretoria, ce projet promeut une culture de tolérance, d'autodiscipline et de développement personnel par le sport. En 2009, 140 écoles et 48 clubs de jeunesse ont participé à cette initiative.

⁴⁴ Le descriptif de ces projets et des enseignements tirés est basé sur les réponses de Sociétés nationales à un questionnaire qui leur a été envoyé par le CICR et la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, dans le cadre de la préparation d'un atelier sur la promotion du respect de la diversité et la non-discrimination, Nairobi, 2009.

⁴⁵ Ces acteurs sociaux ont tendance à stigmatiser les comportements des jeunes et réclamer une répression plus ferme ("la main dure"), parfois à des fins politiques (recueillir des votes avant une élection).

⁴⁶ À savoir : humanité, impartialité, neutralité, indépendance, volontariat, unité et universalité.

focalisation actuelle sur les stratégies de la répression policière⁴⁷. Il faut réfléchir davantage aux causes sous-jacentes des problèmes observés : la pauvreté, le chômage, l'absence de mobilité géographique des plus démunis, le manque d'accès à l'éducation ou l'échec scolaire, l'éclatement de la cellule familiale et la réduction de l'autorité parentale. Des jeunes marginalisés dans des sociétés urbaines fragilisées ont un besoin d'appartenance et de respect que la société ne leur offre pas, mais que des gangs ou autres groupes armés semblent leur procurer. Dans un livre consacré au débat français sur la violence, le sociologue et historien Laurent Mucchielli fait des propositions concrètes : mettre l'accent sur la lutte contre le racisme, imaginer des structures de quartier pour réintroduire l'ensemble des citoyens sur l'espace public et, à propos de la délinquance, "en parler autrement et chercher à en savoir davantage⁴⁸", sachant que notre savoir est balbutiant. Écouter aussi ce que les intéressés, quel que soit leur bord, ont à dire.

Nous laisserons à cet auteur le mot de la fin, qui exprime le besoin de dépasser les prédictions statistiques et la peur du lendemain pour en revenir à la condition humaine : "L'évolution des comportements délinquants est un signal de détresse qui doit nous amener à nous interroger non pas sur le signal en lui-même, mais sur la détresse qu'il exprime⁴⁹" – une détresse qui, lorsqu'elle s'exprime par la violence, laisse derrière elle des corps et des vies brisés.

⁴⁷ Yves Pedrazzini, *La violence des villes*, Enjeux Planète, Paris, 2005.

⁴⁸ Laurent Mucchielli, *Violences et insécurité : Fantômes et réalités dans le débat français*, Éditions La Découverte et Syros, Paris, 2002, p. 139.

⁴⁹ *Op. cit.*, p. 140.