



Lorsque la réponse humanitaire requiert des politiques de développement urbain

La réponse humanitaire à la crise
des personnes déplacées de Bangui

Anne Burlat et Jean Bosco Abderamane

Rapport

Décembre 2017

Urban

Keywords:

Réponse humanitaire, déplacés urbains, Bangui,
PDI M'poko, fermeture site PDI, solutions
durables PDI, crise urbaine humanitaire

À propos des auteurs

Anne Burlat, Dr. en urbanisme, est spécialiste des questions urbaines et d'habitat au Groupe URD.

Jean Bosco Abderamane, urbaniste, est directeur des services techniques de la Municipalité de Bangui.

Une production du Human Settlements Group de IIED

Le Human Settlements Group s'efforce de réduire la pauvreté et d'améliorer la santé et les conditions de logement dans les centres urbains d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine. Il cherche à conjuguer ces travaux à la promotion d'une bonne gouvernance, de relations rurales-urbaines et de modèles de développement urbain plus durables d'un point de vue écologique.

Notre partenaire

Fondé en 1993, le Groupe URD est un think tank opérationnel indépendant spécialisé dans l'analyse des pratiques et le développement de politiques humanitaires et post-crise. Il accompagne les acteurs de l'aide dans les processus d'amélioration de la qualité de leur intervention et s'inscrit dans l'échange de connaissances et l'apprentissage collectif, qu'il favorise à travers chacune de ses activités.

Acknowledgements

Les auteurs remercient vivement toutes les personnes rencontrées à Bangui pour leur disponibilité mais, surtout, pour avoir accepté de revenir sur les actions menées dans le cadre d'un sujet sensible. Cet exercice visant à regarder dans le passé est d'autant plus difficile que le sujet est particulièrement politique, était et est toujours conflictuel, et que la majorité des personnes interrogées sont toujours parties prenantes du développement urbain et de la coordination humanitaire. C'est pour cette raison que les auteurs ont choisi de très peu nommer leurs sources dans le texte et ont préféré insérer en annexe 1 la liste des personnes rencontrées en entretiens.

Published by IIED, décembre 2017

Burlat, A et Abderamane, JB (2017) Lorsque la réponse humanitaire requiert des politiques de développement urbain : La réponse humanitaire à la crise des personnes déplacées de Bangui. IIED Rapport. IIED, Londres.

<http://pubs.iied.org/10854IIED>

ISBN: 978-1-78431-514-6

Printed on recycled paper with vegetable-based inks.

International Institute for Environment and Development
80-86 Gray's Inn Road, London WC1X 8NH, UK
Tel: +44 (0)20 3463 7399
Fax: +44 (0)20 3514 9055
www.iied.org

 @iied

 www.facebook.com/theIIED

Download more publications at <http://pubs.iied.org/>

IIED is a charity registered in England, Charity No.800066 and in Scotland, OSCR Reg No.SC039864 and a company limited by guarantee registered in England No.2188452.

Les violences perpétrées à Bangui en 2013 et 2015, ont contraint les habitants à fuir des quartiers entiers et à se rassembler, majoritairement, dans le périmètre de l'aéroport international. La question de la fermeture de ce site de PDI spontané a été au centre de discussions conflictuelles entre les acteurs humanitaires internationaux et le gouvernement national. Ce travail de recherche explore le positionnement des différents acteurs de la réponse humanitaire, leurs relations à travers les différentes temporalités de la crise et les choix de la réponse pour développer des solutions durables de réintégration des PDI dans la société centrafricaine. La mise en perspective de la réponse humanitaire dans son environnement urbain (physique et institutionnel) permet de dépasser le périmètre d'analyse de la crise humanitaire initiale, de qualifier son évolution en crise urbaine et d'aborder les enjeux du relèvement.

Sommaire

Résumé exécutif	6	4 Conclusion et recommandations	34
Sigles et acronymes utilisés	7	4.1 Conclusion	34
		4.2 Recommandations	37
1 Introduction	9	Références	41
1.1 Le constat : l'absence de transversalité dans la réponse à la crise	9	Annexes	42
1.2 Hypothèse et questions de la recherche	10	Annexe 1 : Personnes rencontrées	42
1.3 Méthodologie : le regard des acteurs dans une crise toujours présente	10	Annexe 2 : L'accès à l'eau potable à Bangui dans la réponse à la crise – Le rôle de la SODECA	45
1.4 Carte de Bangui	12	Annexe 3 : Organes de coordination au sujet de la crise des déplacés de Bangui	47
2 Contexte	13	Annexe 4 : Matrice du Plan national de Relèvement et de Consolidation de la Paix en Centrafrique (RCPCA)	48
3 Observations de l'étude	15	Annexe 5 : Extrait du Humanitarian Implementation Plan (HIP)	49
3.1 La crise dans la crise : une crise urbaine non identifiée au sein d'un conflit national	15		
3.2 L'incompréhension des caractéristiques propres à une crise urbaine	19		
3.3 L'impact durable de la crise : une forte ségrégation urbaine	25		

Résumé exécutif

Les interventions du secteur humanitaire dans les villes sont de plus en plus fréquentes et de grande ampleur. Lors de destructions de quartiers entiers, liées à une catastrophe naturelle ou un conflit, la question de la reconstruction se pose aux acteurs humanitaires de manière directe afin de promouvoir le retour des personnes déplacées internes (PDI). Or la structuration de l'aide humanitaire, orientée vers l'appui aux populations impactées où le *bénéficiaire* est individualisé, et son habitude à travailler en marge des acteurs institutionnels, peut générer dans le contexte urbain des impacts à contre-sens. De même, sa coordination est organisée de manière sectorielle et dédiée aux acteurs internationaux.

Cette étude explore, à travers la réponse à la crise des déplacés de Bangui, la compréhension de la crise par les divers acteurs concernés et, dans le même temps, les processus d'intervention mis en œuvre ainsi que les lacunes ou les succès qu'ils engendrent. Les premiers questionnements sur la construction de la vulnérabilité des populations impactées nous ont amenés à rester très proches du terrain, lequel nous a fourni les informations permettant de construire l'étude organisée autour de quatre regards :

1. **Une crise urbaine non identifiée au sein d'un conflit national** s'attache à mettre en évidence l'impact de l'appréhension de la situation humanitaire à l'échelle nationale. Orientée vers les besoins immédiats des populations affectées, la réponse ne s'appuie pas sur une analyse contextuelle plus large, ce qui l'empêchera d'être force de proposition auprès du gouvernement.
2. **L'incompréhension des caractéristiques d'une crise urbaine** relève les impacts d'une réponse humanitaire très normée qui se révèle incapable de prendre en compte, solliciter ou reconstruire les dynamiques urbaines dans sa réponse à la crise.

3. **La ségrégation territoriale marquée comme impact pérenne de la crise** rappelle qu'une ville n'est pas une simple juxtaposition de territoires et qu'elle tire sa force et sa richesse de la diversité. Le premier écueil dans ce processus remonte aux mutineries de 2002-03¹ qui ont engendré la prise de conscience de l'organisation communautaire de Bangui, dans laquelle chacun s'est alors inscrit, par choix individuel, au détriment des dynamiques urbaines de développement. La crise de 2013-2015 a façonné un territoire ségrégué, voire instrumentalisé, quand le gouvernement laisse les 3^e et 5^e arrondissements aux projets humanitaires de reconstruction à l'identique, qu'il critique, faute d'avoir su s'intéresser au développement endogène des quartiers non lotis laissés par la colonie.

4. **Les relations entre acteurs de la réponse humanitaire** mettent en évidence des processus de réponse à des objectifs complémentaires non reconnus comme tels et construit dos à dos par les acteurs humanitaires et le gouvernement national. La relation, vécue en termes de rapport de force, n'a pas permis la construction d'un dialogue productif sur la question des vulnérabilités urbaines. La structuration sectorielle de la réponse humanitaire comme du gouvernement interdit une transversalité absolument nécessaire pour intervenir dans un contexte urbain. Le territoire de Bangui se retrouve instrumentalisé, au détriment de la construction de la diversité humaine urbaine.

La présente étude dénonce les limites des projets sectoriels dédiés à des bénéficiaires individualisés et souligne la nécessité d'appréhender et de promouvoir les dynamiques urbaines, indispensables au relèvement de la population. La conclusion rappelle l'enjeu politique fondamental du fait urbain : les recommandations engagent les acteurs humanitaires à une véritable prise en compte de la gouvernance urbaine et non de la seule gouvernance locale.

¹ Coups d'État manqués puis réussi, de François Bozizé et début de la succession de crises qui explosent aujourd'hui.

Sigles et acronymes utilisés

ACTED	Agence d'Aide à la Coopération technique et au Développement
AGR	Activités génératrices de revenus
ANEA	Agence nationale de l'Eau et de l'Assainissement
BBB	<i>Build Back Better</i>
BBS	<i>Build Back Safer</i>
CCO	Comité de Coordination des ONG internationales
CCCCM	<i>Cluster Camp Coordination & Camp Management</i>
CGLU	Cités et Gouvernements Locaux Unis
CICR	Comité international de la Croix-Rouge
DRC	<i>Danish Refugees Council</i>
DDR	Désarmement Démobilisation Réinsertion
DGH	Direction générale de l'hydraulique
EAMAU	École africaine des Métiers de l'Architecture et de l'Urbanisme
ECHO	Office d'aide humanitaire de la Communauté européenne (EU) de 1992 à 2009, devenu : Direction générale de la protection civile et des opérations d'aide humanitaire européennes
GTRSD	Groupe de Travail sur le Retour et les Solutions durables
GTFRS	Groupe de Travail sur la Facilitation au Retour spontané
HCT	<i>Humanitarian Country Team</i> (Équipe de pays pour l'action humanitaire)
HIP	<i>Humanitarian Implementation Plan</i> (ECHO)
HRP	<i>Humanitarian Response Plan</i>
IASC	Comité permanent inter-organisations
KBF	Kiosque borne fontaine
LTB	Logements Terres et Biens
MASAH	Ministère des Affaires sociales et de l'Action humanitaire (RCA 2014-16)
MASRN	Ministère des Affaires sociales et de la Réconciliation nationale (RCA)
MEPCI	Ministère de l'Économie, du Plan et de la Coopération internationale (RCA)
MHL	Ministère de l'Habitat et du Logement (RCA 2014-16)
MHLSU	Ministère de l'Habitat, du Logement social et de l'Urbanisme (RCA)
MINUSCA	Mission des Nations Unies pour la Stabilisation en Centrafrique (depuis avril 2014)
MISCA	Mission internationale de Soutien à la Centrafrique (décembre 2013 – septembre 2014)

MIRA	<i>Multisectorial Initial Rapid Assessment</i>
MMEH	Ministère des Mines, de l'Énergie et de l'Hydraulique
MUEP	Ministère de l'Urbanisme et des Édifices Publics (RCA 2014-16)
NRC	<i>Norwegian Refugees Council</i>
NUA	<i>New Urban Agenda</i>
OCHA	Bureau de la coordination des affaires humanitaires
OIM	Organisation internationale pour les migrations
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
PARET	Projet d'Appui au Retour et à la Réintégration en République centrafricaine
PDI	Personnes déplacées internes
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PRESU	Programme de Reconstruction économique et sociale en milieu urbain
PUI	Première Urgence Internationale (depuis 2017)
RCA	République centrafricaine
RCPCA	(Plan national de) Relèvement et de Consolidation de la Paix en Centrafrique
SODECA	Société de Distribution d'Eau en Centrafrique
UNHCR	Haut-Commissariat pour les Réfugiés (Nations Unies)
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
WASH	<i>Water Sanitation Hygiene</i> (eau, assainissement, hygiène)
WHS	<i>World Humanitarian Summit</i> (Sommet mondial sur l'action humanitaire)]

1

Introduction

L'explosion des violences à Bangui en décembre 2013, par leur forme, leur ampleur et leur systématisme, a surpris tous les acteurs, bloquant en retour les réponses autres que les actions d'urgence aux personnes par les ONG présentes ou rapidement sur les lieux. Les exactions de voisinage commises ont provoqué la fuite des habitants de certains quartiers et l'émergence de sites spontanés, de rassemblement plus que d'accueil, de ces personnes déplacées internes (PDI). Le plus grand de ces sites s'est formé dans l'enceinte de l'aéroport international M'Poko, à proximité des forces armées présentes.

Si le pays est la proie de conflits réguliers, la capitale n'avait auparavant jamais fait l'objet de violences ciblées d'une telle ampleur. Le gouvernement temporaire mis en place en janvier 2014 avec un fort soutien international, puis le gouvernement issu des élections démocratiques de février 2016, ont alors eu pour objectif prioritaire le retour de la sécurité à Bangui et sur le territoire de l'aéroport international, lieu stratégique pour un pays enclavé. La fermeture du site de PDI de M'Poko a ainsi été au centre de nombreuses activités et décisions de plusieurs acteurs, gouvernementaux comme humanitaires.

La réponse à la crise des déplacés de Bangui est l'objet de cette recherche.

1.1 Le constat : l'absence de transversalité dans la réponse à la crise

En mars 2016, après plus de deux ans d'existence des sites de réfugiés à Bangui et une résurgence des violences provoquant de nouveaux déplacements en septembre 2015 parallèlement à la fermeture programmée du site de M'Poko, les acteurs humanitaires et les institutions gouvernementales en charge de la réponse à la crise dialoguaient difficilement².

Au-delà de la structuration sectorielle de la coordination humanitaire³ due au système des *Clusters*, le constat initial d'une première approche de la réponse à la crise des PDI de Bangui révélait des lacunes dans la prise en compte du contexte urbain, notamment :

- Les programmes de reconstruction étaient mis en œuvre contre l'avis du ministère de l'Habitat et du Logement (MHL) avec qui le dialogue était complètement coupé ;
- Les violences de septembre 2015 avaient détruit la quasi-totalité des 800 maisons d'un projet en cours⁴ avec un systématisme qui a interpellé les acteurs humanitaires;

² Objet de la mission *Mieux lier aide humanitaire et développement en RCA* menée par le Groupe URD en mars 2016 et finalisée par un atelier d'une journée rassemblant les différents acteurs.

³ Un constat de longue date : il avait déjà été relevé lors des évaluations du système de coordination humanitaire. Steets J, Grünewald F., Binder A., de Geoffroy V., Kauffmann D., Krüger S., Meier C., Sokpoh B. ; *Cluster approach evaluation 2, synthesis report* ; Groupe URD & GPPI, 2010, 161p.

⁴ Cf. paragraphe 3.2.8 *La force du territoire dans une réponse d'implantation d'habitat*.

- Les quartiers situés autour du PK5, cœur commercial de Bangui avec le marché du KM5, avaient tous été un lieu de violence et depuis totalement désertés et détruits. La première lecture informait de la différence du tissu urbain de ces quartiers, non desservis par le réseau de voies ou en impasses, sans toutefois que les impacts de cette réalité ne soient appréhendés.
- L'impact de la réponse sur le développement urbain futur a-t-il été envisagé ?

De ces divers points ressortait fortement l'absence de transversalité de la réponse, alors que les projets se disaient intégrés. Or, le contexte urbain ne peut se comprendre sans une approche systémique : la ville est un *artefact* humain caractérisé par la diversité de ses populations rassemblées autour de l'échange. La vie urbaine est donc totalement dépendante du bon fonctionnement de ses réseaux, économiques comme infrastructuraux, dans une complexité interrelationnelle.

1.2 Hypothèse et questions de la recherche

L'hypothèse principale qui sous-tendait cette recherche était que **la crise des déplacés de Bangui, à l'origine humanitaire avec un volet urbain, s'est transformée en crise urbaine avec un volet humanitaire**. La non-identification de cette évolution de la crise par les divers acteurs a ainsi empêché le développement d'une réponse efficiente.

Cette hypothèse a été déclinée sur deux volets : tout d'abord un volet formel, à travers les programmes humanitaires développés, centrés sur les besoins individuels des personnes déplacées ; puis un volet structurel, à travers les positionnements des divers acteurs liés à la réponse humanitaire, dans un cadre par définition trans-sectoriel. Cette hypothèse a conduit à explorer les questions suivantes :

- Quelle était la situation du contexte urbain en amont de la crise ? A-t-elle été explorée par les acteurs de la réponse ?
- Comment le contexte urbain, cadre de la crise comme de la réponse, a-t-il été appréhendé, reconnu, compris et intégré dans la réponse ?
- Quels sont les acteurs de la gouvernance urbaine qui ont été considérés et dans quelle mesure ?

C'est donc plus précisément la réponse territoriale à la crise des PDI de Bangui qui fait l'objet de cette recherche : le développement de *solutions durables* pour les PDI de Bangui, les projets de reconstruction, les accompagnements lors du retour, etc.

1.3 Méthodologie : le regard des acteurs dans une crise toujours présente

Au regard de la temporalité de la recherche (un travail de terrain de trois semaines en avril 2017, intervenant après deux brèves interventions⁵ en 2016) et du contexte post-crise de Bangui alors que le pays est toujours la proie aux conflits, il a été choisi de s'appuyer sur une approche très factuelle de la crise des déplacés de Bangui à travers des entretiens semi-directifs. En effet, très peu de données écrites sont accessibles publiquement au sujet de la réponse humanitaire, toujours en cours. L'hypothèse même de la recherche, concernant la faible identification de sa composante urbaine, traduit le peu de réflexions disponibles sur ce sujet.

Afin de comprendre la réponse à la crise, sa forme, ses enjeux comme ses impacts, les experts se sont donc attachés à rencontrer chaque type d'acteurs pour **une reconstruction du positionnement et une présentation des choix et actions de chacun depuis le début de la crise à Bangui**. En ce sens, il était primordial de recroiser les témoignages, ceux-ci s'avérant finalement très concordants entre les divers acteurs et peu réécrits : ce sont principalement des omissions qui ont pu être relevées.

Seule la réunion publique, organisée spontanément par le chef de quartier contacté par une ONG internationale pour une visite de quartier de retournés très récents n'habitant pas encore sur place, a été laissée à l'expression totalement libre. La discussion s'y est naturellement orientée vers les attentes relatives au contexte et les critiques sur les récents événements. Dans les autres cas, les entretiens ont eu lieu avec une ou deux personnes, dans des bureaux ou lors de visites de projets.

⁵ Si Jean Bosco Abderamane est résident à Bangui, Anne Burlat, spécialiste des questions urbaines au sein du groupe URD, avait participé à deux brèves interventions en mars et août 2016, en amont de cette recherche. Celles-ci avaient mené à la réalisation de deux rapports :

Anne Burlat, *Le contexte urbain à Bangui, entre actions humanitaires, reconstruction et projets de développement*, Groupe URD, avril 2016, 22p. http://www.urd.org/IMG/pdf/Groupe_URD-Bangui-Analyse_urbaine_27avril16.pdf

Anne Burlat, *Mission d'appui au gouvernement centrafricain, monter un projet de logement à bas coût pour les personnes déplacées du site de M'Poko*, Groupe URD, août 2016, 32p.

Ont ainsi été rencontrés⁶ :

- des retournés non réinstallés lors de la visite du quartier Kokoro V, leur site d'accueil ayant été fermé quelques jours plus tôt ; des retournés réinstallés de manière indépendante ou suite au processus de médiation mené sur un quartier dans son ensemble lors de la visite du quartier de Boeing ; des chefs de quartiers de retournés lors des visites de quartiers de retour ou de quartiers ayant subi des destructions partielles lors de rencontres institutionnelles ; des représentants de la société civile lors des visites de quartiers ;
- les maires d'arrondissement du 3ème et du 5ème, les chefs de secteurs des affaires sociales (délégués à l'échelon de l'arrondissement du ministère des Affaires sociales et de la Réconciliation nationale – MASRN), des membres du MASRN, du MHLU (ministère de l'Habitat, du Logement social et de l'Urbanisme), de la Direction générale de l'hydraulique (DGH) au ministère des Mines, de l'Énergie et de l'Hydraulique – MMEH et de la municipalité de Bangui ;
- des ONG centrafricaines, des ONG internationales, le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), des membres des agences des Nations Unies, des conseillers techniques auprès de ministères, les bailleurs humanitaires, des experts ; etc.

Comme souvent, la limite de l'étude est temporelle. Au-delà de sa durée propre, le renouvellement permanent du personnel international humanitaire – ONG internationales comme agences des Nations Unies – rend ardue l'exploitation de la mémoire individuelle et organisationnelle. L'un des atouts de cette recherche est d'avoir pu être menée dans les deux mois suivant la fermeture effective du site de PDI de M'Poko. Le sujet du retour des PDI était donc encore très présent dans les esprits car toujours sensible, la fermeture du site ayant dispersé les personnes vulnérables auparavant rassemblées en un seul lieu structuré et accessible aux ONG internationales.

Au fur et à mesure du déroulement de l'étude, les entretiens des représentants institutionnels, des agences des Nations Unies ou des ONG qui développent une vue d'ensemble sur la durée, se sont structurés en deux parties. Après un temps de parole libre dédiée à la (re)construction du processus vécu par l'interviewé et une éventuelle demande de compléments d'informations, un échange ouvert proposait une analyse d'un niveau plus général à partir de l'ensemble des informations recueillies dans les divers entretiens. De cette manière, tous les acteurs rencontrés ont pu comprendre l'exercice de recherche dans sa globalité, étaient informés de l'analyse en cours et pouvaient y apporter des ajustements, des validations ou y relever des erreurs. L'analyse s'est donc construite d'abord sur le terrain et avec les acteurs, au fur et à mesure des entretiens. Elle a ensuite été affinée avec l'écriture.

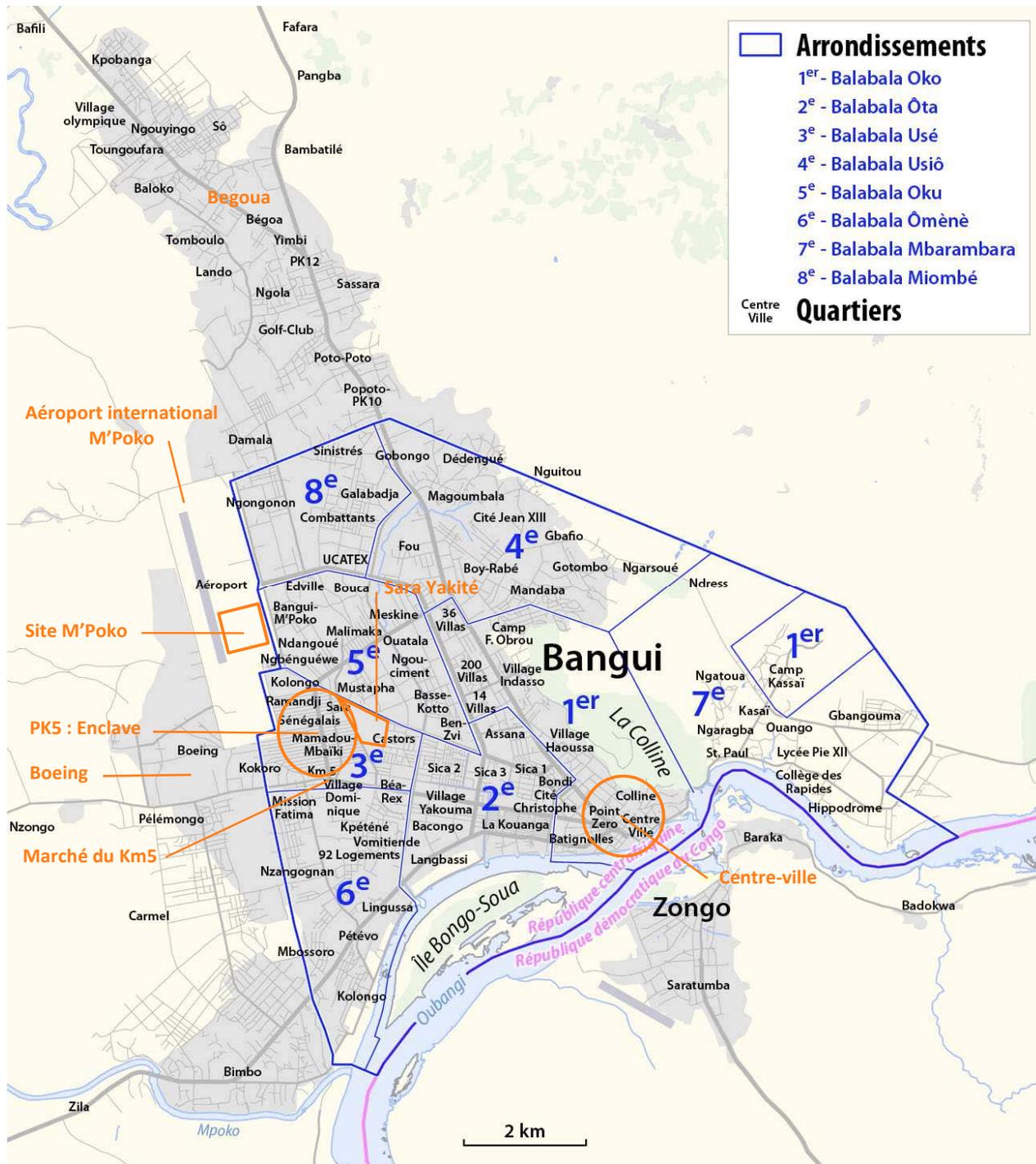
Les entretiens ayant confirmé l'absence de « compétences métiers » propres au développement urbain parmi les acteurs humanitaires internationaux et conscients dans ce cadre de la perte du sens profond de recommandations facilement génériques, pour l'écriture de ce rapport, nous avons fait le choix de rester « collés » au terrain afin de valoriser la compréhension des faits relevés et de leurs impacts.

Enfin, ce rapport revient sur diverses tensions qui ont traversé les jeux d'acteurs. La réponse à la crise en Centrafrique étant toujours en cours, même si le site de M'Poko est fermé à Bangui, il a été choisi, en accord avec les personnes rencontrées et interrogées à ce sujet, de très peu nommer ces dernières, un bon nombre d'entre elles occupant un poste au sein du gouvernement.

Nous tenons à préciser que, *ce rapport, par nature critique, ne remet nullement en cause le remarquable travail accompli par les acteurs humanitaires dans des conditions difficiles. L'objectif est bien d'aider à améliorer la qualité de ce travail. Le lecteur est aussi invité à appréhender ce rapport pour ce qu'il est : une recherche à finalité opérationnelle traitant des chemins pris pour une réponse humanitaire.*

⁶Cf. Annexe 1.

1.4 Carte de Bangui



Fond de plan, Source : https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/b/bb/Map_-_Arrondissements_and_Quartiers_in_the_agglomeration_of_Bangui.png

2

Contexte

Le territoire national centrafricain est de longue date le lieu de rebellions et de conflits. Que ceux-ci recoupent des différents communautaires et/ou ethniques, les tensions ancestrales éleveurs-agriculteurs, qu'ils soient instrumentalisés (ou non) par des acteurs exogènes, qu'ils traversent (ou non) les grands territoires du pays (la savane, la steppe, le fleuve et la forêt) ou qu'ils traduisent la marginalisation des régions de l'Est par le pouvoir central, jusqu'ici ils ne s'étaient pas insinués sur le territoire de Bangui avec la force des récentes exactions.

Le coup d'État du 23 mars 2013 a été porté par la Séléka, agrégation de plusieurs groupes armés rebelles dont l'un des points communs des partisans est d'être musulman. Celle-ci a mis Michel Djotodja à la tête de la nation, premier président musulman dans un pays à large majorité chrétienne et animiste, sans qu'il n'ait une réelle autorité sur les factions de la Séléka, qu'il a officiellement dissoutes en septembre 2013. Pour autant, si le déterminisme confessionnel a été très utilisé pour caractériser la crise, peu de points communs rassemblent un Peul⁷ éleveur transhumant et un commerçant sédentaire du PK5 de Bangui.

Le 5 décembre 2013, des affrontements éclatent à Bangui, opposant les ex-Séléka aux anti-Balaka⁸. La ville connaît alors quatre jours de violences et d'exactions qui vont notamment provoquer la destruction systématique de quartiers de Bangui, un très grand

nombre de déplacements forcés et la création spontanée de plusieurs sites de personnes déplacées internes (PDI), dont le plus important est celui de M'Poko, situé dans l'enceinte de l'aéroport international éponyme. Ces violences mèneront immédiatement au déploiement de l'opération Sangaris et des Casques bleus sous l'égide de la MISCA⁹ (Mission internationale de Soutien à la Centrafrique) puis, en janvier 2014, à la démission de M. Djotodja et à la nomination d'un gouvernement temporaire de transition avec à sa tête Catherine Samba-Panza¹⁰. Soutenue par la communauté internationale, la Présidente de transition aura pour objectifs le retour à la stabilité et à la sécurité ainsi que le bon déroulement de l'élection présidentielle.

Si, en janvier 2014, la population du site de PDI de M'Poko était évaluée à 100 000 personnes, la nomination de la présidente temporaire a engagé les premiers retours, jusqu'à une stabilisation de l'ordre de 21 000 à 28 000 personnes dans les mois suivants. Cette présence stabilisée posait de profonds problèmes de sécurité pour l'exploitation de l'aéroport, y compris le risque encouru par les personnes elles-mêmes. Ainsi, dès la signature de l'accord de cessation des hostilités à Brazzaville le 23 juillet 2014, le gouvernement de transition a inscrit en priorité à son agenda la fermeture du site de M'Poko. À cette fin, de nombreuses activités ont été développées par les ONG internationales et les agences des Nations Unies, dont le don de kits aux PDI du site, pour que chacun se réinstalle ou

⁷ Les Peuls forment un peuple présent dans près d'une vingtaine de pays subsahariens, du Sénégal à la Centrafrique. Ils sont principalement pasteurs transhumants en RCA et musulmans. Leur transhumance pendulaire est fonction de la saison et de la qualité des pâturages, induite par la saison des pluies précédente. Ces itinéraires nomades sont encadrés par la coutume ou des ententes plus ou moins formelles. De tout temps, des événements ont pu les remettre en cause.

⁸ Les milices anti-Balaka sont à l'origine des milices d'auto-défenses organisées pour lutter contre le banditisme ; majoritairement animistes, elles incluaient également des chrétiens et des musulmans. À la suite des violences de décembre 2013, le terme s'étend aux milices (animistes et chrétiennes) prenant les armes contre les partisans de la Séléka (musulmans).

⁹ Dont la MINUSCA (Mission des Nations Unies pour la Stabilisation en Centrafrique) prendra le relais en septembre 2014.

¹⁰ Catherine Samba-Panza était alors maire de Bangui.

regagne sa maison. À l'été 2015, officiellement le site n'accueillait presque plus personne mais le mois de septembre, objectif fixé par le gouvernement pour la fermeture de M'Poko, a vu la résurgence de nouvelles violences et exactions, provoquant le retour de PDI dans les sites d'accueil antérieurs. Le camp de M'Poko s'est alors aussitôt reconstitué. Sa fermeture définitive

a été encadrée par le MASRN, appuyé par le Haut-Commissariat pour les réfugiés (HCR) entre décembre 2016 et février 2017.

Au printemps 2017, la sécurité était revenue à Bangui mais des violences explosaient avec un regain d'intensité sur le territoire national.

3

Observations de l'étude

3.1 La crise dans la crise : une crise urbaine non identifiée au sein d'un conflit national

La crise de Bangui n'est en réalité qu'un temps – et l'une des formes – de la succession de crises qui frappent la République centrafricaine, en une longue série de crises récurrentes. C'est cette crise nationale qui est prise en considération par le système humanitaire des Nations Unies, sans reconnaître sa particularité à la crise de Bangui.

L'explosion de violences qu'a connue Bangui le 5 décembre 2013 s'est traduite par des déplacements massifs de populations visant à une séparation systématique des chrétiens et des musulmans à l'intérieur des quartiers populaires de Bangui. Ces violences ont été interprétées de manière confessionnelle et communautaire, alors que les deux arrondissements centraux (le 1^{er} et le 2^{ème}) n'étaient pas touchés par les destructions, et ne l'ont pas été par la suite. Ils ont même servi de refuge aux familles aisées **des deux communautés** lors des violences meurtrières. Ce tournant a profondément marqué les esprits en raison de la surprise produite par ce niveau de violence auquel personne n'était préparé, *a fortiori*

entre populations voisines. Cette crise peut être appréhendée sous plusieurs angles :

- **Formellement**, elle s'est traduite par la destruction totale des quartiers autour du PK5, quartiers populaires et non formels isolant le quartier commerçant de Bangui, quartier structuré, en une « enclave » musulmane¹¹
- **Humainement**, elle a provoqué le déplacement de près d'un million de personnes dans le pays, dont 100 000 à M'Poko au pic de la crise en janvier 2014, devenu le plus grand site de déplacés de Bangui.
- **Politiquement**, elle a entraîné la démission de Michel Djotodja et la nomination de Catherine Samba-Panza comme chef d'État de transition en janvier 2014, moyennant un fort appui international.

3.1.1 L'appréhension d'un conflit national : absence de lecture contextuelle urbaine

La réponse politique a visé un retour à la stabilité, structuré en deux temps. D'une part, des accords ont été signés entre les groupes armés : l'accord de cessation des hostilités signé à Brazzaville le 23 juillet 2014, puis l'accord de désarmement, de démobilisation et de réinsertion (DDR) signé le 10 mai 2015, lors du forum de Bangui. D'autre part, un chef d'État légitime a

¹¹ Google Earth est un excellent outil pour visualiser les destructions. La comparaison des photos satellites du 14 juin 2011 et du 26 mai 2016, par exemple, montre de manière palpable les faits relevés.

été élu : le processus électoral, formalisé par l'élection présidentielle de février 2016, a mené à l'investiture de Faustin Archange Touadéra le 30 mars 2016.

L'aide humanitaire a répondu à la crise

humanitaire. Elle a ciblé les centaines de milliers de déplacés, dont la moitié sont rentrés durant les six premiers mois de 2014 et, dans la mesure du possible, les populations vulnérables que la crise avait d'autant fragilisées. La coordination de la réponse a été assurée par le système des *Clusters*, déjà actifs sur place pour certains d'entre eux. Elle a commencé par produire en janvier 2014 une évaluation des besoins initiaux *multi-cluster*¹² des personnes affectées par la crise. Organisée de manière sectorielle en fonction des *Clusters*, comme tous les documents de la coordination humanitaire, cette évaluation était divisée en deux parties : d'une part, les territoires impactés, dont Bangui, et d'autre part les sites de PDI de Bangui. Depuis, les Plans de réponse humanitaire (HRP) se succèdent, déclinant la réponse sectorielle entre les *Clusters*. Ainsi, le HRP 2017-2020¹³ a été approuvé en novembre 2016. À l'intérieur de ce cadre, la spécificité de Bangui disparaît totalement.

L'appui structurel tend à se réinscrire. Parallèlement au HRP, le Plan national de Relèvement et de Consolidation de la Paix en République centrafricaine¹⁴ (RCPCA) 2017-2020 a été finalisé en novembre 2016. Il a été préparé par le gouvernement de la République centrafricaine, avec le soutien de l'Union européenne, de l'Organisation des Nations Unies et du Groupe de la Banque mondiale. Une fois une certaine stabilité retrouvée dans la capitale suite à l'élection présidentielle, les agences des Nations Unies présentes en RCA retrouvent donc leur rôle d'appui structurel et se ré-attachent à la construction de nouveaux plans d'actions, les précédents ayant été interrompus par l'explosion de la crise.

Ainsi, les acteurs humanitaires se sont aussi peu intéressés aux caractéristiques urbaines de la crise à Bangui qu'aux caractéristiques urbaines des quartiers touchés. Or, d'une part la morphologie et la structuration des quartiers¹⁵ apportent un éclairage à l'ampleur et au systématisme des exactions et des fuites et, d'autre part, l'évolution actuelle des migrations résidentielles urbaines propres à Bangui témoigne de mouvements où les populations vulnérables sont les premières impactées.

La cartographie produite par la coordination humanitaire est administrative et utilisée pour localiser les besoins, les populations affectées et les actions menées (la présence des acteurs humanitaires). Hormis quelques exceptions, elle n'a pas pour objet d'être un support à la compréhension. L'information aisément accessible sur Google Earth par exemple n'est pas captée.

3.1.2 La fermeture du site de M'Poko : des visions d'acteurs sous pression

Le site de M'Poko a été l'emblème de la crise de Bangui. Son contexte s'est imposé à tous les acteurs et les a longuement divisés sur l'attitude à tenir, jusqu'à sa fermeture définitive à la mi-février 2017. Situé dans l'enceinte de l'aéroport, ce site représentait un danger pour ses ressortissants comme pour les passagers aériens et sa fermeture a été l'une des priorités du gouvernement. Au regard de sa localisation et des activités développées, il aurait pu être l'occasion d'une reconnaissance de ses caractéristiques urbaines et de ce qu'elles offrent pour le relèvement. Mais les processus de fermeture suivis sont restés conformes à des méthodologies classiques de distribution. Le versement d'une somme destinée à motiver un départ *volontaire* a été retenu par le gouvernement, appuyé dans la mise en œuvre du programme par le HCR. Ainsi, dans les faits, seul le départ du camp a été reconnu, désolidarisé du retour ou de la réinstallation à opérer.

L'aventure du site de M'Poko mériterait une reconstruction *ex post* de son processus pour une capitalisation qui ne porte pas de jugement. D'une part, les fortes pressions visant la fermeture du site, dont peu d'ONG reconnaissent le sens¹⁶, s'exerçaient certainement sur la ministre des Affaires sociales et de la Réconciliation nationale. D'autre part, le risque de résurgence de violences tétanisait les ONG¹⁷. En effet, à l'échéance de la première fermeture programmée du site, un événement¹⁸ avait provoqué une nouvelle explosion de violences communautaires. Celle-ci avait entraîné le retour immédiat des PDI à M'Poko et la création de nouveaux sites avec une nouvelle vague de destructions touchant de nouveaux quartiers mitoyens de la première couronne détruite autour de l'enclave.

¹² *Multisectorial Initial Rapid Assessment* (MIRA), OCHA, 2014.

¹³ OCHA, 2016

¹⁴ République centrafricaine, novembre 2016.

¹⁵ Cf. les publications de recherches concernant la formation de Bangui (Boulvert, 1994 ; Villien et coll., 1990) et DRC, *Analyses des perceptions des dynamiques conflictuelles & Mapping des acteurs ; Bloc Sara-Yakitè & Bloc Miskine, Bangui, décembre 2015.*

¹⁶ La position gouvernementale, portée par le ministère des Affaires sociales, était sous la pression des autorités gestionnaires de l'aéroport chargés de maintenir cet aéroport aux normes internationales au risque de devoir le déclasser dans le cas contraire. L'aéroport n'aurait alors plus été considéré comme aéroport international. Le chef d'État d'un pays enclavé que l'impact du conflit avait placé sous la perfusion d'importations ne pouvait assumer un tel risque.

¹⁷ En août 2016, plusieurs ONG faisaient état d'indicateurs similaires au mois d'août 2015, dans un contexte où la fermeture du site était annoncée pour septembre, dans les deux cas.

¹⁸ http://www.lemonde.fr/afrique/article/2015/09/26/en-centrafrique-une-flambee-de-violences-meurtrieres_4773344_3212.html

Deux positions se sont affrontées qui avaient pourtant chacune besoin de l'autre. Les acteurs humanitaires ont unanimement¹⁹ refusé la première solution proposée par le gouvernement pour fermer le site de M'Poko : un site temporaire, nommé AVICOM, non équipé, non sécurisé et dont l'État n'avait pas la propriété. À ce refus documenté s'est ajouté un argument fortement défendu par les ONG concernant le respect de la Convention de Kampala qui interdisait tout déplacement forcé. Celui-ci, utilisé comme un leitmotiv, a empêché la construction d'un dialogue ouvert. En cela, les acteurs humanitaires n'ont pas plus proposé de solution alternative qu'ils n'ont favorisé une réflexion transversale²⁰ du gouvernement, laquelle aurait pu mener à des propositions plus en adéquation avec les besoins et les options possibles.

3.1.3 Un conflit entre deux visions humanitaires au détriment d'une compréhension urbaine

Dans les faits, ces deux ensembles d'acteurs, politiques et humanitaires, ne suivaient pas le même objectif. Faute de les avoir formulés ensemble, leur complémentarité n'a pas pu être identifiée, ce qui aurait permis une médiation. Pour le gouvernement, il était prioritaire de fermer le site de M'Poko et pour les acteurs humanitaires, il fallait atteindre une *solution durable* permettant à chaque personne déplacée d'habiter de manière digne dans un lieu *choisi*. Or, si ces deux objectifs peuvent être complémentaires, ils ne font pas appel à la même temporalité. C'est sans doute ce qui explique pourquoi le MASRN a affirmé que les acteurs humanitaires ne voulaient pas la fermeture de M'Poko²¹ et qu'ils n'étaient donc pas des partenaires souhaitables.

L'hypothèse selon laquelle aucun de ces deux acteurs n'a envisagé le caractère urbain de cette crise trouve son origine ici. Pour les deux, la crise était humanitaire : le site devait fermer / les PDI devaient retrouver un toit, de leur plein gré.

Or, d'une part, le gouvernement était conscient que les quartiers d'où ces populations étaient issues n'avaient pas de statut *légal*, mais répondaient à l'ancien droit

coutumier d'usage. Cette *non-formalité* institutionnelle est issue de l'absence de planification ou de viabilisation des terrains, dont l'occupation coutumière²², considérée anarchique, n'était pas formellement/ administrativement validée²³. *In fine*, lors de la première vague de destructions, seuls ces quartiers ont été la cible de violences systématiques²⁴, mais cela n'a pas été identifié. D'autre part, nous verrons que les acteurs humanitaires ne considèrent pas les impacts de la forme urbaine lorsqu'ils s'intéressent à l'indispensable sécurité des secteurs considérés pour le *retour* des populations déplacées²⁵.

Chacun des acteurs s'est ainsi attaché à son objectif, sans chercher à comprendre le contexte dans sa complexité, ni sa construction ni son éventuelle interaction avec l'explosion de violences. Ce conflit a de ce fait cristallisé la relation traditionnellement difficile entre les actions menées par des ONG internationales sur un territoire et la gouvernance de celui-ci.

3.1.4 Le retour des PDI de M'Poko a focalisé la réponse à la crise de Bangui, au détriment de l'intégration de sa caractéristique urbaine

Le site de M'Poko a donc atteint en moins d'un mois son pic de familles déplacées venues se mettre sous la protection des forces armées internationales, sises dans l'enceinte de l'aéroport. Il a ainsi d'abord été l'expression la plus visible de la crise en janvier 2014, avant de cristalliser les désaccords concernant la réponse à mettre en œuvre, comme évoqué plus haut. Son premier processus de fermeture avortée (à l'été 2015, sous le gouvernement de transition) et les activités dédiées au retour programmé ont largement focalisé la réponse humanitaire.

Dans les processus de fermeture des sites de PDI²⁶, le MASRN, chargé de la question par le chef de l'État, a été épaulé par le HCR, y compris lors des études préalables menées durant l'été. Le 15 décembre 2016, le chef de l'État lançait formellement l'opération *Noël à la maison*, lors d'une annonce *in situ* retransmise en direct à la télévision pour la fermeture définitive du site de M'Poko. Finalement, à la mi-février, l'ensemble des

¹⁹ Cf. les courriers échangés (documents privés) entre la coordinatrice humanitaire et le ministre des Affaires sociales ou les déclarations du Comité de Coordination des ONG internationales (CCO).

²⁰ Le gouvernement avait identifié d'autres sites qui n'ont pas été proposés car il les jugeait moins intéressants.

²¹ Ce discours était toujours d'actualité en avril 2017, deux mois après la fermeture effective.

²² Durand-Lasserre, 2004.

²³ Cette recherche, en s'attachant à tous les acteurs, reviendra sur ce sujet et le sens qu'il peut prendre dans un cas de crise destructrice de ce type. Les quartiers de Port-au-Prince lors de la réponse humanitaire au séisme de janvier 2010 en sont également une illustration particulièrement intéressante.

²⁴ D'autres ont fait l'objet de violences ciblées à certain résidents.

²⁵ Cf. paragraphe 3.2.6 *La sécurité du territoire urbain : un enjeu de l'intégration des territoires dans les réseaux urbains*.

²⁶ Durant l'été 2016, le HCR avait déjà aidé des autorités religieuses à fermer plusieurs sites de moindre importance, sis dans leurs enceintes. Si les montants varient, le processus reste le même : la remise d'un kit de départ et une compensation monétaire par foyer enregistré.

PDI avaient officiellement quitté les lieux, alors qu'une mission d'audit de l'aéroport arrivait. La pose de la première pierre de la clôture de l'aéroport, le 30 mars 2017, a immédiatement entériné la fermeture du site, témoignant de son enjeu stratégique.

La fermeture était donc inéluctable. Du point de vue du fonctionnement urbain, elle a été tardive car le site de M'Poko était déjà une pièce urbaine dans le puzzle qu'est la ville : il y avait *déjà* sa place. Du point de vue humanitaire, cette fermeture n'a pas été acceptée car elle était jugée forcée malgré les affirmations contraires du MASRN, engagé dans un agenda à portée nationale. D'un point de vue factuel, le départ du site n'a été ni spontané ni volontaire de la part des personnes déplacées. Néanmoins, aucune force physique n'a été employée à leur encontre et, hormis quelques exceptions, chacun s'est présenté de lui-même aux diverses étapes du processus d'enregistrement pour la fermeture. Les ONG internationales, dans leur grande majorité, ont toutefois assimilé ce départ à un déplacement forcé sous menace d'éviction. Sans s'y opposer, elles n'y ont donc pas participé, restant témoins du site qui se défaisait.

Du désaccord qui a suivi toute la réponse à la fermeture du site de M'Poko, il restait encore au printemps 2017 des positionnements que les protagonistes ont toujours du mal à reconsidérer. Pour une fois, le *turnover* du personnel au sein des ONG internationales et la mémoire courte qu'il induit ont un effet plutôt positif du côté des acteurs internationaux. En revanche, la cristallisation est encore marquée du côté du MASRN.

La fermeture du site de M'Poko s'étant bien passée, malgré la tentative de résurgence de violences qui s'était soldée début février par la mort de son initiateur, connu sous le nom de *Bigman*, dans une altercation avec les forces de sécurité, la fermeture programmée de tous les autres sites a pu être mise en œuvre. Le 27 juillet, la fermeture du site de la Mosquée a ainsi « *marqué la fin du phénomène de déplacement interne dans la ville de Bangui* »²⁷.

Cependant, malgré la fermeture de l'ensemble des sites spontanés, la crise des PDI à Bangui n'est pas terminée et elle ne pourra l'être qu'à la réintégration de toutes ces personnes dans un cadre de vie pérenne.

3.1.5 Les ONG internationales n'ont pas anticipé les effets de la fermeture de M'Poko, qui les a laissées démunies pour suivre les PDI vulnérables

Au-delà de la discussion sur l'adéquation de la méthode retenue (kit de départ + compensation par foyer évaluée à environ deux mois de loyer), permise par un don dédié du Timor oriental²⁸ au gouvernement centrafricain, ou de la controverse sur le nombre de familles et surtout leur identification (de nombreux cas de non-indemnisation ont été rapportés, comme l'accusation que certains bénéficiaires n'étaient pas des PDI de M'Poko), le processus mis en œuvre mérite une attention particulière.

Le site a été fermé par secteur²⁹. Un représentant de chaque foyer était invité à suivre volontairement le processus qui le menait à détruire lui-même son abri au sein du site, à recevoir le kit de départ et la somme convenue en compensation, ainsi qu'à s'inscrire auprès du chef de secteur³⁰ de l'arrondissement où il pensait/souhaitait aller. À charge pour lui, lors de sa réinstallation, d'aller se faire enregistrer auprès du chef de quartier³¹ qui lui donnait le document officiel permettant de se déclarer auprès de la mairie d'arrondissement.

L'enregistrement ne s'est donc fait que sur le site, à la sortie de chaque PDI, avec pour seul document officiel l'enregistrement effectué manuellement par le chef de secteur concerné. Il s'est avéré que la déclaration des PDI correspondait à leur intention de lieu de résidence future et pas nécessairement à leur lieu d'habitat à la sortie du site. En effet, de nombreux foyers n'étaient pas en capacité de retourner le soir même sur leur ancien lieu d'habitat (une parcelle saccagée) et se sont débrouillés ensuite par eux-mêmes. La majorité envisage de faire le nécessaire pour un retour dans ce lieu d'habitat préalable à la crise, mais les temporalités peuvent être très diverses, ce qui a un impact sur les services publics nécessaires. Deux mois plus tard, un très petit nombre des retournés de M'Poko avaient commencé à essayer de faire migrer leur inscription d'un arrondissement à l'autre, avec plus ou moins de succès suivant les cas.

²⁷ Saint Floris Nangas, coordonnateur du PARET, Projet d'Appui au Retour et à la Réintégration en République centrafricaine (partenariat HCR/MASRN). <http://centrafrique-presse.over-blog.com/2017/07/nouvelles-nationales-sur-rjdh-57.html>

²⁸ Cette information, issue de plusieurs sources se référant à des annonces publiques de M^{me} Baikoua, ministre des Affaires sociales et de la Réconciliation nationale, n'a pas pu être vérifiée.

²⁹ À son plus fort développement, il était constitué de 13 secteurs.

³⁰ Le chef de secteur est le représentant du MASRN dans les arrondissements, où il est chargé de l'encadrement institutionnel de l'ensemble des associations ou organisations de la société civile.

³¹ De nombreux cas rapportent l'obligation de rétribuer le chef de quartier pour cela, ce qui n'est pas légal mais que certains revendiquent par le fait qu'ils ont reçu une compensation alors qu'ils ne sont pas rémunérés pour ces travaux d'enregistrement.

Ces éléments ont eu deux impacts immédiats :

- Les ONG internationales qui travaillaient avec les familles les plus vulnérables, à partir de leur lieu d'habitat, M'Poko, ont perdu la trace de ces PDI. En avril 2017, certaines ONG internationales disaient avoir écho d'un accroissement de vulnérabilité sans être en capacité de reprendre le travail avec leurs ex-bénéficiaires. **Les ONG internationales ont structuré leur travail autour de la vulnérabilité du foyer, donc du lieu de résidence au moment présent (le site de M'Poko). À aucun moment, elles ne l'ont structuré sur les lieux de référence d'habitat du retour, alors même qu'il était imminent.**
- Aucune planification n'a été faite en amont par le gouvernement pour remettre en route les services publics dans ces quartiers, à savoir les écoles (le processus de retour a eu lieu en janvier) et les centres de santé. L'accès à l'eau a, quant à lui, été laissé à l'initiative des projets humanitaires. En fait, ces quartiers ne disposaient pour leur majorité que d'une très faible couverture en services publics avant la crise : les quartiers systématiquement détruits étaient totalement sous-intégrés aux divers services et réseaux publics (voies, accès à l'eau potable, au drainage mais également éducation publique et, bien souvent, santé).

3.2 L'incompréhension des caractéristiques propres à une crise urbaine

Il est possible de caractériser une crise dans un contexte urbain en fonction de son impact sur celui-ci :

- Une crise en ville est une crise qui se déroule en ville. Elle peut être :
 - Partielle : l'inondation d'un quartier,
 - Ponctuelle : un mouvement de grève, des déchets mal gérés,

la prise en charge de réfugiés, suite à une crise dans un pays voisin (ex. : Amman et les réfugiés syriens).

- Une crise de la ville est une crise de la forme urbaine, notamment :
 - Les « *shrinking cities* » (ex. : les ex-villes industrielles telles les villes d'Allemagne de l'Est),
 - Les formes de la misère urbaine, bidonvilles, quartiers précaires, informels, etc. (ex. : Daravi à Mumbai),
 - La ségrégation socio-spatiale volontaire (ex. : les *gated communities*).

- Une crise urbaine impacte fortement le système urbain :
 - Une catastrophe (naturelle) majeure (ex. : Port-au-Prince, la Nouvelle-Orléans),
 - Un conflit, une guerre civile (ex. Beyrouth, Alep, **Bangui**),
 - Une guerre extérieure au territoire à fort impact (ex. Tripoli ou accueil de réfugiés – Liban),
 - Une crise sociétale (économique au départ) des *shrinking cities* (ex. : Détroit).

L'échelle de la crise renseigne sur la forme de la réponse adéquate à apporter.

3.2.1 L'impact des trois *solutions durables* : l'absence de prise en compte des spécificités du contexte urbain

Les Nations Unies ont défini des standards pour concevoir les réponses aux migrations forcées. Ceux établis pour répondre aux situations des PDI sont issus des situations de réfugiés et ont été interprétés en 2010 lors de la réponse au séisme de Port-au-Prince.

- Les trois solutions durables conçues pour répondre aux besoins des réfugiés :
 - Le retour dans le pays d'origine,
 - L'intégration sur place (dans le pays d'accueil, généralement envisagé au départ comme simple étape sur le chemin migratoire),
 - La relocalisation dans un pays tiers (idéalement : le pays choisi comme but de ce chemin migratoire).
- Les trois solutions durables interprétées pour répondre aux besoins des PDI :
 - Le retour dans la maison initiale,
 - L'intégration sur place, dans la ville d'accueil, dans un foyer (généralement de la famille) identifié par le PDI ou dans tout autre lieu ou logement tiers que le PDI est en capacité de prendre en charge,
 - La relocalisation quelque part dans le pays (le retour au village reste toujours une référence pour la communauté).

En ce qui concerne Bangui, dont l'extension est majoritairement le fait du processus d'exode rural toujours en cours, l'établissement en ville est provoqué par les opportunités offertes par son marché de l'emploi. Cette caractéristique du dynamisme et de la diversité du marché économique, bien souvent survalorisée comme actuellement à Bangui, est un des fondements des établissements urbains. La relocalisation dans le village d'origine, considérée comme un retour en arrière, n'y est donc pas valorisée. De plus, les secteurs ruraux ne sont pas plus sécurisés que Bangui, voire moins, étant donné la stratégie déployée actuellement pour la sécurisation de la capitale et la construction d'un nouveau gouvernement efficace. L'intégration est donc laissée à l'initiative de chacun en fonction de son degré

de sur les caractéristiques de ces populations, sept mois après la création du site de M'Poko. Elle mettait en avant une volonté de retour « dans les zones d'origine » de près de 90 % des PDI de M'Poko, sans résilience.

À quelques exceptions près (les programmes LTB (Logements, Terres et Biens) de NRC³²), seuls le retour et la fermeture des sites d'accueil des PDI ont fait l'objet d'activités humanitaires. Pour autant, aucune attention n'a été accordée à l'évolution du contexte et de son impact sur l'activité professionnelle exercée auparavant : le KM5, principal marché de Bangui complété de multiples commerces informels, est directement lié à l'enclave musulmane, centre du commerce formel.

3.2.2 L'absence de reconnaissance du potentiel urbain dans l'appui au retour

En juillet 2014, une étude de profilage³³ avait été réalisée afin de mieux connaître les intentions de retour des populations déplacées internes à Bangui et les blocages ressentis. Elle informait évoquer un quelconque processus de réinstallation ou de retour. Cette même enquête révélait en outre la prééminence, avant le déplacement, d'activités de commerce informel³⁴ et donc une économie de la débrouille où le logement et le travail sont des opportunités directement liées au contexte urbain.

Aucune des *solutions durables* promues en réponse ne s'est intéressée au lien entre le travail et l'habitat en relation aux (théoriques) possibilités (ou contraintes) diverses du milieu urbain. Il est vrai que la crise a détruit le tissu économique du pays, mais il serait justement important de les approcher de concert, alors qu'à l'intérieur du site de M'Poko des stratégies individuelles de relèvement avaient été engagées par les PDI les plus résilients, lesquels ont beaucoup perdu avec la fermeture du site. Ainsi, deux voies bordées de tout petits commerces, un marché, un cinéma, etc. s'étaient installés, profitant de la population captive du site. Dans les secteurs les plus éloignés, maraîchage et élevage de porcs avaient été développés. Le territoire non contraint de Bangui, malgré les limites physiques fortes que sont la colline de Boy Rabe et le fleuve Oubangui, présente effectivement une agriculture urbaine de subsistance très marquée. Les terrains de l'aéroport faisaient d'ailleurs de longue date l'objet d'une valorisation (maraîchage, carrière d'argile) qui s'est densifiée au fur et à mesure de la croissance de

la ville. Il est commun que les villes s'étendent sur leurs terres d'approvisionnement, mitoyennes des secteurs urbanisés et déjà défrichés.

Les deux fermetures programmées, en septembre 2015 puis en décembre 2016, se sont attachées à traiter chaque foyer³⁵ de manière égale, en fonction du nombre de membres. Aucune initiative liée à de possibles processus de relèvement, issus de ces activités développées à l'intérieur du site de M'Poko, n'a été entreprise. Chacun était supposé retourner dans son habitat antérieur à la crise ou se débrouiller par lui-même. Or, le MHLSU aurait pu être interpellé, par le gouvernement mais également par les acteurs internationaux de la coordination humanitaire, puisqu'il disposait de terrains, aux caractéristiques diverses, destinés à la croissance de la ville.

Enfin, plusieurs publications ou travaux de sociologie ont traité du sujet du retour et de ce que représente le pays pour un réfugié qui, même réinstallé, continuera longtemps de dire sa volonté de rentrer, sans que rien ne soit fait dans ce sens. C'est là l'une des limites des enquêtes de collecte d'information à partir d'un questionnaire à réponses multiples, qui ne s'intéresse pas (ici) à la faisabilité effective ou aux options de réinstallation qui seraient tout à fait viables mais que la vulnérabilité de la situation ou la simple méconnaissance des solutions possibles ne permet pas d'envisager.

Il pourrait ainsi être opportun de s'attacher à comprendre/définir un mode de vie envisageable : plutôt périurbain avec une petite activité de maraîchage ou résolument urbain avec une activité de service ou commerciale ? **Ouvrir des possibilités de réinstallation permettrait certainement à la personne déplacée une projection constructive.** Elle n'empêche pas de mener au retour si c'est le choix fait en toute conscience. Cette approche est totalement urbaine et nécessite de **comprendre qui sont les populations déplacées dans le kaléidoscope des populations urbaines et les options qu'il est possible d'exploiter dans un milieu urbain.** **Le seul objectif d'assurer la protection de chacun, en raison de sa vulnérabilité identifiée, jour après jour, aussi nécessaire soit-il, ne permet pas d'engager le relèvement.**

³² NRC, 2014.

³³ DRC, *Rapport d'évaluation, Intentions de retour des personnes déplacées internes à Bangui*, juillet 2014, 62p.

³⁴ L'annexe A de ce rapport dégage les grandes lignes des caractéristiques des PDI de M'Poko :

- Près de 90 % ont reçu une éducation primaire ou secondaire ;
- Pour les activités professionnelles, une très forte majorité déclarait travailler auparavant pour son compte personnel (81 % des femmes et 51 % des hommes) en adéquation avec des activités de commerce informel (71 % des femmes et 31 % des hommes) déclarées. Le profilage traduit des intentions de reprise de l'activité à l'identique, pour 90 % d'entre eux.
- Les autres activités salariées sont quasiment absentes chez les femmes (6 %) mais représentent 23 % des emplois chez les hommes (16 % comme salariés du privé et 7 % comme salariés du public) ;
- L'appartenance à une association est très forte (80 % des hommes et 89 % des femmes) ;
- La pratique de la tontine est majoritaire chez les femmes (56 %, 32 % chez les hommes).

³⁵ Nous ne nous intéresserons pas ici à la polémique autour de foyers non résidents dans M'Poko ayant profité du programme de fermeture.

3.2.3 La reconnaissance de la crise urbaine impliquerait la construction d'un dialogue avec l'institution responsable : ici, le ministère des Affaires urbaines³⁶

Une approche effectivement urbaine aurait donc nécessité d'interpeller le responsable du développement urbain de Bangui, donc le MHLSU, lequel possède des terrains dédiés à l'extension urbaine :

- Certains de ces terrains, en cours de lotissement, font aujourd'hui preuve d'un développement dynamique, que la classe moyenne ou la petite classe aisée apprécie. Ce dynamisme aux multiples facettes nourrit des processus rentables et surtout novateurs pour le MHLSU. Il ne serait pas opportun d'interférer négativement sur des processus, encore fragiles, de développement ;
- Certains tènements ont des attraits suffisants pour que, si une installation massive y est programmée, des caractéristiques très urbaines se développent avec une implantation rapide de services, dont une part informelle correspondrait aux modes d'activité de ces populations ;
- Enfin, d'autres ont une caractéristique actuelle très rurale. Il aurait pu y être proposé des projets de développement d'une petite agriculture périurbaine, la temporalité restant à discuter.

Cela aurait impliqué la construction d'un dialogue *a priori* non demandé par le MHLSU³⁷. De fait, il est possible d'avancer ici que ces populations vulnérables ne sont pas celles avec lesquelles le ministère souhaite travailler. Mais est-ce son rôle ? Un ministère est d'abord dédié à l'élaboration de politiques et d'objectifs stratégiques, même si le MHLSU revendique un agenda plus large et bien au-delà de ses capacités. Une proposition d'implantation d'une communauté de personnes déplacées aurait donc nécessité **un travail d'accompagnement du MHLSU, qui poursuit le développement (de l'image) d'une ville moderne, enjeu qui n'a simplement pas été identifié par les acteurs humanitaires.**

Il s'agit en fait de questionner la modernité de demain. Comment considérer le paragraphe du Nouvel Agenda Urbain (NUA) signé à Quito lors d'Habitat III en octobre 2016 où était présent le conseiller du MHLSU, qui préconise l'intégration de la sécurité alimentaire et de la nutrition dans la planification urbaine, notamment

à travers la valorisation de l'agriculture urbaine et périurbaine ? À Bangui, les anciens réseaux économiques se sont effondrés et le marché manque de produits frais locaux ; il est actuellement approvisionné avec les cultures des pays voisins sous la coupe d'entreprises ayant saisi cette opportunité. Il ne sera donc pas aisé de revenir sur cette préemption lucrative du marché.

La dernière partie³⁸ de cette étude reviendra sur le sujet institutionnel de répartition des responsabilités, sur la compréhension (partielle) des acteurs humanitaires, et sur la difficulté à maintenir un dialogue constructif. À Bangui, de manière classique, les ONG internationales sollicitent les chefs de quartier³⁹ pour obtenir des renseignements ou lors de difficultés liées au déroulement d'un projet. Dans la mesure du possible, elles informent le ministère thématique des projets qu'elles développent (le MHLSU dans le cas des reconstructions).

3.2.4 La (sur)valorisation du retour par les acteurs humanitaires

Suite à leur visite du site d'AVICOM, les acteurs humanitaires l'ont estimé inadéquat et l'ont donc refusé, tout en faisant valoir que la République centrafricaine avait signé la Convention de Kampala et ne pouvait par conséquent imposer aux PDI un départ non volontaire d'un site de déplacés. Ce désaccord marqué entre le gouvernement et les acteurs humanitaires, le gouvernement reproposant ce même terrain plus tard, s'est traduit par l'impossibilité d'explorer une/des solution(s) de réinstallation sur des terrains d'extension urbaine. Dans les faits, personne n'a défendu l'émergence d'une solution de réinstallation, avec une dominante périurbaine ou urbaine.

Dès juillet 2014, la plateforme solution durable (*SolDur*) était créée par l'OCHA, sous la coordination partagée du HCR et du PNUD. Elle avait pour objectifs⁴⁰ de :

- favoriser les retours volontaires des déplacés et des réfugiés à Bangui, Bimbo et Begoua, en recréant des conditions de vie favorables dans les quartiers ;
- donner un cadre global et commun à tous les acteurs pour créer ces conditions de retour dans le respect des directives du Comité permanent interorganisations (IASC) ;
- coordonner les actions des partenaires afin de maximiser l'impact des projets sur les dynamiques de retour ;

³⁶ Le ministère de l'Habitat et du Logement et le ministère des Édifices publics et de l'Urbanisme ont été rassemblés en avril 2016 sous le nom de ministère de l'Habitat, du Logement social et de l'Urbanisme.

³⁷ Cf la partie 3.4 sur les acteurs de la réponse.

³⁸ 3.4 Les acteurs de la réponse : inconciliables visions complémentaires ?

³⁹ Les divers chefs de quartier rencontrés ont tous rapportés ces sollicitations très ciblées, qui n'étaient nullement destinées à les intégrer à la réflexion du programme développé.

⁴⁰ Présentation Powerpoint de l'OCHA à l'Équipe de pays pour l'action humanitaire (HCT) du 25 novembre 2014.

- accompagner la transition entre aide d'urgence et aide au développement en veillant à la durabilité des solutions retenues et en favorisant l'implication des autorités locales.

Ainsi, en adéquation avec les demandes exprimées et ce qui leur paraissait possible⁴¹ pour une action effective et dans des délais restreints, le retour était la seule solution que les programmes humanitaires ont vraiment mise en œuvre, en accord avec les bailleurs et la coordination humanitaire. Plusieurs programmes de reconstruction de maisons⁴², rapidement renommés *abris* suite au refus du ministère du Logement, ont été mis en œuvre dès l'été 2015 afin d'accompagner la première fermeture planifiée du site de M'Poko.

3.2.5 La migration résidentielle est une caractéristique urbaine

Dans le premier profilage réalisé, aucune information n'apparaissait sur le statut résidentiel des populations déplacées. C'est l'analyse des données⁴³ relatives à l'enregistrement des PDI⁴⁴ qui révèle que 39 % d'entre eux étaient locataires et 61 % propriétaires. Cette information sur le statut de résidence est également absente du dernier profilage réalisé pour concevoir la fermeture programmée du site de M'Poko, ce qui est regrettable à deux titres. Tout d'abord, elle aurait peut-être permis de constater une évolution des habitants du site de M'Poko et de comprendre un peu mieux les dynamiques menant à un départ volontaire du site. Ensuite, dans un objectif opérationnel, elle est primordiale : le retour n'a pas le même sens pour un propriétaire que pour un locataire.

En milieu urbain particulièrement, l'accès au logement est un réel enjeu, nettement plus ardu qu'en milieu rural. La migration résidentielle est une caractéristique urbaine importante qui, si elle peut traduire une vulnérabilité accrue, peut également être le signe d'une vitalité : elle peut être le fait d'un choix comme d'une contrainte. La location du logement est souvent une caractéristique de la nouvelle classe moyenne urbaine, catégorie de population choyée par tous les projets de développement économique qui essaient de la faire émerger.

En l'état, au printemps 2017, la situation locative à Bangui est dénoncée comme profondément problématique. En effet, plusieurs facteurs se conjuguent, notamment :

- **Les destructions de maisons** caractérisaient tous les quartiers autour du PK5. Que celles-ci aient été détruites, qu'elles aient ensuite été pillées ou qu'elles se soient effondrées, les quartiers de la couronne situés autour de l'enclave du PK5 ont été totalement anéantis ;
- Le sentiment de sécurité n'étant pas effectif en cœur d'îlots, **de nombreux foyers choisissent d'habiter en bordure de voies**⁴⁵, ce qui restreint d'autant le marché immobilier ;
- Le représentant des habitants du projet de Boeing⁴⁶ (reconstruction de plus de la moitié des maisons du quartier) rapporte qu'au départ, **les locataires ont été exclus des réunions de médiations dédiées au retour**. Une année plus tard, les reconstructions témoignent de l'intégration d'un ou deux locataires ;
- La résolution des Nations Unies d'avril 2014 prévoyait **le déploiement de 12 000 casques bleus** en RCA, certains se logeant par eux-mêmes dans les quartiers. Leur présence sur le marché locatif participe à sa tension et à l'augmentation des loyers, sans compter qu'ils peuvent être préférés par les propriétaires ;
- **Le déploiement de structures et de personnels internationaux** se traduit par la location de nombreux bâtiments dans les arrondissements centraux (en priorité dans le 1er, voire le 2e) ;
- Le gouvernement est en train d'engager des **projets de valorisation de son patrimoine de logement dans le centre-ville**. Le contrat prévu tend à promouvoir un changement du type d'occupants, pour une cité d'habitation dont les loyers sont aujourd'hui très en dessous du marché.

Tous ces éléments ont provoqué, depuis le début de la crise, une hausse des loyers dont la classe moyenne urbaine est la première victime, mais pas seulement⁴⁷. Le prix des loyers s'échelonnant du centre vers la périphérie, la chef de secteur (MASRN) du 8^e arrondissement rapporte que de nombreux retournés

⁴¹ Nous nous permettons d'ajouter ici : et compte tenu des compétences et des méthodologies déployées.

⁴² Deux ONG françaises, ACTED et PUI, ont mis en œuvre les premiers programmes. Jusqu'en 2017, elles resteront quasiment les seules à s'engager dans la reconstruction d'abris.

⁴³ La revue documentaire (JIPS, 2016, p.23) fait référence pour sa part à l'enquête de l'OIM (2015) : OIM, *Enquête sur les intentions de retour des personnes déplacées internes à Bangui et à Boda en République centrafricaine*, Bangui, septembre 2015, 17p.

⁴⁴ DRC, PU-AMI, LERSA, MASAH, *Présentation des données de l'enregistrement de M'Poko*, présentation Powerpoint, février 2015, 13p.

⁴⁵ Entretien avec la chef de secteur du 8^e arrondissement, (DRC, décembre 2015).

⁴⁶ Boeing est un quartier de la commune de Bimbo, jouxtant l'aéroport au sud.

⁴⁷ La classe moyenne n'est que peu représentée au sein des déplacés de M'Poko. Mais elle a tendance à se réduire lors de crises, alors qu'elle est souvent considérée comme un indicateur de développement en milieu urbain.

comme des résidents sont contraints de poursuivre leur migration résidentielle à l'inverse du processus de croissance. Cette responsable a eu à enregistrer dans son arrondissement des retournés ou des résidents antérieurement logés dans un arrondissement plus central (3^e, 5^e) mais elle a aussi dû accompagner de nombreux foyers poursuivant leur migration résidentielle vers la périphérie, Begoua étant l'étape suivante. Elle rapporte également que les locataires profitent de leur liberté de choix de lieu de vie pour majoritairement décider d'habiter le long des voies, préférant changer de quartier si aucun logement n'y est disponible. Ils estiment en effet que le sentiment de sécurité dans les cœurs d'îlots (non desservis par des voies) est insuffisant.

Le marché de la location a donc été très perturbé par la crise. Il impacte plusieurs types de population, dont les plus vulnérables, mais n'a jamais été pris en compte par la réponse humanitaire. Cette capacité de migration résidentielle aurait pourtant pu être saisie pour développer une réinstallation urbaine dans des quartiers correspondant à des choix de vie, mais aussi en lien avec une opportunité de travail (agriculture (péri)urbaine, services dans des quartiers en développement, etc.)

3.2.6 La sécurité du territoire urbain : un enjeu de l'intégration des territoires dans les réseaux urbains

Le premier profilage réalisé rapporte une demande primordiale de sécurisation des quartiers détruits comme un préalable au retour. Celle-ci a été *naturellement* traduite par une demande de présence des forces armées. Cela appelle deux remarques. Tout d'abord, le retour massif est le premier indicateur de sécurité cité⁴⁸, or il ne semble pas avoir été envisagé comme mode d'action choisi et ouvertement mis en œuvre pour favoriser la sécurité même si, de fait, la fermeture des sites de PDI le provoque. Ensuite, personne n'a abordé la question des lieux de patrouilles qui ne sont possibles que dans le réseau maillé de rues de la ville.

L'analyse urbaine des quartiers détruits a mis en évidence que ce sont les quartiers les plus sous-intégrés qui ont fait l'objet de destructions systématiques, c'est-à-dire ceux qui :

- ne font pas l'objet d'un maillage de voirie (si des rues existent, elles sont en impasse) ;
- de ce fait, ne font pas l'objet d'un accès à l'eau potable urbaine à la maison ; seules quelques kiosques bornes fontaines (KBF), complétées par de nombreux puits, permettent l'approvisionnement ;
- présentent un tissu urbain non structuré et très dense avec de petites maisons (les plus petites de Bangui) ;
- sont situés sur des terrains inondables, non ou mal drainés, ou au système de drainage non entretenu ;
- présentent de grandes lacunes dans l'accès aux services de santé et d'éducation, lesquels étaient auparavant majoritairement assurés par des écoles privées ;

Cette sous-intégration est directement en lien avec l'informalité déjà relevée. Elle dépasse la non-reconnaissance institutionnelle en traduisant ce que cette dernière implique. Ces deux qualificatifs souvent employés l'un pour l'autre traduisent une réalité différente et donc des pistes de réponses complémentaires. En fait, la différence de traitement par l'administration des divers droits fonciers⁴⁹ n'a pas été appréhendée, ni comprise comme un facteur d'émergence d'une crise urbaine.

Ces secteurs sont tous situés autour du secteur structuré du PK5, devenu l'enclave, qui est le cœur de l'activité commerciale de Bangui. Ils se traduisent par de très grands îlots urbains desservis par des sentiers piétons, voire des pistes non entretenues accessibles aux véhicules. Celui de Sara-Yakité est, par exemple, un triangle d'un kilomètre par 500 mètres sans aucune voie publique de desserte. Cette forme urbaine est le fait de leur genèse : l'extension urbaine des villages autochtones⁵⁰ non intégrés dans la planification coloniale.

Or, l'espace public, qui caractérise la ville et sa structuration, est le lieu urbain où chacun a la légitimité d'être. **Personne n'a envisagé le fait que, sans espace public⁵¹, il n'est pas possible de déployer une force armée publique, fût-elle de proximité.** Aucune n'ira patrouiller dans une impasse ou dans un dédale de jardins privés, fussent-ils parcourus par des chemins.

⁴⁸ DRC, *Rapport d'évaluation, Intentions de retour des personnes déplacées internes à Bangui*, juillet 2014, p. 34.

⁴⁹ Durand-Lasserre, 2006 ; Durand-Lasserre, 2007.

⁵⁰ Andrien-Rongier, 1981.

⁵¹ Burlat, avril 2016.

3.2.7 Violences communautaires et violences urbaines/délinquance ne demandent pas la même réponse

Le DRC (*Danish Refugee Council*), très investi dans les programmes de cohésion sociale, a réalisé en 2014-2015 plusieurs études de références⁵² portant sur l'analyse de perception des dynamiques conflictuelles et les dynamiques de retour des déplacés, les deux sujets étant liés.

D'une part, ces analyses témoignent clairement du développement d'une violence qui utilise la crise à ses propres fins : il s'agit ni plus ni moins de délinquance qui pourrait également être nommée *violences urbaines*. À Bangui, elle s'est particulièrement territorialisée⁵³ sur la rive de l'îlot de Sara-Yakité, le long du canal bordant l'est de l'enclave donnant au pont Yakité le triste surnom de *Pont de la mort*. Pour autant, cette violence urbaine n'a pas été identifiée comme telle par les acteurs humanitaires, dans leur majorité, et ils ne pouvaient donc pas inclure ses caractéristiques dans leur réponse. Or, **pour qu'une réponse opérationnelle soit pertinente, il est primordial de faire une distinction entre violences communautaires du conflit et violence urbaine engagée par principe dans la perpétuation de toute crise puisqu'elle en tire profit**⁵⁴. De leur côté, les représentants du gouvernement avaient bien identifié cette différence. Toutefois, ne l'ayant pas caractérisée⁵⁵, ils ne pouvaient pas engager le processus de réponse correspondant puisque les acteurs responsables compétents n'étaient pas les mêmes.

3.2.8 La force du territoire dans une réponse d'implantation d'habitat

Deux projets mis en œuvre par la même ONG internationale témoignent de l'importance de s'inscrire dans la réalité humaine d'un territoire urbain, et non de se placer uniquement en pourvoyeur d'abris. Une capitalisation de ces deux projets⁵⁶ doit être effectuée. Les principaux éléments sont déjà identifiés et le responsable de projet⁵⁷ le dit lui-même : « **pour le projet des 800 maisons, l'abri était une finalité et non un moyen ; dans le projet de médiation, la maison était un moyen et non une finalité** ».

D'une part, à l'été 2015, alors que le premier processus de fermeture du site de M'Poko s'engageait, un projet a organisé la reconstruction de plus de 800 abris dans des quartiers partiellement ou totalement anéantis de l'ouest de l'enclave du PK5, en lieu et place d'habitations détruites. Après la résurgence des violences, seules cinq de ces maisons (terminées ou en construction) restaient debout, toutes les autres avaient fait l'objet d'une destruction systématique. Dans un secteur mitoyen qui se superposait en partie, un autre projet a subi des destructions (environ un tiers) mais n'a pas fait l'objet de la même violence systématique. L'explication se trouve donc ailleurs.

La méthodologie développée pour construire les 800 maisons était basée sur une approche logistique. Les déplacés avaient été organisés en comité d'une trentaine de familles, avec signature et contre-signature pour chaque livraison de matériel. Chaque bénéficiaire recevait un kit de construction individuel et chaque groupe de six bénéficiaires un kit de construction de groupe, charge à eux de s'organiser. Si l'entraide qui s'était développée entre les déplacés pour mener à bien les constructions avait été relevée comme facteur de cohésion, la population restée sur place, de fait population hôte de ce processus de reconstruction, n'a jamais été prise en compte par le projet. Finalement, **la méthodologie développée était aterritoriale, c'est-à-dire hors sol. Des PDI étaient accompagnées pour le retour sans que le territoire de ce retour ne soit considéré, seule l'antériorité de l'ancien lieu de résidence était prise en compte, comme si la crise n'avait aucun rapport avec le territoire.**

Quelques mois plus tard, suite à une première la capitalisation interne du projet des 800 maisons, un autre projet de retour a été engagé à partir d'un projet de reconstruction de plus de 1 000 abris :

- Projet monté suite à l'appel au retour du maire du site de retour (Boeing),
- Choix d'un quartier entièrement détruit,
- Ce secteur avait fait l'objet d'une médiation antérieure pour que chaque communauté puisse enterrer ses morts dans le lieu dédié, incluant la traversée du territoire de l'autre communauté,
- Projet développé avec les ex-habitants du quartier déjà organisés en association au sein de M'Poko,

⁵² Dont :

DRC, *Rapport d'évaluation, Intentions de retour des personnes déplacées internes à Bangui*, juillet 2014, 62p.

DRC, *Présentation des données de l'enregistrement de M'Poko*, février 2015, présentation Powerpoint 13p.

DRC, *Analyse à base communautaire des perceptions des dynamiques conflictuelles des populations du PK5, Bangui, République Centrafricaine*, Mai 2015, 54p.

DRC, *Dynamiques de retour des déplacés internes dans les quartiers de Bangui, note de synthèse*, juillet 2015, 24p.

DRC, *Présentation des données préliminaires de l'enquête « RÉSILIENCE » sur Bangui*, septembre 2015, présentation Powerpoint 54p.

DRC, *Analyse des perceptions des dynamiques conflictuelles & Mapping des acteurs ; Bloc Sara-Yakité & Bloc Miskine, Bangui*, décembre 2015, 85p.

⁵³ DRC, *Analyse des perceptions des dynamiques conflictuelles & Mapping des acteurs, Bloc Sara Yakité & Bloc Miskine, Bangui*, décembre 2015, 85p.

⁵⁴ Jean F. et Rufin J.C. Eds., *Économie des guerres civiles*, Hachette, 1996, 593p.

⁵⁵ Discussions tenues lors d'un projet d'échange entre pairs avec une délégation développement urbain de Bangui à Port-au-Prince, en août-septembre 2016 (financement AFD, animation Anne Burlat-Groupe URD).

⁵⁶ Le même bailleur (ECHO) ayant financé ces deux projets, il en a demandé la capitalisation.

⁵⁷ Entretien avec François Hericher, du 8 avril 2017.

- Initiation d'une démarche basée sur la médiation incluant toutes les parties prenantes,
- Plusieurs sujets ont été traités avant celui de la reconstruction et de la répartition des aides,
- Développement d'une méthodologie de reconstruction par coupons afin de se fournir en matériaux, ce qui permettait à chacun de choisir le mode de reconstruction opportun en fonction de l'état de son ancienne maison et de ses préférences.

Dans le premier cas (projet des 800 maisons), une méthodologie humanitaire classique avait été mise en œuvre : ce projet était destiné à un groupe de *bénéficiaires*⁵⁸ identifiés à partir de leur lieu de déplacement, le site de M'Poko, avec pour objectif de fournir à chacun un toit⁵⁹. Le processus du projet a néanmoins oublié que le fait d'avoir une habitation ne signifie pas simplement disposer d'une maison : c'est aussi être intégré dans divers réseaux urbains et, en premier lieu, dans son voisinage. Dans le deuxième cas (projet de médiation à Boeing), le projet a été appréhendé à partir du territoire de retour et la question du projet urbain souhaité, au regard de ce qui était possible de mettre en œuvre, a été posée à l'ensemble de la communauté, charge à elle d'y répondre pour avancer. À cette fin, des règles de communication spécifiques avaient été définies afin que chacun puisse s'exprimer et être entendu.

3.3 L'impact durable de la crise : une forte ségrégation urbaine

La crise est désormais inscrite dans la ville : cicatrices ou plaies ouvertes, elle a marqué le territoire de manière durable.

3.3.1 Les ruptures dans la construction de la mixité d'une ville, capitale d'un pays aux multiples communautés

Le développement des quartiers populaires hors cadres institutionnels

Le développement historique de Bangui⁶⁰ a suivi un processus très habituel : un centre administratif colonial planifié est implanté. Des villages autochtones s'installent, à distance mais accessibles à pied

(5 km : 1 heure de marche) et la ville se développe au croisement des trois grands territoires de l'Afrique centrale : la savane, la forêt et le fleuve. De manière habituelle, chacun s'est installé le long de la route par laquelle il arrivait à Bangui, rejoignant des membres de sa famille ou des familles de son village. La nomination des quartiers de Bangui témoigne de cette structure. Avec le temps, la croissance de chaque quartier villageois les rapproche, jusqu'à ne former qu'un ensemble par le processus enclenché de l'exode rural et la ville s'étend, développant en interne un mouvement de migrations résidentielles. Le comptoir se développe par planification de lotissements ou de grands projets. **L'évolution normale veut qu'au fur et à mesure de la densification, le caractère urbain prend le dessus et la diversité s'impose dans le temps comme norme de la population urbaine.**

Ces premiers villages, se développent soit à leur périphérie, soit le long de la route qui les relie au centre administratif, soit encore par densification des parcelles en adoptant un mode de vie de plus en plus urbain. Lors de la décolonisation, la nouvelle administration prend la relève de l'administration coloniale ; les services publics sont entretenus et développés dans les quartiers planifiés et pourvus d'espaces publics fréquentés par des classes hautes ou moyennes. À côté, le développement spontané, coutumier est méprisé, abritant des habitants plus pauvres et les nouveaux arrivants.

La prise de conscience de la territorialisation des communautés

Ce développement n'est pas homogène. Il semble que les discours d'Ange-Félix Patassé, à la tête de l'État de 1993 à 2003, sur les peuples du Nord et ceux du Sud, aient été les premiers sur ce sujet⁶¹, jusqu'alors tabou, dans le but de construire une nation sur un territoire abritant des ethnies très diverses. Mais les mutineries de 2002-2003⁶² ont engendré un premier verrouillage, alors que les habitants et l'administration prenaient conscience de la force de cette organisation structurelle communautaire du territoire. Depuis, les actions de chacun s'y sont inscrites, délibérément⁶³, renforçant cette structure très communautaire. La crise de 2013-15 est à comprendre au même niveau. Si les quartiers présentaient des dominantes, catholiques-animistes et musulmans, aujourd'hui, les retours sont très difficiles pour ceux qui ne sont pas de la majorité, voire impossibles si des exactions ont été commises.

⁵⁸ L'usage de ce mot, qui a remplacé celui de *victime* dans le jargon humanitaire, dans une compréhension de la redevabilité, pourrait être remis en question par rapport à ce qu'il induit.

⁵⁹ Boyer et coll., 2015.

⁶⁰ Villien et coll., 1990.

⁶¹ Chauvin, 2009.

⁶² Après plusieurs échecs, le dernier coup d'État permettra à François Bozizé de prendre le pouvoir en 2003, renversant Ange-Félix Patassé. François Bozizé a ensuite été démis par la crise de 2013.

⁶³ Entretien avec Jean Bosco Aberdamane.

3.3.2 L'impossible retour à l'identique non identifié comme tel

La valorisation du retour dans la maison d'origine, puis l'interprétation des déclarations de près de 90 % des PDI pensant recommencer la même activité qu'auparavant en guise de signe de reprise économique possible, traduit la tendance à envisager un retour à l'identique. Mais en parallèle, aucun lien n'est effectué avec l'importance du commerce informel au sein de ces activités antérieures. Or, il a déjà été relevé que les quartiers ayant subi une violence systématique sont ceux situés en périphérie du quartier structuré du PK5 qui alimente le cœur commercial de Bangui : le marché formel du KM5.

Peut-on alors supposer que les populations déplacées pratiquaient le commerce informel en bordure du grand marché formel ? Cela pose la question fondamentale, qui restera sans réponse, de la relation avant-crise entre les diverses populations des différents quartiers et leur éventuel rapport concurrentiel à l'espace économique marchand : l'une habite le quartier structuré du PK5 et pratique majoritairement une activité commerciale formelle et l'autre habite un quartier mitoyen non reconnu (informel) et pratique une activité commerciale informelle directement en relation avec la rue et ses passants.

La réponse n'ayant pas pour objet de personnifier les exactions, personne n'a cherché à appréhender la connaissance que chacune des deux populations pouvait avoir de l'autre.

Le marché du KM5 n'a pas cessé de fonctionner durant ces années de crise. **Si le retour massif d'une population déplacée est un facteur fort de sécurité, il représente en revanche un enjeu majeur pour une réintégration dans un tissu économique.** Les échanges n'ont attendu personne et tout ce qui n'était plus assuré a été repris par d'autres.

3.3.3 La diversité comme caractéristique urbaine majeure

La principale caractéristique urbaine n'est pas seulement le rassemblement d'un grand nombre de personnes en tant que tel, mais la diversité des membres de ce rassemblement. Une ville implique la présence de diverses compétences, diverses classes sociales, dont la classe moyenne, si caractéristique de l'urbanité. L'ensemble est ainsi le fait de multiples

horizons, la diversité fait la richesse d'une ville. Lors d'un atelier sur le développement urbain⁶⁴, après dix minutes de promotion de la cohésion sociale et des activités proposées (toutes de sensibilisation), un participant, un peu exaspéré, a fini par trancher que toutes ces intentions étaient fort belles mais que le sujet n'était pas là : « On n'a pas le choix, on *doit* vivre ensemble », a-t-il affirmé, appuyant sur le verbe devoir. Et il avait raison.

De la promotion de la cohésion sociale au message de coexistence pacifique

Depuis le début de la crise, la majorité des programmes humanitaires dédiés au relèvement et territorialisés ont un volet *cohésion sociale*. Si celui-ci explique très justement qu'elle est un fondement majeur de la résilience des communautés, il oublie un point clé : à l'échelle individuelle, aimer ou se réconcilier avec quelqu'un ne peut pas se décréter, *a fortiori* dans un contexte de violences et d'exactions entre voisins.

L'expression de cohésion sociale ne met pas l'accent sur la diversité comme caractéristique de la ville, ville où chacun souhaite clairement rester. Au printemps 2017, l'expression « *coexistence pacifique* », nettement plus juste en ville⁶⁵, s'impose enfin de plus en plus. Elle ouvre la voie à la caractéristique urbaine de la diversité : *je ne suis pas obligé d'aimer mon voisin. Mais il a la même légitimité que moi à résider ici, je le respecte donc dans une demande de réciprocité.*

Nos différences sont utiles au développement de la ville dont nous profitons chacun. Il est certain que la déliquescence du milieu économique et la difficulté à envisager une perspective d'avenir rend cette assertion difficile à entendre, puisque la ville en crise ne donne plus à chacun l'opportunité qu'il en espère. Ce changement du milieu économique est majeur dans l'évolution de la crise humanitaire en une crise urbaine.

Ce message de coexistence d'une diversité urbaine est sans doute l'un des plus importants qui puisse être donné, or nous ne l'avons jamais entendu. Il est pourtant fondamental pour la construction d'une société urbaine centrafricaine et défend la reconnaissance des spécificités individuelles ou communautaires au sein de la collectivité.

⁶⁴ Lors de la journée d'ateliers, *Mieux lier aide humanitaire et développement en RCA*, organisée sous l'égide du ministère de l'Économie, du Plan et de la Coopération internationale (MEPCI) et animée par F. Grünwald, Groupe URD, le 17 mars 2016.

⁶⁵ L'expression « coexistence pacifique » est en réalité plus juste là où règne la différence, telle par exemple la relation éleveurs/agriculteurs en milieu rural. L'expression « cohésion sociale » dit bien ce qu'elle est : la cohésion au sein d'une communauté qui se reconnaît comme telle.

3.3.4 Incompatibles temporalités : urgence, médiation, ségrégation, urbanité, etc.

L'étude touche ici un point crucial : celui du temps long que prend le développement de la ville.

Le site de déplacés de M'Poko : décembre 2013-janvier 2017

M'Poko, comme tous les sites de PDI de Bangui, s'est formé de manière spontanée, sans préméditation. Ce site n'est jamais devenu un camp sous la responsabilité reconnue d'un organisme désigné. Quoiqu'il en soit, comme tout établissement humain, un site d'accueil se structure à partir des espaces de circulation, y compris de manière endogène comme ici. Rapidement, des ONG sont intervenues pour assurer les besoins de base (hygiène, santé, accès à l'eau potable et aux équipements sanitaires, protection, etc.) et commencer un enregistrement des PDI. Puis une gestion du site a été assurée, avec notamment la construction d'un dialogue pour une structuration de la société civile présente, suivie par un profilage pour une meilleure connaissance de ces populations captives afin de leur venir en aide et de minimiser les violences, car cette population réfugiée est bien captive, même si elle est physiquement libre de ses mouvements⁶⁶. M'Poko n'a pas dérogé à la règle.

Situé à quelques centaines de mètres du grand marché Combattants alors que de l'autre côté de la piste d'aéroport se développaient des projets d'agriculture maraîchère, la greffe a très rapidement pris. Habitat de fortune, services de base, structuration de la société civile, commerces, échanges : le site est devenu une véritable pièce urbaine, particulière certes, mais avec des liens de plus en plus forts avec la ville. En ce sens, trois années ont permis le développement d'une économie propre au site. Et plus sa fermeture était repoussée, plus cette économie s'y développait, basée sur la population captive. En effet, l'éloignement de la ville économique et la violence à l'œuvre dans les quartiers voisins étaient plus efficaces que des barrières, un sentiment d'enfermement étant clairement signifié⁶⁷ par les PDI qui y résidaient.

Cette dimension temporelle d'intégration d'un site de PDI à la ville est certes ressentie, mais tant que les acteurs humanitaires considèrent *avant toute discussion* la protection des personnes, les impacts

des processus urbains en jeu ne sont pas (re)connus. Les PDI se sentent mieux protégées lorsqu'elles sont rassemblées dans un site identifié plutôt qu'éparpillées dans des quartiers détruits. Tous les sites de PDI de Bangui montrent qu'après les départs volontaires des premiers mois, la population s'est stabilisée et les personnes déplacées ont préféré rester jusqu'à la fermeture volontaire. Si l'habitat y est des plus précaires et la vie réellement difficile, les services essentiels y sont fournis et une économie de subsistance s'y est développée, ce qui n'est pas le cas dans les quartiers de retour. Le retour de la population, massif, implique la reconstruction d'un quartier dans son ensemble, y compris son activité économique, alors qu'à **Bangui, les quartiers concernés n'ont pas accès aux services de base et présentent toujours les caractéristiques de vulnérabilité qui les ont transformés en cibles de violences.**

BBB (Build Back Better) versus BBS (Build Back Safer)

Utiliser une faiblesse pour en faire une force est un puissant levier de relèvement et lorsqu'un quartier informel est détruit, chacun s'accorde à dire qu'il ne *faut pas* le reconstruire avec ses lacunes mais profiter de cette destruction, pour le reconstruire *en mieux* (*Build Back Better*). C'est une évidence pour tout le monde, mais elle ouvre la porte à toutes les interprétations, car ce « mieux » n'est pas compris de la même manière suivant que l'on est humanitaire, habitant, opérateur de service, responsable du cadastre, etc.

Bangui n'a pas failli à la règle suivant laquelle, dans une vue très commune⁶⁸, l'administration compétente – le MHLSU⁶⁹ – aurait aimé avoir les moyens d'indemniser les PDI, en les réinstallant plus loin, en périphérie de la ville. L'idée sous-jacente du MHLSU pour la reconstruction en mieux était ici de construire un quartier *moderne*, en lieu et place des quartiers informels (droit d'usage et non de propriété d'un bien) au développement non maîtrisé. Au-delà de l'opportunité financière que cela représente, l'idée même de ne pas considérer la population présente est une entorse à la ville et à la diversité qui la fonde : celle-ci est faite par et pour ses habitants.

L'expression *Build Back Safer* [(re)construire plus sûr] s'est imposée dans les milieux humanitaires, pour préciser que l'objectif est bien d'appuyer les populations résidentes dans leur relèvement. Mais **il faudrait alors être en capacité de questionner les besoins de**

⁶⁶ Par exemple : des fonctionnaires font partie des PDI qui, à l'été 2016, étaient toujours résidents à M'Poko, tout en travaillant.

⁶⁷ Entretiens réalisés en août 2016. Cf. 6.1.2 *Personnes rencontrées antérieurement, en août 2016, lors d'une visite du site de M'Poko.*

⁶⁸ Comme relevé plus haut, celle-là même qui a prévalu à la fondation de Bangui, avec son centre colonial et ses villages autochtones à bonne distance. Cf. Villien F, Soumille P, Vidal P, Pirovano JP – *Bangui, Capitale d'un pays enclavé d'Afrique Centrale, étude historique et géographique*, CRET, Bordeaux, 1990, 202 p.

⁶⁹ Entretien avec le ministre, août 2016.

ces quartiers comme éléments de la ville. Et à Bangui, les ONG qui, au départ, souhaitaient s'engager dans ce BBB/BBS, un an plus tard avaient choisi d'engager une reconstruction sur les traces exactes de ce qui préexistait : **toucher la problématique foncière est une tâche à laquelle personne n'a pour l'instant osé se confronter.** Un constat qui fait finalement l'affaire du gouvernement puisqu'il peut continuer de fermer les yeux, n'étant pas assez fort pour construire une légitimité sur ces quartiers qu'il n'a jamais été en capacité de reconnaître.

Le BBB/BBS devrait ainsi interpellier la relation entre acteurs humanitaires (ONG & bailleurs) et institutionnels. La difficulté des premiers à (re) connaître les responsabilités des seconds et, par là même, à accepter l'engagement sur le terrain politique qu'est le développement urbain, peut générer des impacts majeurs. À Bangui, les actions de reconstruction tendent à reproduire l'informalité, dont nous verrons qu'elle a favorisé un sentiment d'impunité lors des exactions.

Les acteurs de la réponse : inconciliables visions complémentaires ?

Cette section revient sur les systèmes structurels que sont le gouvernement et les institutions centrafricaines d'un côté et le système humanitaire de l'autre, avec les agences des Nations Unies dans un rôle de coordination de l'action humanitaire et d'appui au gouvernement.

Une crise révèle ou met en exergue les fragilités existantes, rendant les nouvelles institutions doublement impuissantes. Fragilisées par la crise, elles se trouvent face à un problème antérieurement non résolu et amplifié par la crise, problème face auquel elles s'étaient déjà senties impuissantes à apporter une réponse.

Six mois après la mise en place du gouvernement, les critiques ont succédé aux espoirs, mais quels espoirs et quelles critiques ? Le gouvernement actuel semble avoir retrouvé les chemins de la gouvernance antérieure, mais pouvait-il en être autrement ? Pour(s) quelle(s) raison(s), un gouvernement serait-il *naturellement* en capacité de mettre en œuvre une ambitieuse politique de relèvement, uniquement parce qu'il est issu d'un processus démocratique après une très grave crise nationale ? Faustin Archange Touadéra, élu chef de l'État en février 2016, a été, durant cinq années (janvier 2008 – janvier 2013), le Premier ministre du président démis par la crise en mars 2013.

De son côté, dans le cadre de la réponse à la crise des PDI de Bangui, le système humanitaire traduit des évolutions de positionnement depuis les désaccords sur le fond avec le gouvernement temporaire au sujet du site AVICOM. D'une part, le gouvernement temporaire a laissé place à un chef d'État élu qui interpelle les agences de Nations Unies dans leur soutien formel au gouvernement. D'autre part, les ONG internationales sont restées sur leurs positions, ne validant pas la fermeture volontaire du site de M'Poko.

Dans tous les cas, chacun parle de coordination et tente de mettre en place des instances⁷⁰ qui y répondent : une coordination interne à l'action humanitaire et, plus largement, une coordination gouvernementale décisionnelle sur le sujet de la réponse à la crise. Cette sur-expression de volonté de coordination traduit la dualité des positionnements acteurs internationaux/institutions gouvernementales, ainsi que l'incompréhension des acteurs face à cette crise urbaine qu'ils ont des difficultés à appréhender, ne l'ayant pas identifiée comme telle.

3.4.1 Un partenariat acteurs humanitaires/gouvernement vécu en termes de rapport de force

Comme relevé précédemment, cette question de la coordination et de la relation autorités institutionnelles/système humanitaire engage des jeux de pouvoirs qui ne sont pas favorables au relèvement. La phrase entendue « *Nous leur avons laissé le leadership, peut-être avons-nous eu tort* » lors d'un entretien a très fortement résonné, ayant été entendue *verbatim* au sujet de la crise syrienne au Liban, également prononcée par un acteur international.

- Les acteurs de la réponse humanitaire ne peuvent-ils donc penser *que* sous forme de rapport de force ?
- Et au-delà d'un éventuel partenariat d'activités « proposées » par les acteurs humanitaires, ne serait-il pas possible d'envisager l'appui opportun aux institutions nationales ? Comme les documents publiés le rappellent, cette question⁷¹ a déjà été soulevée de longue date sans pour autant faire l'objet d'une réponse effective dans la réponse à la crise de Bangui.

⁷⁰ Cf. liste non exhaustive en annexe 3.

⁷¹ IASC, Final Strategy for meeting humanitarian challenges in urban area. Genève : Comité permanent interorganisations, 2010, in ALNAP (2012) p.15.

Le cas particulier de l'accès à l'eau potable

L'accès à l'eau potable, fondamental pour la vie humaine, est considéré comme un service essentiel en milieu urbain, artificialisé. Pour cela, il est objet d'attentions et d'interventions de tous les partenaires :

- À Bangui, c'est la SODECA, Société de Distribution d'Eau en Centrafrique, qui est l'opérateur public responsable de ce domaine ;
- Ce besoin fondamental s'accorde très bien avec l'organisation sectorielle des *Clusters*. Il est intégré dans le Cluster WASH (*Water, Sanitation and Hygiene* ou Eau, assainissement, hygiène) ;
- Les acteurs humanitaires sont très attentifs aux possibles risques de rupture d'approvisionnement, comme par exemple en cas de rupture de produits de potabilisation ;
- Ce besoin est l'un des mieux pris en compte par les projets de développement, avec de nombreux projets de la Banque mondiale.

L'annexe 2 détaille, en exemples, le traitement de quelques cas induits par la crise des PDI à Bangui et la réponse humanitaire et montre que le travail avec les ONG internationales ne se fait pas toujours de manière fluide. Leur objectif est l'accès à l'eau pour les bénéficiaires, sans considération du développement nécessaire des réseaux et de la structure, opérateur fragilisé par le contexte de crise. Mais l'absence du MMEH ou de sa DGH, à qui répond la SODECA, dans la définition des comités chargés de la fermeture des sites de déplacés (sous responsabilité du MASRN), témoigne de **l'absence de vue d'ensemble des acteurs gouvernementaux**.

3.4.2 La transversalité ne se décrète pas : elle se construit à partir de la volonté de compréhension des différents points de vues

Le jeu du vocabulaire et des expressions consacrées fait qu'aujourd'hui, tout projet est dit intégré, participatif, etc. Mais, au-delà du déclaratif, l'enjeu du sens donné à ses mots est oublié.

La cellule technique d'appui à l'action humanitaire

Lors de l'éclatement de la crise, le ministère des Affaires sociales et de l'Action humanitaire (MASAH), prédécesseur du MASRN au sein du gouvernement de transition, avait instauré une cellule technique d'appui à l'action humanitaire. Elle s'est caractérisée par la présence effective de représentants de chacun des ministères concernés, dont le ministère de l'Habitat et du Logement (MHL), et une véritable volonté partagée d'avancer. Son évolution est caractéristique alors

qu'elle s'est éteinte sans avoir pu produire de résultats opérationnels, même si son Directeur, par sa forte présence sur le site de M'Poko lorsque nécessaire, a été en capacité de faire redescendre les tensions lors d'incompréhensions avec les ONG internationales.

Les membres de la cellule se sont attachés à produire des propositions dans leurs domaines de compétence (ministérielle) et à être présents aux divers *Clusters*. Pour autant :

- La cellule ne disposait d'aucun budget spécifique, ce qui met en doute son mandat opérationnel. Comment était-il possible de mettre en œuvre toutes ces propositions ? De plus, les divers agents n'étant pas habitués à ce travail de réponse à une crise, ils ont pu s'appliquer à faire des propositions avec une excellence qui ne correspondait pas au contexte et à la temporalité de l'urgence ;
- Cette absence de budget a, dans le temps, interdit le suivi des *Clusters* par les membres de la cellule : les allers-retours hebdomadaires pour chaque secteur ont un coût en carburant, sans parler du véhicule qui était bien souvent la moto personnelle. En l'absence d'une action opérationnelle liée à leurs présences, celles-ci se sont espacées, jusqu'à disparaître ;
- Les diverses rencontres montrent que cette représentation était largement méconnue de la part des acteurs humanitaires, voire non souhaitée par certains, ce qui interroge sur le sens de la coordination portée par les *Clusters* ;
- **Enfin, qui étaient ces « représentants » ? Quelles compréhensions avaient-ils du système humanitaire auquel ils tentaient de prendre part ? Quel pouvait être leur apport, était-il seulement attendu ?**

Ce que l'on peut comprendre de son fonctionnement, plus de deux années plus tard, est une juxtaposition des thèmes de travail. Chaque ministère a vraiment travaillé à des propositions en fonction de son portefeuille, mais aucun processus opérationnel n'avait été prévu. Enfin, si ce groupe de travail s'est attelé à son sujet d'étude avec diligence sous la responsabilité du Directeur général des actions humanitaires du MASAH, quelle légitimité avait celui-ci pour planifier des actions transversales de réponse à la crise, c'est-à-dire pour encadrer les cadres d'autres ministères ? De fait, chacun des ministères interpellés dans ce groupe de travail a travaillé de manière sectorielle, chacun dans son champ de responsabilités. Et l'ensemble est resté lettre morte.

Aucun appui extérieur n'a permis de surmonter le manque d'expérience de cet organe dans une compréhension partagée entre acteurs nationaux et humanitaires, voire dans la construction d'une transversalité opérationnelle qui était son objectif affiché.

Le fonctionnement en silo du système des *Clusters* (autrement dit, de la coordination humanitaire) a déjà maintes fois été dénoncé par des études ou des rapports : il n'est pas en capacité, du moins actuellement, de porter la transversalité et donc d'appuyer la construction de celle-ci au sein du gouvernement.

Les organes formels ou décisionnels de coordination de la réponse à la crise des sites de PDI

Le système des Nations Unies a produit, de son côté, de multiples espaces de coordination, à divers niveaux, que le gouvernement est venu compléter. La liste non exhaustive de ceux-ci (cf. Annexe 3), au regard de la difficulté de la reconstruction *ex-post*, amène plusieurs remarques.

Hormis dans le cas d'une coordination locale territorialisée, tous ces organes se déclinent en piliers sectoriels. Leur structure même se montre incapable d'intégrer la transversalité alors qu'ils se dédient à la coordination. Lorsque le gouvernement crée son organe de coordination afin d'assumer sa responsabilité et prendre des décisions, il le crée de la même manière, avec une juxtaposition des ministères sectoriels, qui seront présents ou pas (peu importe). Si le MHLSU a été présent, sa présence a été extrêmement confidentielle, n'étant par exemple pas connue du Conseiller à l'Habitat auprès du ministre⁷². Au-delà de la présence effective de chacun, de son engagement dans la réponse, cela pose en filigrane **la question de ce qui est attendu du représentant, de sa position, de ses compétences et de son mandat de représentant**, dans chaque organe de coordination.

Cette réalité structurelle a des impacts sur les documents opérationnels produits sous forme de matrice. Ainsi, le Plan national de Relèvement et de Consolidation de la Paix en Centrafrique (RCPCA) 2017-2021 indique en note les sujets transversaux. Il est ainsi possible de relever que la crise urbaine de la capitale n'y est pas spécifiquement incluse, n'ayant pas été identifiée comme telle. Dans ce cadre, comment coordonner les différents besoins liés à une reprise de la vie quotidienne pour les retournés à Bangui, alors que les solutions durables pour les personnes déplacées, l'accès aux services de base et l'accès à une activité

génératrice de revenus (AGR) ont été éclatés entre les trois piliers⁷³ ?

La question du représentant est valable dans tous les lieux de coordination où les institutions sont représentées. Ainsi, l'essai de coordination territoriale⁷⁴ au niveau des arrondissements, en cours à l'été 2017, porte **la question de la représentation des diverses institutions lorsque leur différence n'est pas abordée**, alors qu'en Centrafrique, la hiérarchie est fortement structurante de la gouvernance : le choix du représentant est laissé à la responsabilité de chaque groupe d'acteurs.

- De quel mandat peut se prévaloir un représentant ? Quel est son objet, à quelle hiérarchie répond-il ? Ici, la chef de secteur d'arrondissement, dernier maillon dédié au terrain et à la connaissance de la population du MASRN, et le représentant d'un ministère stratégique comme le MEPCI ou le MHLSU, peuvent-ils se considérer mutuellement et développer un dialogue constructif ?
- Quelle capacité/légitimité est conférée au représentant pour porter ensuite les discussions au sein de son institution⁷⁵ ?
- Enfin, pour les représentants de la société civile et alors que les chefs de quartiers ont, dans le cas présent, refusé de donner délégation à leurs chefs de groupe⁷⁶, cette représentation ne va pas de soi.

Or, le succès de la démarche dépend intégralement de la qualité de la représentation de chacun des acteurs.

La remarque de la ministre des Affaires sociales et de la Réconciliation nationale qui a rappelé à l'été 2017 qu'elle avait la responsabilité gouvernementale⁷⁷ sur le sujet « Solutions durables des PDI » et donc de toute coordination institutionnelle, en tant que Présidente du Comité technique dédié, répond à l'habitude du secteur humanitaire de s'extraire des responsabilités gouvernementales dans ses activités, y compris lorsqu'il dit s'y inscrire. **Si la volonté de responsabiliser les municipalités (centrale et d'arrondissement) a du sens à l'échelle du territoire, elle relève de la décentralisation⁷⁸, qui n'existe pas encore en Centrafrique** : la proposition de loi a été transmise au Parlement à l'été 2017, le ministère de l'Intérieur y travaille donc actuellement.

⁷² Entretien du 13 avril 2017. En août 2016, il s'était avéré que, contrairement à ce qui était affirmé au sein du MHLSU, un représentant assistait aux réunions de coordination. En effet, le Directeur de la réforme foncière, partenaire de NRC dans un autre programme, suivait ces réunions. Cela pose fortement la question de ces représentations, de leur mandat, de ce qui en est attendu, par qui, etc.

⁷³ Cf. Annexe 4.

⁷⁴ Le programme AGORA

⁷⁵ Par exemple, est-ce qu'un chef de secteur social a pour mandat de représenter le département des affaires humanitaires du MASRN ? Est-il seulement équipé pour cela ?

⁷⁶ Par exemple, le 5^e arrondissement est composé de 27 quartiers regroupés en trois entités de neuf quartiers. Le chef de groupe est un chef de quartier de l'un d'eux.

⁷⁷ Ce que confirme la responsabilité gouvernementale du thème 4 du pilier 1 du RCPCA.

⁷⁸ Renommée localisation pour ce qui concerne l'aide, afin de suivre la tendance issue du WHS (*World Humanitarian Summit* – Sommet mondial sur l'action humanitaire) de mai 2016.

Enfin, la liste des coordinations engendre un questionnement sur les objectifs et les responsabilités de celles-ci, du porteur au pilotage des piliers, les agences des Nations Unies élaborant chacune leur programme (HCR/OCHA) ou affichant des difficultés à travailler ensemble (HCR/PNUD).

Le développement d'une méthodologie de médiation humanitaire

Une médiation est nécessairement animée par un médiateur, impérativement neutre, qui veille à la triangulation de la parole, afin que chacun participe à la construction d'une pensée commune, sans appropriation de la parole ni échange bilatéral personnalisé.

Il n'est pas anodin que les questions posées par la médiation humanitaire soient absolument identiques à celles du projet urbain participatif : dans les deux cas, l'objectif est de construire le cadre d'un « vivre ensemble » entre des personnes très diverses. C'est en effet la richesse humaine urbaine qui permet à la ville de se développer dans les réseaux économiques, culturels, diplomatiques, etc. Et c'est cette diversité, difficile à encadrer, qui implique la multitude d'institutions de gestion que les acteurs humanitaires ont bien souvent des difficultés à comprendre.

La question de la médiation, comme du projet urbain participatif, n'est pas « *Que souhaitez-tu ?* », question à laquelle la réponse est invariablement une liste de doléances autocentrées : un lampadaire à côté de ma porte d'entrée, un arrêt de bus à moins de 100 m de chez moi, un compteur d'eau potable individuel, ma rue sans flaque d'eau pendant la saison des pluies, etc., sans aucun lien avec les possibles (par exemple, le paiement de taxes) ou le sens de l'engagement contraignant (par exemple, le respect des règlements). De fait, en milieu urbain, c'est bien cela qui est en jeu : la gestion de la diversité d'un important groupement de population aux aspirations contradictoires : la collectivité, très différente des communautés chères aux acteurs humanitaires.

Pour permettre cet échange et l'expression de ce qui doit être dit, une méthodologie de médiation, qualifiée d'humanitaire dans ce contexte, a été mise au point à l'occasion du projet de reconstruction d'abris dans le quartier de Boeing⁷⁹. Celle-ci s'appuie sur des principes simples mais non négociables :

- La représentation de tous les acteurs directement impliqués ;

Par exemple, dans le cas de Boeing, il a fallu que les ex-résidents chrétiens du site de M'Poko, organisés

en association pour le retour, aillent chercher les ex-résidents musulmans partis s'abriter dans l'enclave du PK5, afin que les anciens habitants du quartier soient pris en compte et qu'ils reconnaissent la solution établie. La présence des autorités locales ou nationales, des « jeunes » (membres de groupes armés locaux), des forces de sécurité locales ou internationales, était également souhaitée.

- Une médiation neutre et impartiale, qui ne verse ni dans l'arbitrage, ni dans le jugement, ni dans le conseil ou la *facipulation* (trop souvent, ce qui est appelé participation est utilisé pour faire valider des idées et des plans préétablis) pour la facilitation de la construction d'un processus de relèvement ;
- Des réunions-sessions de travail transparentes et ouvertes à toute personne, sous respect des règles de base de dialogue collectivement établies : *je te donne le même respect que celui que je demande en venant participer, j'ai la même place et la même voix que toi dans les décisions* ;
- Des méthodes de facilitation de médiation, qui sont autant de codes de gestion d'un collectif volontaire et inclusif, permettant de niveler les relations de pouvoir et à chacun de s'exprimer, d'être écouté et d'écouter en retour, et de prendre une part égale dans la décision qui est celle des parties (et jamais celle du médiateur).

L'expérience menée à Boeing a notamment permis la reconstruction, appropriée par la population, d'un quartier. Mais d'une part, elle a été menée à l'occasion d'un projet dirigé par une ONG internationale et dédié à la construction d'abris, qui était donc l'un de ses objectifs ; d'autre part, ce projet a été développé sur 19 mois⁸⁰, entre l'initiation de la démarche et la fermeture du projet de reconstruction. Cette temporalité était acceptable pour un projet pilote, suite à l'échec du projet des 800 maisons et dans un contexte *in fine* particulier⁸¹. La réalité montre que, pour les projets actuellement en cours dans un contexte où tout se précipite avec la fermeture des sites de PDI, le temps dédié à la médiation s'est nettement raccourci et la construction de l'abri y est bien redevenue une finalité en tant qu'indicateur principal des projets financés. Quoi qu'il en soit, **la prise en compte des populations concernées et des acteurs a changé** pour la deuxième série de projets de reconstruction d'abris. Et cette évolution, de taille, mérite d'être relevée pour ce qu'elle est.

⁷⁹ Cf. présentation du projet dans le paragraphe 3.2.8 *La force du territoire dans une réponse d'implantation d'habitat*.

⁸⁰ Du 01/09/2015 au 31/03/2017.

⁸¹ Cf. le paragraphe 3.2.8 *La force du territoire dans une réponse d'implantation d'habitat*.

3.4.3 Un fonctionnement par juxtaposition qui handicape la transversalité

Dans un pays où la hiérarchie est fortement structurante de la gouvernance, les ministères ont toujours eu des difficultés à travailler ensemble. L'organigramme gouvernemental les place en parallèle, sous l'autorité de la primature et/ou du chef de l'État.

La responsabilité de la réponse à la crise des personnes déplacées internes a été donnée au ministère des Affaires sociales (MASRN), qui est chargé de l'action humanitaire. Par ce choix, le gouvernement reconnaît le caractère humanitaire de la crise, mais ni la spécificité urbaine de Bangui, ni sa complexité. Conformément à son habitude de créer des comités techniques, le gouvernement multiplie les structures de réflexion (la décision revenant aux comités stratégiques) où il juxtapose les ministères concernés. Or, le ministère qui préside le Comité n'a pas de légitimité particulière à encadrer un autre ministère. Ces caractéristiques de fonctionnement sectoriel résonnent ainsi fortement avec celles des agences des Nations Unies dans le cadre de la réponse humanitaire, comme on l'a observé plus haut et mis en évidence à travers les instances de coordinations créées. Or, justement, le gouvernement a un besoin majeur de cet appui à la construction de transversalité, tout particulièrement en milieu urbain.

Nous ne pouvons également que constater à quel point la réponse à la crise de Bangui n'a jamais été transversale, ou intégrée, contrairement aux volontés affirmées et ce, malgré une première mobilisation, à travers la cellule technique, qui le souhaitait vraiment, sans en avoir les clés. Ce fonctionnement sectoriel se retrouve d'ailleurs dans les appels à projets de bailleurs (cf. un extrait du HIP⁸² d'août 2016 en Annexe 5) et donc dans les projets humanitaires développés alors même que le contexte urbain est par essence transversal.

3.4.4 Une compréhension du développement urbain à travers un urbanisme planificateur statique

Les ministères des Affaires urbaines sont souvent des ministères faibles au pouvoir fort. Ils revendiquent à juste titre une transversalité, sans être en capacité de construire la légitimité nécessaire, voire sans en avoir la volonté, estimant généralement qu'elle

leur revient de droit. Or, comme la transversalité, la **légitimité ne se décrète pas, elle se construit.**

Ces ministères manquent généralement de moyens, alors même que la corruption y est souvent élevée dès qu'ils travaillent en lien avec l'attribution foncière (le lotissement, la vente ou l'enregistrement de parcelles), ce qui fait dire aux acteurs humanitaires qu'il est inutile de travailler avec le gouvernement. Les ministères des Affaires urbaines ont pourtant un rôle majeur dans la construction de la vulnérabilité/de la résilience/de la préparation aux crises, avec ou sans décentralisation effective : il s'agit de l'institution chargée des règlements de construction, donc de la décision de ce qui est formel ou non.

L'urbanisme est une discipline très récente dans les formations africaines.⁸³ Concernant le développement urbain, la première limite que les urbanistes rencontrent à Bangui a trait à la difficulté pour eux de se frotter à la complexité de la réalité urbaine lorsque, jeunes diplômés, ils assument des responsabilités sans les traditionnelles expérimentations au sein de structures opérationnelles. Cela a des impacts importants dans des contextes où les acteurs politiques comme les outils opérationnels sont restés au stade de la vision de la modernité et du zonage. Ce constat n'est pas récent et la promotion de documents d'urbanisme stratégique a cours depuis le début des années 2000, notamment appuyée par CGLU. Mais cela n'est pas encore effectif à Bangui, où le schéma directeur date de 1972. Seul le MHLSU en dispose et dit continuer de travailler sur cette base, sans qu'il n'ait été possible de le voir.

3.4.5 Le sens de la non-formalité : l'impact de la non-reconnaissance des quartiers sous-intégrés, régis par le droit coutumier de l'usage

La cartographie des projets en cours ou en prévision serait intéressante car elle mettrait en évidence la territorialisation des acteurs. En ce qui concerne l'agglomération de Bangui, les acteurs humanitaires agissent dans le 3^e, le 5^e arrondissement et à Boeing dans la commune voisine de Bimbo. Les projets du gouvernement sont, pour leur part, soit dans le centre international que sont les 1^{er} et 2^e arrondissements soit en grande périphérie, là où aucune urbanisation existante n'impose de contrainte au développement

⁸² *Humanitarian Implementation Plan*. Il convient de souligner l'usage de l'anglais alors qu'il s'adresse à trois pays où le français est l'une des langues nationales. Seul le Cameroun a une politique bilingue français-anglais.

⁸³ La Centrafrique rassemble une vingtaine d'urbanistes, *a priori* tous nés à Bangui et tous issus de l'École africaine des Métiers de l'Architecture et de l'Urbanisme (EAMAU), à Lomé, Togo.

d'équipement ou d'une ville nouvelle. Cette répartition territoriale ne peut qu'interpeller, au regard de l'absence actuelle du MHLSU dans les quartiers touchés par les destructions et au sein de la réponse humanitaire. Le PRESU⁸⁴ pourrait changer ce constat, à travers l'implication possible de représentants de la gouvernance urbaine⁸⁵.

Depuis la réponse donnée par les acteurs humanitaires des projets de reconstruction d'habitat sous forme d'abris de 16 à 20m², les acteurs gouvernementaux ne cessent de répéter :

- que ces reconstructions ne correspondent pas aux besoins ;
- que ces projets doivent respecter la réglementation qui prévoit que la surface d'une maison ne peut être inférieure à 35 m². À l'été 2017, les discussions évoquaient une règle de 26 m² minimum en période de crise. Ainsi, le Code de l'urbanisme établi dans les années 1980 prévoit une marge de recul des constructions de deux à trois mètres par rapport aux murs de clôture, la superficie minimale d'une chambre à 9 m², un coefficient d'occupation du sol, etc.

Effectivement, un service des permis de construire au sein du MHLSU et une commission des permis de construire rassemblés sous la responsabilité du MHLSU, de la municipalité et du ministère des Finances sont chargés de faire respecter la réglementation. Mais comment demander un permis de construire sans pouvoir justifier de la propriété du terrain ? Or, la situation des titres de propriété n'est jamais évoquée par le MHLSU, processus coûteux défini par la loi de 1964 et qui s'échelonne en 14 étapes⁸⁶, chacune étant potentiellement sujet à lenteur et corruption. La pratique actuelle de l'urbanisme ne permet donc pas d'encadrer la réalité du développement urbain des secteurs présentant un développement endogène à Bangui.

Le problème est donc beaucoup plus large, la très grande majorité des propriétés ne disposant pas de titre de propriété. Mais les propriétés sises dans les quartiers planifiés et intégrés ne font pas l'objet d'un déni de droit de résidence, comme les quartiers sous-intégrés, elles sont considérées comme un bien marchand. **La question en filigrane est ainsi celle de la reconnaissance des anciens quartiers autochtones, régis par le droit coutumier en référence au droit d'usage, parallèlement à une réglementation urbaine moderne, qui définit un bien marchand : le titre de propriété⁸⁷.**

Le refus de reconnaissance de ces populations par les institutions et la communication que certains membres du gouvernement, plus extravertis que d'autres, ont pu faire à l'encontre des programmes humanitaires ne sont pas pour favoriser une situation saine et propice au respect de la diversité de chacun. Ces attitudes ou déclarations sont autant d'éléments de **renforcement du sentiment d'impunité vis-à-vis de ces populations sous-intégrées**. Et, toujours, sans que cela n'ait été identifié, par qui que ce soit : chacun est certain de la justesse de son activité, au regard de son mandat.

Si l'objectif des programmes d'appui au retour est la construction d'un abri comme base du développement d'un habitat futur, en lieu et place de l'ancien, alors il est indispensable de se reposer la question du devenir de ces quartiers régis par un droit d'usage que sont tous ces quartiers vulnérables/informels/ sous-intégrés, devenus centraux. Sans cette prise en compte du devenir, aucun programme ne saurait affirmer être en lien avec le développement.

⁸⁴ Le Programme de Reconstruction Économique et Sociale en Milieu Urbain, réalisé par l'AFD sur financement du fonds Békou, a pour objectif annoncé de travailler les composantes urgence et développement au sein d'un même projet. À l'été 2017, seul le volet urgence avait été mis en œuvre.

⁸⁵ La délégation « développement urbain » partie à Haïti pour un échange avec des pairs en septembre 2016.

⁸⁶ Source : Entretien du 15 mars 2016 avec Patrick AKA de NRC, chef du projet *Displacement and housing, land and property rights*. NRC, HCR, *Displacements and housing, land and property rights in the Central African Republic*, décembre 2014, 57p. <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/CARDisplacementHLPlores.pdf>

⁸⁷ Même si la volonté était présente, les administrations actuelles des villes africaines sont dans l'impossibilité *matérielle* de délivrer des titres de propriété au regard de l'ampleur du travail nécessaire. Payne G et coll. (2009).

4

Conclusion et recommandations

4.1 Conclusion

La conclusion de cette recherche tend à compléter, pour la valider, l'hypothèse de départ selon laquelle la crise des déplacés de Bangui, initialement humanitaire avec un volet urbain, s'est transformée en crise urbaine avec un volet humanitaire. En effet, la crise a été humanitaire durant la période propre à l'urgence mais les observations tendent à montrer que des caractéristiques urbaines sont impliquées dans l'éclatement même de la crise. Le lien entre la territorialisation des violences, les caractéristiques urbaines des quartiers touchés avec systématisme et leur relation à la gouvernance questionnent la vulnérabilité des populations et le sentiment d'impunité constaté. En d'autres termes, le refus de reconnaissance imputé aux premières extensions urbaines endogènes, l'organisation communautaire que Bangui n'avait pas encore dépassée et les activités formelles et informelles du cœur commercial de Bangui ont, ensemble, construit une vulnérabilité qu'il serait erroné de séparer de la localisation de l'éclatement de la crise. **La crise humanitaire de Bangui a donc impacté une crise urbaine latente et l'a révélée lorsque la crise urbaine a rendu les retours difficiles.** Ainsi, la réponse humanitaire a répondu à **la crise humanitaire** de l'urgence. Mais lorsque la crise humanitaire **est devenue un volet d'une crise urbaine majeure** à Bangui, avec les premiers impacts des programmes de reconstruction dédiés aux retours,

les activités développées n'ont pas été en mesure de répondre à la crise humanitaire urbaine. De fait, ces activités tendent à la reconstruction du contexte initial, impacté par une ségrégation effective et volontaire.

La diversité urbaine de la densité de population induit une gouvernance complexe et l'émergence de nombreuses institutions gestionnaires, à différents niveaux hiérarchiques : **la ville est terrain politique⁸⁸ par excellence.** Tant que les acteurs humanitaires n'auront pas accepté cette réalité, ils ne seront pas capables de fonctionner efficacement au sein des dynamiques urbaines.

4.1.1 La survalorisation du retour au détriment d'une approche holistique : de l'habitat à l'activité économique

Les modes d'actions établis en amont par le système humanitaire ont mené à survaloriser le retour des PDI en un mouvement pendulaire « lieu de résidence initial → site d'accueil → retour au lieu de résidence d'avant la crise », sans prendre en compte l'impact de l'évolution du contexte urbain.

La question fondamentale pour le retour de la population déplacée, qui n'apparaît pourtant nulle part, concerne l'accès au marché immobilier ou foncier et la réalité de ces marchés. C'est une question fondamentalement urbaine et systémique. La sécurité

⁸⁸ L'origine même du mot renvoie au sens de la ville : l'étymologie rappelle en effet que la politique est issue de *polis*, la cité grecque, c'est-à-dire la communauté organisée, complémentaire de *astu*, la ville bâtie. Cette différence est également présente en latin, avec *urbs*, la ville bâtie (qui engendrera urbanisme, urbain, etc.) complété par *civis* (ensemble de personnes qui dorment sous le même toit) décliné en *civitas*, (con)citoyens.

est une des données de ces marchés ; elle a toujours existé ; la crise lui a donné une importance majeure dans certains quartiers. La question complémentaire pour engager le relèvement est celle de l'accès au réseau économique. Envisagée à travers les AGR, au niveau individuel, elle semble avoir des difficultés à considérer la force du réseau et ses acteurs. Ce que le fonds Bêkou a bien identifié puisqu'il s'attache à promouvoir la structure d'une échelle supérieure avec la mise en place de structures coopératives.

Les dynamiques de résilience des personnes déplacées dans le contexte urbain (ici, le site de M'Poko) n'ont *a priori* pas été prises en compte, alors qu'elles auraient permis d'accompagner les processus de relèvement amorcés et de les inscrire au sein des dynamiques urbaines de manière pérenne.

4.1.2 La reconstruction des vulnérabilités anciennes (*do no harm* ?)

Si l'on considère la non-reconnaissance par les institutions (l'informalité) des quartiers sous-intégrés, les caractéristiques territoriales constatées à Bangui questionnent sur l'avenir que les acteurs humanitaires sont en train de reconstruire, contre l'avis des autorités institutionnelles. En effet, sans nécessairement réaliser le sens de cet état de fait, les ONG internationales réinstallent les populations vulnérables dans leurs anciens lieux de vie dans des conditions d'intégration inférieures à celles qui prévalaient en 2013, les divers réseaux informels (économie, éducation, santé, mais également accès à l'eau par les puits) ayant été détruits lors des exactions ou avec la fuite des habitants.

Ce rapport de force entre les acteurs internationaux forts du financement de projets et le gouvernement qui ne propose toujours rien pour les populations vulnérables et les quartiers sous-intégrés, conjugué à l'expression publique du désaccord gouvernemental au sujet des projets de reconstruction d'abris, renforce le sentiment d'impunité vis-à-vis de ces populations informelles et vulnérables. Quant à la justice, elle peine à se relever et à s'imposer comme régulateur, malgré le financement de plusieurs programmes.

4.1.3 L'impuissance devant des quartiers populaires régis par le droit d'usage et sous-intégrés⁸⁹

Ce constat d'impuissance a imprégné toute l'étude. Il n'est pas nouveau en tant que tel. Il est intéressant dans le sens où il permet d'approcher les modalités d'intervention des acteurs et leurs différences.

La gouvernance urbaine à Bangui ne sait pas plus aborder le dynamisme que la vulnérabilité de ces quartiers qui ne correspondent pas à l'objectif de ville moderne promue. Il est sans doute possible de dire qu'ils font partie de la diversité urbaine, jusqu'à ce que leur sous-intégration et leur taille posent de réels problèmes (sécurité, hygiène, protection des personnes, etc.), comme souvent dans les pays en voie de développement.

Le refus de reconnaissance des lieux d'habitat coutumier des populations populaires urbaines par les acteurs gouvernementaux, renforce un sentiment d'impunité vis-à-vis de ces populations vulnérables, alors même que l'ensemble des acteurs développe en ces mêmes lieux des activités de cohésion sociale en appelant à la coexistence pacifique.

Les acteurs humanitaires envisagent leur compréhension du contexte à partir de la vulnérabilité issue de la crise et donc, dans le cas présent, à Bangui, à partir de la crise des PDI, caractérisés par leur vulnérabilité et les risques inhérents. Les ONG internationales entrent donc dans le système urbain par le site de déplacés qui rassemble les personnes vulnérables qu'ils vont s'attacher à accompagner vers un relèvement souhaité.

- Sans comprendre les réalités urbaines antérieures à la crise, à Bangui, les acteurs humanitaires, ONG internationales et bailleurs, se sont montrés incapables de définir la préparation souhaitée au retour annoncé dans les quartiers détruits ;
- Les modalités d'actions sont traditionnellement développées à partir du lieu où les personnes vulnérables sont rassemblées, dans le cas de Bangui, à partir des sites rassemblant les personnes déplacées. Avant la médiation à Boeing, aucune action n'avait été développée à partir de la considération du quartier urbain de retour et de toutes ses caractéristiques ;
- Cela se traduit par une difficulté souvent formulée « d'identification des bénéficiaires », dès que ceux-ci se retrouvent dans un milieu urbain. D'une part les vulnérabilités y sont multiples et pas uniquement liées à la crise, objet de l'action financée des ONG ; d'autre part, cette dissémination implique des activités ciblées souvent considérées alors comme *de développement*, puisque le rassemblement traduisant l'impact de la crise n'est plus ;
- L'oubli des plus vulnérables, populations souvent invisibles, comme les non-proprétaires à Bangui, que le marché immobilier repousse à la périphérie, les fragilise encore davantage ;

⁸⁹ L'informalité correspond à l'absence d'une validation formelle soit, dans le cas individuel de l'habitat, d'un titre foncier ou d'un permis de construire, ce qui à Bangui correspondrait à la quasi-totalité de la ville au regard de la faible couverture des titres fonciers. Ici, c'est le refus de reconnaissance gouvernementale qui est pointé du doigt par ce qualificatif. La sous-intégration caractérise la non-intégration du quartier dans la desserte par les réseaux urbains publics (services et infrastructures). Elle porte donc une autre réalité, même si elle s'applique ici aux mêmes secteurs.

- L'incompréhension de la gouvernance urbaine peut mener des acteurs humanitaires à promouvoir des actions qui préempteraient sur l'avenir, comme par exemple la gratuité de l'accès à l'eau, qui reste un service urbain fragile. Cette gratuité ne peut être qu'un acte politique géré par l'institution qui en a la charge.

Enfin, ces différents points de vue d'une même situation et le rapport de force qui caractérise bien souvent les relations de ces deux types d'acteurs engendre elle-même des blocages contre-productifs.

- Cette incapacité à prendre en compte une vue d'ensemble handicape la compréhension des dynamiques urbaines de la capitale et donc interfère avec l'émergence de solutions pérennes propres à soutenir la paix.

4.1.4 L'absence de compréhension des structures urbaines

L'absence de réseau de voies dans les quartiers détruits et la demande récurrente de sécurité pour revenir y vivre renvoient à l'absence de reconnaissance du rôle de l'espace public, par tous les acteurs présents dans la réponse humanitaire à Bangui.

Ce qui se trouve en jeu est le développement de quartiers urbains, structurés par un espace public qui représente un lieu de sécurité où chacun à la légitimité d'être : le fonctionnement urbain est indissociable des territoires publics. Ils peuvent avoir différentes formes en fonction du service accueilli ou de l'usage mais ils restent fondamentalement garantis par la gestion de la collectivité.

4.1.5 Le positionnement des acteurs humanitaires vis-à-vis de la construction d'une société civile : de la communauté à la collectivité

Les modalités mises en œuvre par les programmes humanitaires de réinstallation d'une communauté dans un quartier, menés contre l'aval du gouvernement, ont eu un impact lors de la résurgence des violences de septembre 2015, quand l'un d'entre eux a été ciblé avec systématisme. La démarche de médiation humanitaire mise en place par les ONG internationales a ensuite pris en considération les dimensions de la collectivité, au-delà de l'agrégation des communautés.

En relevant la dimension politique, inhérente au développement du cadre urbain, la question en filigrane interroge les impacts des projets humanitaires en appui à la société civile, voire à sa construction. Car cette activité a un fort impact⁹⁰ sur la gouvernance à venir. Travailler à la construction de la reconnaissance des populations les plus vulnérables comme à la construction de structures de la société civile, afin de remédier aux lacunes de la gouvernance, voire dans l'objectif d'y prendre part, est un acte politique fort.

4.1.6 La reconnaissance de la différence et de la diversité à travers la médiation

À l'été 2017, la médiation était intégrée dans les programmes de retour et de reconstruction d'un lieu d'habitat. Pour autant, le temps de projet n'est pas nécessairement celui du temps de la médiation et le risque est important que celle-ci ne soit mise en œuvre qu'au regard des populations dans l'objectif d'une coexistence pacifique, en laissant de côté les acteurs urbains, notamment les autorités. La question de leur implication et de leur interpellation reste entière alors que, structurellement, elles ne peuvent accepter de travailler sous l'autorité d'une ONG internationale.

Les diverses échelles, du gouvernement au quartier, appellent cette reconnaissance des différents acteurs et la construction d'un processus de dialogue partagé.

4.1.7 Entre urgence et développement : le relèvement avec les acteurs nationaux ?

Les agences des Nations Unies disposent de deux modes d'intervention : d'urgence ou structurelle. Dans le cadre du retour de PDI, l'urgence a été dépassée et les processus de développement, remis en œuvre de manière structurelle, retrouvent *a minima* les travers d'avant la crise. Ainsi, garantir un contexte favorable au retour des PDI en termes de services publics de base, qui plus est dans des quartiers où ils n'existaient pas antérieurement, s'est avéré impossible sans que cela ne soit anticipé, relevé et assumé par les ONG internationales le préconisant en préalable à la fermeture du site de M'Poko. La sous-intégration a donc un impact important pour la conception de la réponse.

⁹⁰ À ce sujet, le meilleur exemple est sans doute la réponse à la crise du séisme de Port-au-Prince, alors que les réponses humanitaires ont *in fine* donné une existence reconnue aux quartiers qui jusque-là « n'existaient pas » (Les *quartiers* des Mornes avaient une existence physique, mais dans le langage commun, il s'agissait de *ces gens-là*, qui n'avait pas à être là et donc *n'y étaient pas*). Il est possible actuellement de constater à Haïti que le système est en train de repositionner les jeux d'acteurs en prenant ces nouveaux arrivants en compte.

4.1.8 L'absence de vue d'ensemble, aussi bien du côté des actions humanitaires que du gouvernement

L'absence d'identification du caractère urbain de la crise a engendré une absence de vue d'ensemble du phénomène de la crise des déplacés à Bangui, tant au niveau de ses causes et de ses impacts que des solutions à développer, et ce pour tous les acteurs, aussi bien humanitaires qu'institutionnels. Ces incompréhensions du contexte et l'absence de *compétences métiers* urbaines⁹¹ au sein des acteurs humanitaires de la réponse n'ont pas permis d'apporter le soutien nécessaire aux institutions centrafricaines pour le développement d'une réponse intégrée. Lors de la période juste antérieure à la fermeture du site de M'Poko, annoncée et acceptée sur le principe, les ONG internationales et le CCCM ont agi en porteur de « conseils » auprès du gouvernement, sans réaliser que ceux-ci ne pouvaient pas être entendus. Ils ne disposaient ni du mandat ni de la légitimité pour ce faire, alors que les ONGi développaient des projets de reconstruction pour le retour que le gouvernement refusait et que, de son côté, le CCCM ne s'est pas montré capable d'interpeller les acteurs institutionnels, ni même de les accueillir lorsqu'ils sont venus participer à la première réponse en 2014. **Ce positionnement décalé par rapport aux besoins de la réponse et aux légitimités construites de chacun s'est traduit par un support opérationnel** des Agences des Nations Unies interpellées par le gouvernement **à la fermeture du site de M'Poko et non à l'accueil du retour dans les quartiers**, sous forme de modalités d'enregistrement de la fermeture. Ce retour était pourtant l'objectif qui motivait tous les choix des acteurs humanitaires. **L'objectif national était atteint, avec succès, mais pas l'objectif humanitaire.**

Les enjeux fonciers, prévalant à la sous-intégration des quartiers et à l'absence d'espace public, n'ont ainsi pas pu être abordés, ni d'un côté, ni de l'autre.

4.1.9 La coexistence des différentes visions en trois points

1. Les ONG internationales travaillent à la relève du *bénéficiaire*⁹², seul l'homme est reconnu par l'acteur humanitaire. Or, un homme seul est incapable de vivre en milieu urbain : il doit sa survie à son intégration dans divers réseaux, à commencer par son voisinage.

2. Le refus de reconnaissance de résidence de ces populations populaires par le MHLSU et leur sous-intégration ont un impact important pour le développement d'une économie *a minima* de subsistance, donc pour la paix et la stabilité recherchées.
3. La spécificité des milieux urbains, où les institutions de régulation sont par essence nombreuses, impliquées par la diversité et le nombre des populations encadrées, n'arrive toujours pas à être considérée à sa juste mesure.

4.2 Recommandations

Le déroulement de la réponse à la crise des déplacés de Bangui a pris corps à travers la fermeture des sites de PDI quatre années après celle-ci. **La question de l'urgence était dépassée depuis longtemps, même si le risque vital existe toujours** : il est aujourd'hui chronique en RCA. Les questions traitées concernant la crise étaient devenues politiques. Les recommandations issues de cette recherche sont donc en relation avec ce contexte humanitaire de post-crise en milieu urbain qui témoigne des difficultés à établir un dialogue avec les dynamiques urbaines, fortement atteintes par la crise. Ainsi, la relation avec la gouvernance urbaine y tient une part importante, à contre-courant de certaines habitudes humanitaires.

4.2.1 S'attacher les compétences métiers pour la compréhension du contexte urbain

Depuis la crise du séisme haïtien, cette recommandation est récurrente, mais force est de constater qu'elle ne trouve pas sa traduction sur le terrain. Néanmoins, dans un contexte de crise destructrice, elle ne peut pas être ignorée.

Cette compétence relative aux pratiques et contextes urbains peut s'inscrire à différents niveaux. S'il est important qu'elle soit intégrée au sein des ONG internationales à partir de la conception même des programmes de réponse à une crise urbaine, la vue d'ensemble partagée gagnerait à être présente au niveau de la coordination humanitaire. OCHA ou le HCR possèdent aujourd'hui une capacité importante à produire une cartographie, mais celle-ci a pour objet de traduire les informations concernant les besoins, la réponse à ceux-ci et toute information factuelle associée. La production de cartes d'analyse s'avérerait

⁹¹ Par-là, nous entendons les compétences professionnelles propres à la compréhension du développement urbain et de ses dynamiques.

⁹² Évolution sémantique de la victime initiale, afin d'inclure entre autre la redevabilité envers le bénéficiaire de l'aide.

un outil important dans des contextes complexes, tels les contextes urbains. Elles permettent en effet une lecture transversale directe, des plus efficaces si elles ont été conçues dans ce sens. Enfin, cette compétence est nécessaire à l'écriture d'une réelle stratégie de sortie.

4.2.2 Travailler à une compréhension du mandat des autres acteurs de la réponse

Cette recommandation cible tous les acteurs, tant humanitaires que gouvernementaux. Les ONG internationales ne connaissent pas les lieux de gouvernance, *a fortiori* ceux de la gouvernance urbaine, et la répartition des responsabilités. De leur côté, les cadres gouvernementaux déclarent vouloir décider des activités des ONG internationales. Ces positionnements classiques nourrissent la crispation de la coordination et des jeux de pouvoirs en cours.

Le système actuel d'appels à propositions rend difficile la conception d'un projet en relation avec une institution gouvernementale : après deux ou trois refus, la légitimité de l'ONG internationale serait mise en cause. La recommandation faite aux bailleurs humanitaires⁹³ était de demander aux récipiendaires des fonds de mise en œuvre des projets une simple page de rapport de démarrage dans le mois suivant l'approbation des fonds. Celle-ci aurait pour objet d'informer sur la gouvernance relative au projet avec l'identification de la (ou des) personnes référente(s), les modalités d'implantation, la transversalité recherchée. Si la relation doit être conflictuelle du fait de la gouvernance, que cela soit dit, explicité et les impacts explorés. L'objectif recherché est d'**appuyer un agenda local cohérent, non d'en développer un en parallèle.**

4.2.3 Accepter qu'intervenir en milieu urbain est un acte politique

Le milieu urbain se caractérise par sa structuration en réseaux interconnectés. Intervenir en ville de manière profonde implique de s'inscrire au sein de ces interconnexions. En milieu urbain, l'informalité est très majoritairement une caractéristique de la vulnérabilité. Appuyer de manière pérenne ces populations vers le relèvement revient très généralement à promouvoir une structuration de la société civile.

La recommandation n'est pas la revendication, bien au contraire. Mais concevoir cette position politique pour une ONG lui permettrait d'engager le dialogue avec la gouvernance urbaine, en toute conscience de ses réticences et avec l'humilité nécessaire. Un gouvernement qui fait appel à l'aide humanitaire est affaibli, le reconnaît et/ou joue du rapport de force diplomatique pour instrumentaliser l'aide humanitaire. L'efficacité plaide en faveur de l'éthique et de la juste compréhension.

4.2.4 Promouvoir, initier, développer et conserver le dialogue avec les acteurs de la gouvernance urbaine, contre vents et marées

Il est extrêmement rare que l'ensemble des enjeux identifiés ou des solutions proposées fasse consensus et cela n'est pas l'objectif premier. Mais un projet refusé formellement par l'institution responsable sera toujours ressenti comme illégitime et présentera de graves lacunes à son appropriation, jusqu'au renforcement du sentiment d'impunité relevé ici.

L'une des principales leçons de la délégation centrafricaine lors de son échange avec des pairs à Port-au-Prince⁹⁴ est qu'il est légitime de **questionner la règle en cas de crise**. En effet, celle-ci a été conçue pour un développement normal, ce que la réponse à une crise n'est pas. L'objet, ici, est bien de partager les besoins, les enjeux et les impacts entre les différentes parties. Tout outil est utile dans le maintien du dialogue qui, dans le cas de la Centrafrique, est passé par un échange entre pairs, mis en œuvre par un bailleur.

Les acteurs opérationnels de la gouvernance urbaine n'ont pas nécessairement une bonne connaissance de tous les secteurs urbains⁹⁵. De simples visites communes sur les terrains d'opérations des activités humanitaires, basées sur de réels échanges, sont l'occasion de **construire des connaissances partagées.**

4.2.5 Inscrire son action au sein de la gouvernance urbaine

En milieu rural, le chef de village est très généralement le représentant légitime de la société civile et le représentant institutionnel⁹⁶ responsable. Il est donc tout à la fois légitime pour les acteurs humanitaires

⁹³ Suite à leur réunion de coordination en avril 2017.

⁹⁴ Août-septembre 2016.

⁹⁵ Au motif qu'ils n'y aient pas porté d'intérêt car non reconnus, que le risque de s'y déplacer soit trop important, que les moyens de transport aient manqué, etc.

⁹⁶ Le plus petit maillon de la chaîne déconcentrée ou décentralisée de l'administration.

et pour la gouvernance. En ville, la diversité humaine, consubstantielle de tout contexte urbain, a engendré de nombreuses institutions dédiées à l'encadrement de la vie urbaine. Un travail en profondeur implique de dépasser l'acteur local habituellement identifié par les acteurs humanitaires (le chef de quartier, au mieux le maire d'arrondissement) et de s'intéresser au développement stratégique induit ou voulu par la gouvernance, fût-il non formalisé. Cette démarche n'est pas antinomique du travail effectué avec les responsables communautaires.

La prise en compte des populations les plus vulnérables pose toujours de vrais problèmes en milieu urbain où ils sont perçus par les acteurs de la stratégie politique comme un frein à la ville idéale et non comme acteur du développement au même titre que tout résident. La décentralisation⁹⁷ est systématiquement promue par les acteurs internationaux. Effectivement, la municipalité, en acteur gestionnaire de dynamiques locales, est en mesure de reconnaître les populations vulnérables. Mais la décentralisation n'est pas effective partout et agir *comme si* elle existait n'inscrit pas la réponse dans un processus pérenne en son absence (cf. la compréhension nécessaire des mandats).

4.2.6 Établir les méthodologies territoriales en fonction du relèvement des dynamiques urbaines, non en raison de la maîtrise du déroulement du projet ou de ses indicateurs

Les populations rassemblées ou captives (ici des sites de PDI) focalisent un travail en direct avec elles, or **l'enjeu de leur relèvement est l'intégration dans le milieu urbain**. En ce sens, la récente note d'orientation *Urban area-based approaches in post-disaster contexts*⁹⁸ construite à partir de la considération du territoire de retour de personnes déplacées est l'outil actuel le plus adapté en milieu urbain. Mais développée pour des contextes de catastrophes, elle n'inclut pas la prise en compte des violences des crises issues de conflits et, dans un contexte comme celui de Bangui, elle implique alors une adaptation. Enfin cette approche développée, entre autres, à partir d'une évaluation participative, et malgré la volonté de travailler avec les structures existantes, devra être interprétée afin d'intégrer les enjeux politiques liées aux caractéristiques urbaines des vulnérabilités du quartier antérieur, tels qu'identifiés dans cette recherche à Bangui. En effet,

reconstruire en réduisant les vulnérabilités implique d'intégrer la crise urbaine latente ou en cours et ses fondements.

4.2.7 S'interdire de considérer le bénéficiaire seul, en dehors du contexte urbain

En complément de cette approche construite sur les territoires urbains de retour, il est nécessaire de considérer ceux-ci dans leur contexte urbain global. Avoir compris la nécessité de la transversalité implique d'avoir accepté que si le *bénéficiaire*, individualisé, est le *sujet* de l'action humanitaire, il ne peut pas en être le seul *objet*. La reconnaissance de la communauté hôte s'est imposée ces dernières années mais elle est généralement entendue au niveau de l'identification des bénéficiaires. La ville au sens large est constituée de l'interaction de ses multiples réseaux. Vouloir aider une personne vulnérable en milieu urbain, c'est lui permettre de reprendre une place dans ces *réseaux* divers⁹⁹. Pour cela il faut, en amont, avoir identifié et reconnu ceux concernés, de la manière la plus complète possible.

4.2.8 Promouvoir l'espace public pour engager le relèvement des quartiers sous-intégrés

En l'absence de réseau de voirie donnant forme au réseau d'espace public et accès aux lieux, il est impossible de développer des infrastructures de services (réseaux¹⁰⁰ d'eau potable, drainage, assainissement). Ces réseaux de mobilité sont indispensables à la sécurisation de l'espace urbain ; en leur absence, seuls des espaces ségrégués, autonomisés, et *in fine* atomisés, peuvent être sécurisés, tels les *gated communities*. Ces espaces publics sont également des lieux privilégiés de socialisation, qui permettent la construction d'une identité urbaine partagée.

Cet enjeu est donc considérable pour la ville inclusive. Le minimiser revient à promouvoir la ségrégation au profit des plus riches, qui sont en mesure d'accéder au foncier, et à laisser les plus vulnérables dans des quartiers non desservis, c'est-à-dire sous-intégrés. L'enjeu est double car la gestion de cet espace collectif implique de savoir en amont en garantir la propriété collective.

⁹⁷ Qui est aujourd'hui intégrée dans la démarche de (re)localisation de l'aide par les acteurs intéressés.

⁹⁸ Sanderson & Sitko, 2017. <http://pubs.iied.org/10825IIED/>

⁹⁹ Ici, l'assertion « *Avoir une maison n'est pas nécessairement en priorité avoir un toit, mais avoir un voisin* » a montré tout son sens.

¹⁰⁰ Parce qu'il est aérien, le réseau électrique s'accommode plus facilement des contextes informels.

4.2.9 Construire la transversalité : dépasser la sectorialité structurelle de la coordination humanitaire

Envisager une médiation effective, neutre, à un niveau élevé de la coordination entre tous les acteurs de la réponse, plutôt que de raisonner en *leaderships*, lèverait bien des blocages : désamorcer le rapport de force induit par l'accès autonome aux budgets, concevoir qu'un cadre gouvernemental ne peut pas être sous la coordination d'une ONG, fût-elle internationale (en lien avec la compréhension des mandats), etc. L'enjeu actuel dépasse donc la (re)localisation de l'aide, il s'agit d'un dialogue constructif des divers acteurs pour un usage efficient et approprié de celle-ci.

4.2.10 Savoir aller au-delà des guides et démarches génériques afin de contextualiser la réponse

La diversité des acteurs du monde humanitaire, des situations auxquelles ils doivent répondre et du *turnover*, qui est une de ses caractéristiques, a généré la création de nombreux guides ou boîtes à outils. Leur existence répond à des besoins fondamentaux pour une aide efficiente, intervenir très vite dans l'urgence, définir en amont la traduction de l'éthique de la structure, s'assurer que le déroulement du projet suivra une méthodologie définie et un processus continu sans être impacté par ces changements humains, etc. Mais ils donnent aisément le change à la nécessité de s'attacher des compétences métiers et l'utilisation qui en est faite permet trop souvent d'éviter de se poser des questions fondamentales. Vouloir intervenir dans un milieu urbain en crise nécessite de comprendre celui-ci dans sa complexité et d'être créatif : **aucune réponse générique ne préexiste.**

Références

- ALNAP, *Relever le défi urbain, Adapter les efforts humanitaires à un monde urbain*, 2012, p. 15 <http://www.alnap.org/pool/files/meeting-paper-2012-fr.pdf>
- Andrien-Rongier M.F. ; Les kodro de Bangui, Un espace urbain «oublié» ; in : *Cahiers d'études africaines*, vol.21, n°81-83, 1981, villes africaines au microscope; pp 93-110. http://www.persee.fr/doc/cea_0008-0055_1981_num_21_81_2303
- Boulvert Y., Bangui 1889-1989 points de vue et témoignages, Sépia Ed., 1994, rééd. 2009, 312p.
- Boyer B., Burlat A., Grünewald F. ; Villes et crises, les enjeux de l'aide humanitaire en milieu urbain, groupe URD, 2015, 10p. <http://www.urd.org/IMG/pdf/syntheseVillesetCrisesWEB.pdf>
- Burlat A., *Le contexte urbain à Bangui : entre actions humanitaires, reconstruction et projets de développement*, Groupe URD, avril 2016, 22p. http://www.urd.org/IMG/pdf/Groupe_URD-Bangui-Analyse_urbaine_27avril16.pdf
- Chauvin E. ; Rivalités ethniques et guerre urbaine au cœur de l'Afrique – Bangui (1996-2001) ; Enjeux, 2009, 40, pp 30-38. <https://halshs.archives-ouvertes.fr/hal-00948669/document>
- DRC, *Rapport d'évaluation, Intentions de retour des personnes déplacées internes à Bangui*, juillet 2014, 62p.
- DRC, PU-AMI, LERSA, MASA, *Présentation des données de l'enregistrement de M'Poko*, présentation Powerpoint, février 2015, 13p.
- DRC, *Analyse à base communautaire des perceptions des dynamiques conflictuelles des populations du PK5, Bangui, République Centrafricaine*, mai 2015, 54p.
- DRC, *Dynamiques de retour des déplacés internes dans les quartiers de Bangui, note de synthèse*, juillet 2015, 24p.
- DRC, *Présentation des données préliminaires de l'enquête « RÉSILIENCE » sur Bangui*, septembre 2015, présentation Powerpoint 54p.
- DRC, *Analyse des perceptions des dynamiques conflictuelles & Mapping des acteurs ; Bloc Sara-Yakité & Bloc Miskine, Bangui*, décembre 2015, 85p.
- Durand-Lasserve A. ed. Évolution comparée des filières coutumières de la gestion foncière urbaine des pays d'Afrique subsaharienne, synthèse des résultats, GEMDEV, juin 2004, 8p.
- Durand-Lasserve A., *Informal settlements and the millennium development goals : global policy debates on property ownership and security of tenure*, Global Urban Development, mars 2006, 15p. <http://www.globalurban.org/GUDMag06Vol2Iss1/Durand-Lasserve.htm>
- Durand-Lasserve A., *Land for housing the poor in African cities : are neo-customary processes an effective alternative to formal systems?* 2007, 47p. <http://siteresources.worldbank.org/INTURBANDEVELOPMENT/Resources/336387-1268963780932/6881414-1268963797099/durand-lasserve.pdf>
- Google Earth, photos satellites d'archives.
- JIPS, Revue documentaire, soutien à un exercice de profilage, informations secondaires et mapping initial des données sur la ville de Bangui, février 2016, 27p. <http://data2.unhcr.org/fr/documents/details/3311>
- NRC, *Displacement and housing, land and property rights in the Central African Republic*, décembre 2014, 57p. <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/CARDisplacementHLPlores.pdf>
- OCHA, WFP, MIRA (Central African Republic Multi-cluster/sector Initial Rapid Assessment), janvier 2014, 50p. <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Multi%20cluster%20sector%20rapid%20assessment.pdf>
- OCHA, Équipe Humanitaire Pays ; Plan de Réponse Humanitaire 2017-2019, novembre 2016, 58p. https://www.humanitarianresponse.info/system/files/documents/files/rca_ocha_2016_hrp.pdf
- Peyne G., Durand-Lasserve A., Rakodi C, The limits of land titling and home ownership, Environment & Urbanization, octobre 2009, 20p. <http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0956247809344364>
- République Centrafricaine, Plan national de Relèvement et de Consolidation de la Paix, 2017-2021 ; novembre 2016, 89p. https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/car_main_report-a4-french-web.pdf
- Villien F., Soumille P., Vidal P., Pirovano J.P. ; Bangui, capitale d'un pays enclavé d'Afrique centrale, CRET, 1990, 202p.

Annexes

Annexe 1 : Personnes rencontrées

Personnes ayant fait l'objet d'un entretien dans le cadre de cette recherche

PRÉNOM	NOM	ORGANISME	TYPE	POSITION
Najat	Rochdi	PNUD / MINUSCA	ONU	Représentant Spécial Adjoint du Secrétaire Général Coordonnateur Résident du Système des Nations Unies Coordonnateur Humanitaire et Représentant Résident du PNUD
Sahdia	Kahn	OIM	ONU	(Urbaniste)
Daniel Louis	Ladouceur	OCHA	ONU	Deputy head of office
Anne-Sophie	Le Beux	OCHA	ONU	Chef de l'unité des Financements Humanitaires
Judicaël Gatien	Gounebana	OCHA	ONU	Officier chargé des affaires humanitaires
Franklin	Mobila-Sese	OCHA	ONU	Communication with affected communities
Pierre	Atchom	HCR	ONU	Représentant adjoint
Eric	Gervier	HCR	ONU	Senior protection officer
Jérôme	Grimaud	ex-OCHA	ONU	ex-Chargé des Affaires Humanitaires Protection des Civils et Accès Humanitaire
Pierre-Yves	Scotto	ECHO	Bailleur	Chef de Bureau-RCA
Davide	Stefanini	Fonds Békou	Bailleur	Point focal fond Békou
Pascal	Brouillet	AFD	Bailleur	Représentant
Hugo	Halimi	AFD	Bailleur	Chargé de projet
Alexandre	Amard	Amb. de France	Diplomate	Conseiller de l'Ambassadeur
Agnès	Faure	Expertise Fr.	Coopération	AT chargé du renforcement des compétences
Jérôme	Notebaert	Expertise Fr.	Coopération	AT auprès du MICT
Jean François	Sangsue	CICR	CICR	Chef de délégation
François	Hericher	ACTED	ONGi	ex-Coordonateur Infrastructures-WASH-RCA
Maindo	Djuma	ACTED	ONGi	Coordonnateur Infra-Wash ACTED-RCA & CP Abris Bangui
Alexandra	Lamarche	Impact	ONGi	AGORA-Assessment officer
Camille	Saulnier	PUI	ONGi	Chef de mission
Valentine	Germain	PUI	ONGi	Coordinatrice terrain Bangui
Léa	Triniac	ex-PUI	ONGi	ex-TR CCCM du site de M'Poko

PRÉNOM	NOM	ORGANISME	TYPE	POSITION
Kerry	Mc Broom	NRC	ONGi	Manager programme ICLA
Jecolia	Kossadoum	NRC	ONGi	Programme ICLA
Christian	Noirard	DRC	ONGi	Coordinateur pays
Armand	Gadenga	MASRN	Gvt	ex-Directeur Général du MASRN ex-Directeur Général de l'action humanitaire
Cyprien Serge	Manguelet	MASRN	Gvt	Directeur Général du MASRN
Antoine	M'baga	MASRN	Gvt	Directeur de Cabinet du MASRN
Bertin-Gustave	Niakamatchi	MASRN	Gvt	Chef de projet PARET
Juliana	Boui	MASRN	Gvt	Chef de service actions humanitaires et prévention SIDA
Maris-Christine	Bambou	MASRN	Gvt	Chef de secteur 3°
Clémentine	Bambithe	MASRN	Gvt	Chef de secteur 8°
Gabriel	Ngouamidou	MHLSU	Gvt	Conseiller du Ministre
Pierre-Alfred	Lebaramo	SODECA	Gvt	Directeur Technique
Barnabé	Falibaï	MMEH	Gvt	Directeur Général de la Direction de l'Hydraulique
George	Gougouei	Présidence	Gvt	Ministre Conseiller du Chef de l'État chargé du suivi des projets
Huguet Francis	Mongombe	CNJCA	Org. Consul.	Président
Hissène	Algoni	MICT	Gvt	Maire suppléant 3° Arrondissement
Amadou	Roufaï			Conseiller au Maire du 3° arrondissement
Alain	Yemo	MICT	Gvt	Maire 5° Arrondissement
Michel	Malimaka	MICT	Gvt	Chef de Quartier Malimaka, 5° arrondissement
Simplice	Bete	MICT	Gvt	Chef de Quartier Sénégalais, 3° arrondissement
Blaise	Gonede	MICT	Gvt	Chef de quartier de Kokoro V, 3° arrondissement
Marcel	Beofei	MICT	Gvt	Chef de quartier cité Daméca, Boeing
Jean-Benjamin	Kassidi	AGA	ONG	Directeur de l'Association Grenier Afrique
Ernest	Lamine	AGA	ONG	Coordinateur du projet
Honoré	Sanganam	Ass. Boeing	OSC	Coordinateur des victimes de Boeing
Patrick	Yahouxcet	Ass. Boeing	OSC	Rapporteur de la coordination des victimes de Boeing
John	Mbarassem	Radio Ndéké Luka		Directeur programme
Pascale	Serra			Cinéaste, Bangui

Personnes rencontrées antérieurement, en août 2016, lors d'une visite du site de M'Poko

PRÉNOM	NOM	ORGANISME	TYPE	POSITION
Ghislain	Peya	Site M'Poko	OSC	Délégué zone 6
Kevin	Yamandji	Site M'Poko	OSC	Vice-président, point focal de la protection
Crépin	Dambale	Site M'Poko	OSC	Vice-président directoire WASH
José-Hilaire	Feikoumo	PUI	ONGi	Moniteur de site chargé du suivi et référencement des incidents de protection
Stéphane	Ouanizilo	PUI	ONGi	Moniteur de site chargé du recueil des données
Léa	Triniac	PUI	ONGi	RT CCCM M'Poko

Annexe 2 : L'accès à l'eau potable à Bangui¹⁰¹ dans la réponse à la crise – Le rôle de la SODECA

La SODECA, Société de Distribution d'Eau en Centrafrique, est l'opérateur chargé de l'eau potable sur le territoire urbain de l'agglomération de Bangui¹⁰². Elle était sur le point d'engager une réforme structurelle au moment de l'éclatement de la crise à Bangui et elle a été dépassée par celle-ci. Pour autant, elle assure toujours ce service crucial, dépendante de projets internationaux de réhabilitation et d'extension¹⁰³, voire de fonctionnement. Dans ce domaine, les partenariats sont nombreux et anciens.

La SODECA, actuellement confrontée à une augmentation des incivilités vis-à-vis de son réseau (ruptures), à un réseau très ancien mal entretenu, et à l'impunité des habitants (refus de payer la facture d'eau dans un contexte de conflit armé) s'emploie à gérer ce contexte chaotique. Ci-dessous figurent quelques exemples pour appréhender l'impact des diverses formes de relations établies par les acteurs de la réponse sur un service efficace mais fragile :

- Actuellement, le paiement de la facture d'eau, quoique obligatoire, est devenu une attitude volontaire, un comportement civique ;
- Dans ce contexte, la priorité de la SODECA cible l'intégrité du réseau afin de limiter les fuites, particulièrement en secteur de forte pression. Elle préfère ainsi, en réponse à l'urgence, réparer le réseau et installer un robinet public dont l'accès est gratuit. Il a fallu pour ce faire attendre que les secteurs soit sécurisés *a minima* afin de limiter les risques pris par les ouvriers intervenants. Il n'en reste pas moins que de nouvelles violences sont perpétrées, qu'elle viendra à nouveau réparer : la viabilité du réseau dépend de son intégrité.

- Le CICR a compris dès le début de la crise que réparer des fuites dans un réseau en trop mauvais état ne pouvait pas être une stratégie d'appui sur le long terme.
- Ses capacités financières, au vu de la difficulté à recouvrer les factures individuelles, ne lui permettent pas toujours de garder un stock suffisant des produits nécessaires à la potabilisation de l'eau. Le CICR, l'UNICEF ou le Fonds humanitaire (OCHA) ont plusieurs fois permis d'éviter la rupture.
- Une ONGi a effectué, avec son accord, une extension du réseau et installé des KBF (kiosques bornes fontaines) dans un secteur périphérique. Mais estimant que le système de gestion des KBF mis en place par la SODECA n'était pas suffisamment équitable dans le choix des gestionnaires avec qui le contrat de fermage était passé, elle a instauré un système différent avant de remettre l'ensemble du projet (KBF et système de gestion). Aujourd'hui, la SODECA se plaint de non-paiement de la part des gestionnaires des KBF exploitant leur réseau dans ce secteur, sans avoir aucun moyen de contrôle sur les gestionnaires. L'ONGi répond que, pour elle, ce projet est terminé.
- La Banque mondiale a financé les études et la réalisation de trois mini-réseaux d'eau à la périphérie de Bangui. Chacun est alimenté par un forage indépendant doté d'un panneau solaire pour assurer l'énergie nécessaire au pompage. Chacun alimente quelques bornes fontaines. L'ensemble a été remis à la SODECA pour gestion. Les violences de septembre 2015 ayant détruit les panneaux solaires au moment de la réception par la SODECA, la Banque mondiale les a remplacés. La SODECA a maintenant la responsabilité de leur gestion, ainsi que de tout problème qui pourrait advenir sur ces mini-réseaux indépendants du réseau urbain.

¹⁰¹ Les responsabilités sont structurellement définies :

- La SODECA, qui répond à la direction générale de l'hydraulique (DGH) du ministère des Mines, de l'Énergie et de l'Hydraulique (MMEH) est chargée de la distribution de l'eau potable en milieu urbain (8 villes) ;
- La DGH répond au Cabinet (MMEH) et définit la politique nationale, y compris dans les milieux urbains ;
- L'Agence nationale de l'Eau et de l'Assainissement (ANEA) qui est un établissement public, est chargée de mettre en œuvre la politique du gouvernement en matière d'eau et d'assainissement en milieu rural.

Ces organismes sont complétés par des structures moins connues des acteurs humanitaires :

- Le Conseil national de l'Eau et l'Assainissement (CONEA) ;
- L'Agence de Régulation du Secteur Eau et Assainissement (ARSEA) ;
- Le Fonds national pour l'Eau et l'Assainissement (FNEA) ;

¹⁰² Les responsabilités touchant le domaine hydraulique sont réparties entre plusieurs institutions :

- La gestion de l'eau potable et de l'assainissement revient au MMEH qui ensuite la délègue :
 - la SODECA ou à l'ANEA pour ce qui est de l'eau potable ;
 - il doit trouver quelle institution sera chargée de l'assainissement (liquide et excréta), lequel pour l'instant est géré *a minima*.
- La gestion des eaux pluviales est du ressort du MHLSU ;
- La gestion des déchets solides est du ressort de la municipalité.

¹⁰³ Le projet du collecteur saoudien est toujours en attente, mais les capacités actuelles de stockage d'eau ont déjà été dépassées par la taille du réseau, qui distribue une pression trop faible en bout de réseau pour être exploité.

- De la même manière, mais sans avoir consulté la SODECA en amont, des investisseurs chinois ont construit, toujours en périphérie de Bangui, un lotissement de 200 maisons alimenté par un mini-réseau d'eau indépendant, puis ils ont remis le système à la SODECA, à charge pour elle de l'exploiter. Il s'est immédiatement révélé que ce système de faible qualité avait été réalisé sans respect des normes de base et il a dès le début montré des problèmes de fonctionnement. Les usagers se retournent vers la SODECA, responsable de son fonctionnement.
- Suite aux premières exactions et afin d'envisager un retour volontaire, une ONGi a rénové le réseau dans certains quartiers et reconstruits les KBF, en accord avec la SODECA. Mais, les habitants n'étant pas revenus sur le champ, aucune installation n'était opérationnelle à leur retour au début d'année 2017 : les matériaux ou la façon, de moindre qualité, s'étaient abîmés avec le temps, ou des violences avaient à nouveau été perpétrées contre le réseau.
- Les ONGi développant des projets de retour viennent informer la SODECA¹⁰⁴ des forages ou des rénovations de KBF qu'elles s'appêtent à réaliser, l'obligeant à réagir très vite pour encadrer la qualité des travaux.
- La ville continue de croître, tant en surface de territoire qu'en nombre d'habitants, et la capacité des réservoirs d'eau a été dépassée depuis longtemps.

Les secteurs sous-intégrés de Bangui complétaient leurs besoins en eau domestique par l'accès à des puits creusés dans la nappe de surface. La grande majorité de ceux situés dans les quartiers totalement détruits ont été pollués¹⁰⁵ et ne sont plus utilisables.

Le Code de l'eau interdit tout forage de puits en territoire desservi par un réseau d'eau. Devant la nécessité de répondre à la crise des déplacés urbains et l'impossibilité faite au réseau de la SODECA de répondre aux besoins, la DGH s'est mobilisée. N'étant pas incluse dans le Comité technique chargé de la réponse à la crise des déplacés¹⁰⁶ (sous présidence du MASRN) la DGH a repris la tête du *Cluster WASH* en décembre 2016 et a travaillé à l'établissement d'une plateforme de concertation et de coordination¹⁰⁷ sous la présidence du MMEH et la vice-présidence du MASRN, qui demande la réalisation de puits pour les retournés des sites de déplacés fermés. De manière pratique, une loi permettant de délivrer des autorisations de forage en milieu desservi par un réseau d'eau vient d'être signée en avril 2017, alors que fin mars une première autorisation avait été donnée par décret. L'enjeu sera, une fois la crise terminée, de revenir sur cette loi établie en réponse à un contexte précis. Les forages étaient interdits depuis 2006¹⁰⁸ et font peser des risques de pollution sur les nappes phréatiques, dont la plus haute affleure par endroits et est déjà polluée.

¹⁰⁴ En fait, les ONGi informent la SODECA ou la DGH sans toujours bien comprendre le rôle et les responsabilités de chacun.

¹⁰⁵ De nombreux cadavres y ont été jetés lors des exactions.

¹⁰⁶ Comité technique chargé du retour/relocalisation des personnes déplacées en République centrafricaine.

¹⁰⁷ La plateforme de concertation et de coordination des acteurs de l'eau et de l'assainissement en République centrafricaine : décret de création signé par le Premier ministre le 27 janvier 2017 avec réunion de lancement le 5 avril et information au *Cluster WASH* (des nouveaux processus) le 12 avril.

¹⁰⁸ Code de l'eau.

Annexe 3 : Organes de coordination au sujet de la crise des déplacés de Bangui

De manière non exhaustive :

- Le Comité technique chargé du retour/relocalisation des personnes déplacées en République centrafricaine sous la Présidence du MASRN

Ce comité a pour premier objet d'Élaborer et faire valider par le Comité stratégique (c.-à-d. chargé du retour/relocalisation des personnes déplacées en République centrafricaine) le projet de retour/relocalisation des personnes déplacées vivant sur le site de l'aéroport de Bangui M'Poko et progressivement des autres sites du pays.

- La plateforme de concertation et de coordination des acteurs de l'eau et de l'assainissement en République centrafricaine sous la présidence du MASRN et la vice-présidence du MASRN

- La Plateforme Solution Durable ou SolDur, co-pilotée par le HCR et le PNUD

Elle a pour ambition de rassembler les divers acteurs de la réponse à la crise et se décline en sept piliers, chacun sous la responsabilité d'une ONG ou d'une agence des Nations Unies. Le gouvernement est invité à y participer mais ne l'a jamais intégrée : comment imaginer demander à des membres décisionnels de ministères de travailler sous la coordination d'ONGi ?

- Le Groupe de Travail sur le Retour et les Solutions durables ou GTRSD, porté par le HCR

Il a pris la suite de la SolDur et devait se réunir régulièrement. Il a intégré la thématique 4 (réconciliation nationale et solutions durables pour les réfugiés et personnes déplacées) du pilier 1 (soutenir la paix, la sécurité et la réconciliation nationale) du RCPCA dont le HCR assure la co-présidence avec le MASRN.

- Le Groupe de Travail sur la Facilitation au Retour spontané ou GTFRS, porté par l'OCHA

Il a été mis en place au sein du *Cluster Shelter-CCCM (Camp Coordination & Camp Management)* qui lui est piloté par le HCR.

- Le *Cluster Shelter-CCCM*, sous la responsabilité du HCR

Il rassemble les deux *Clusters Shelter* et *CCCM* en une seule entité, sachant qu'à Bangui il n'existe aucun camp officiel, seulement des sites spontanés où des ONGi ont installé une coordination et des services minimaux de base.

- Coordination Cité-Village, 2013-14

Initiative d'une coordination à l'échelle territoriale tombée dans l'oubli¹⁰⁹ et n'ayant pas laissé de souvenir positif.

- L'initiative AGORA, sous la responsabilité de l'OCHA, financement ECHO, mise en œuvre IMPACT

Ce projet de coordination des activités humanitaires à l'échelle des arrondissements a été présenté au HCT (*Humanitarian Country Team*) du 12 avril 2017 qui, sans le valider formellement, ne s'y est pas opposé. Ce projet, discuté avec les représentants municipaux lors d'une réunion organisée dans la concession d'OCHA sous la responsabilité du maire de Bangui, qui avait invité les différents maires d'arrondissements, instaure des organes de coordination dite locale. Celle-ci est prévue à deux niveaux, rassemblant des représentants des acteurs identifiés¹¹⁰ par l'initiative. La volonté qui préside à la définition de ces organes est de travailler avec les représentants des institutions déjà présentes sur le territoire concerné, tels les chefs de secteurs sociaux pour le MASRN, et de rassembler leurs responsables au niveau de la municipalité, afin que les éventuels différents entre représentants d'administration non hiérarchiques ne puissent pas enrayer le processus¹¹¹.

¹⁰⁹ Sur laquelle nous n'avons pas retrouvé de documents. Tout au long de notre travail, nous nous sommes heurtés à l'oubli de la mémoire. Le *turnover* des acteurs humanitaires en est la raison principale côté acteurs humanitaires et impacte grandement l'efficacité de l'action. Côté centrafricain, nous supposons un aspect d'abord culturel, mais surtout un regard tourné vers le présent et le futur, en raison de la crise.

¹¹⁰ Présentation faite au HCT :

Au niveau de l'arrondissement et sous la responsabilité de son maire :

- Les ministères : MASRN, MEH, MHLSU et MEPCI ;
- Les acteurs locaux : associations locales et chefs de quartier ;
- Les acteurs humanitaires : ONG locales et ONG internationales ;
- Les Nations Unies : agences et MINUSCA.

Au niveau de la municipalité et du maire de Bangui :

- Les ministères : MASRN, MEH, MHLSU et MEPCI ;
- Les maires d'arrondissement ;
- Les Nations Unies et la coordination humanitaire : Agences, MINUSCA, *Clusters*, ONG nationales ;
- Les bailleurs.

¹¹¹ Au niveau de l'arrondissement, chacun rapporte à son supérieur hiérarchique, dans un fonctionnement centralisé où les représentants sont déconcentrés.

Annexe 4 : Matrice du Plan national de Relèvement et de Consolidation de la Paix en Centrafrique (RCPCA)

PILIERES PRIORITAIRES	OBJECTIFS STRATÉGIQUES
1 : Soutenir la paix, la sécurité et la réconciliation	Favoriser la réduction de la violence par le désarmement et la réintégration des ex-combattants et des enfants associés aux groupes armés
	Promouvoir la stabilité par la réforme du secteur de la sécurité
	Réformer l'institution judiciaire et promouvoir la fin de l'impunité
	Faciliter la réconciliation et la cohésion sociale, et mettre en place les conditions requises pour le retour des réfugiés et appliquer les solutions durables pour les personnes déplacées
2 : Renouveler le contrat social entre l'Etat et la population	Redéployer l'administration sur tout le territoire et mettre en place une gouvernance locale inclusive
	Fournir les services de base à la population sur tout le territoire, en particulier dans les domaines de l'éducation, de la santé et de l'eau, en transférant progressivement les capacités et les moyens aux structures nationales
	Assurer la sécurité alimentaire et la résilience
	Renforcer la stabilité macroéconomique et la bonne gouvernance (gestion et contrôle des finances publiques, recettes fiscales, lutte contre la corruption)
3 : Assurer le relèvement économique et la relance des secteurs productifs	Relancer et développer les secteurs productifs (agriculture et élevage, industries extractives et forestière)
	Réhabiliter et construire les infrastructures (notamment les réseaux de transport, d'électricité et de communication)
	Assurer les conditions propices au développement du secteur privé et à l'emploi (amélioration de l'appui aux entreprises, aux services financiers, à la formation professionnelle, à l'entrepreneuriat et à l'emploi)
Objectifs transversaux : atténuer les déséquilibres régionaux ; promouvoir l'égalité des genres ; renforcer la transparence et la redevabilité à tous les échelons ; accroître les capacités nationales (fonction publique et société civile) ; promouvoir l'inclusion des jeunes ; garantir la viabilité de l'environnement et l'exploitation durable des ressources naturelles	

Annexe 5 : Extrait du Humanitarian Implementation Plan (HIP)

Water, hygiene, sanitation (WASH) – In CAR, basic WASH services need to be re-established, pending a comprehensive and longer-term approach to tackle structural problems. People living in the bush have little or no access to water and sanitation. More than 70% of the population in Bangui still use unsafe water. Chad has only 50% water access coverage rate and 12% sanitation coverage rate at the national level. In displacement settings, access to local water sources is a reason for conflict with host communities. In Cameroon, access to water is standard-compliant within CAR refugee camps but not in host villages. In the Far North, water availability in Minawao and Gawar camps remains an issue, mainly addressed through water-trucking. In all areas of intervention, efforts to fill existing gaps in sanitation infrastructure should be pursued, along with hygiene promotion.

Shelter and Non-Food Items (NFIs) – In CAR, shelter and NFI needs are related to displacement dynamics. Emergency assistance is needed for newly displaced, while the greatest challenge in protracted displacement sites are the deteriorating living conditions. Assistance needs to return and/or to rebuild are increasing. In Southern and Western Chad, almost all recently displaced population has been allocated adequate shelter as of June 2015, while there is still a need to provide more protective shelters to Nigerian and CAR refugees in Cameroon, especially in the camps. The demand for new NFIs by both Nigerian and CAR refugees is constant. NFI needs of IDPs in the Far North are crucial.

In : ECHO-UE, *Humanitarian Implementation Plan (hip) Central African Republic, Chad, Cameroon* ; 2016 V4 last update 25/08/2016.

Les violences perpétrées à Bangui en 2013 et 2015, ont contraint les habitants à fuir des quartiers entiers et à se rassembler, majoritairement, dans le périmètre de l'aéroport international. La question de la fermeture de ce site de PDI spontané a été au centre de discussions conflictuelles entre les acteurs humanitaires internationaux et le gouvernement national. Ce travail de recherche explore le positionnement des différents acteurs de la réponse humanitaire, leurs relations à travers les différentes temporalités de la crise et les choix de la réponse pour développer des solutions durables de réintégration des PDI dans la société centrafricaine. La mise en perspective de la réponse humanitaire dans son environnement urbain (physique et institutionnel) permet de dépasser le périmètre d'analyse de la crise humanitaire initiale, de qualifier son évolution en crise urbaine et d'aborder les enjeux du relèvement.

IIED is a policy and action research organisation. We promote sustainable development to improve livelihoods and protect the environments on which these livelihoods are built. We specialise in linking local priorities to global challenges. IIED is based in London and works in Africa, Asia, Latin America, the Middle East and the Pacific, with some of the world's most vulnerable people. We work with them to strengthen their voice in the decision-making arenas that affect them – from village councils to international conventions.



International Institute for Environment and Development
80-86 Gray's Inn Road, London WC1X 8NH, UK
Tel: +44 (0)20 3463 7399
Fax: +44 (0)20 3514 9055
www.iied.org

Funded by:



This research was funded by UK aid from the UK Government, however the views expressed do not necessarily reflect the views of the UK Government.



Knowledge
Products