

PARTIE 3

LE DÉPLACEMENT INTERNE URBAIN : RISQUES, IMPACTS ET SOLUTIONS

*Dommages et destructions à Damas,
en Syrie. Crédit photo : OIM/Muse
Mohammed, novembre 2015*

La ville de Bogota, en Colombie, a une longue histoire de déplacement de population. On estime aujourd'hui que plus de 386 000 déplacés internes vivent dans la capitale, soit environ 5 % de sa population.³⁰⁶ Les autorités municipales proposent différentes formes d'aide et ont créé des centres d'assistance pour les victimes du conflit.³⁰⁷ Au fil du temps, certains déplacés internes sont parvenus à s'établir dans leur nouvel environnement urbain, mais d'autres vivent dans la pauvreté et la misère sans logement adéquat ni services de première nécessité.

Bogota a également ressenti les effets de la crise politique et économique au Venezuela ces dernières années. Plus de 238 000 réfugiés et migrants sont arrivés dans la ville à la recherche d'emplois et de moyens de subsistance, ce qui représente près de 20 % de la population vénézuélienne en Colombie.³⁰⁸ Avec le soutien du gouvernement national et des organisations humanitaires internationales, les autorités municipales ont dû s'adapter rapidement pour répondre aux besoins des nouveaux arrivants.³⁰⁹

Malgré les systèmes avancés dont la Colombie dispose pour suivre et gérer les déplacements internes et transfrontaliers, la complexité et l'évolution rapide des déplacements vers, depuis et à l'intérieur de Bogota ne permettent pas de broser facilement un tableau du phénomène dans la ville. De même, il est difficile d'évaluer et de comparer les conditions de vie des déplacés internes, réfugiés et migrants, ainsi que la durée de leur déplacement. Même pour les personnes enregistrées à leur arrivée dans la ville, il n'y a que peu d'informations indiquant si elles sont restées, parties ailleurs ou ont été déplacées de nouveau par des catastrophes, l'insécurité ou des projets de développement urbain.

Bogota n'est que l'une des nombreuses villes du monde concernées et modelées par les déplacements forcés. De Damas et Sanaa, ravagées par des conflits, à Jakarta et Tokyo, frappées par des catastrophes, les facteurs et les déclencheurs des déplacements urbains varient considérablement, de même que les capacités de réponse des gouvernements nationaux et locaux.

Lorsqu'un grand nombre de personnes déplacées cherchent refuge dans une ville, les répercussions peuvent être ressenties par des communautés et des systèmes urbains entiers. La concurrence pour le travail peut augmenter, de même que la demande d'accès aux logements, aux services de santé, à l'éducation et à d'autres services. En ce sens, les déplacements urbains constituent un enjeu de développement local et national, et leur réduction est une condition préalable à la réalisation des objectifs de développement durable (ODD).³¹⁰

Les personnes déplacées se dirigent vers les zones urbaines car elles offrent plus d'opportunités. Les déplacés internes sont souvent très vulnérables et manquent de protection, mais les réseaux sociaux, les emplois et les services des villes peuvent les aider à trouver des solutions durables. L'amélioration constante de la connectivité, les nouvelles technologies, une plus grande mobilité sociale et une planification urbaine promettent de façonner de manière positive des communautés entières et de stimuler la croissance et le développement au niveau national. En principe, l'urbanisation et la mobilité humaine offrent de belles opportunités pour le bien-être individuel et social.

Les zones urbaines ne sont pas pour autant épargnées par les défis. De nombreuses villes présentent des niveaux élevés de pauvreté et d'inégalité, et un grand nombre de résidents vivent dans des logements inadéquats en ayant un accès limité, voire inexistant, aux services de première nécessité. Telle est la réalité pour bon nombre, voire la plupart, des déplacés internes, et les conditions de vie différenciées dans les villes influent sur la manière dont les déplacements sont vécus et dont les centres urbains sont en mesure de répondre aux besoins de ces personnes.³¹¹

La façon dont les villes font face à ces problèmes a une incidence sur leur capacité à accueillir et à aider les personnes déplacées.³¹² Si elles permettent aux déplacés internes de s'intégrer, elles bénéficient de leurs contributions sociales et économiques. Une croissance urbaine rapide et mal gérée ainsi que des déplacements de population forcés vers les villes et à l'intérieur de celles-ci pèsent sur les systèmes urbains et sur la capacité des autorités et des communautés d'accueil à faire face aux déplacements. Les crises urbaines peuvent également entraîner des déplacements nouveaux et secondaires, créant un cercle vicieux de vulnérabilité et de risques. La manière dont les déplacements et les changements urbains sont gérés fait donc la différence entre la résilience systémique et le risque d'effondrement.

Cela nécessite de mieux comprendre ce qui provoque les déplacements urbains, afin de pouvoir les gérer et les réduire efficacement. Il est indispensable de connaître les facteurs, risques et impacts du déplacement en zones urbaines pour mettre en œuvre le Programme de développement durable à l'horizon 2030, surtout en raison du rôle central que les villes continueront de jouer dans la formation des sociétés et des économies du XXI^e siècle.³¹³ S'ils ne sont pas pris en considération, les déplacements urbains empêcheront de réaliser l'objectif de développement durable n° 11, qui vise à rendre les villes sûres, résilientes et durables, et auront des répercussions sur la réalisation d'autres objectifs.

DÉFINITION DES TERMES « DÉPLACEMENT » ET « URBAIN »

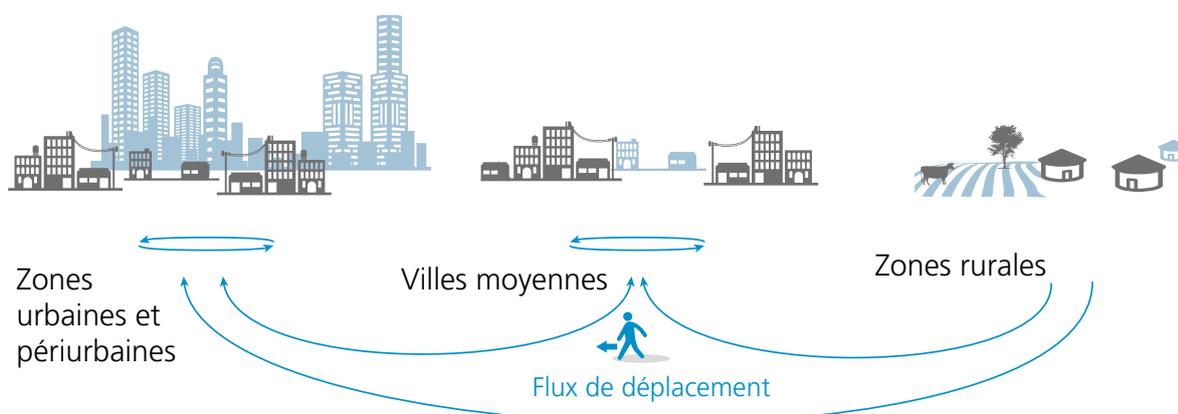
En l'absence de définition commune de ce qui constitue une zone urbaine, celle-ci est définie, aux fins du présent rapport, comme « une concentration spatiale de personnes et de richesses qui repose généralement sur une économie monétaire, dans laquelle les relations entre elles sont régies par un ensemble d'institutions politiques, sociales, juridiques et économiques ». ³¹⁴ En ce sens, tant les grandes villes que les moyennes sont considérées comme des zones urbaines (cf. Glossaire p. 105).

Les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays définissent les déplacés internes comme des « personnes ou des groupes de personnes qui ont été forcés ou contraints à fuir ou à quitter leur foyer ou leur lieu de résidence habituel, notamment en raison d'un conflit armé, de situations de violence généralisée, de violations des droits de l'homme ou de catastrophes naturelles ou provoquées par l'homme ou pour en éviter les effets, et qui n'ont pas franchi les frontières internationalement reconnues d'un État ». ³¹⁵ Les déplacements urbains englobent les déplacements forcés des zones rurales vers les zones urbaines, entre les zones urbaines (déplacements interurbains) et à l'intérieur de celles-ci (déplacements intra-urbains) (cf. Figure 19).

Les villes sont des destinations courantes pour les personnes qui fuient les conflits, la violence, les catastrophes et les projets de développement, mais aussi la dépossession et la perte de revenus dans les zones rurales. En ce siècle urbain, on peut également s'attendre à ce qu'un nombre croissant de déplacements commencent et finissent dans la même ville. La capacité des centres urbains à gérer ce phénomène varie de manière significative en fonction de leur taille et de leur richesse, et selon qu'il s'agisse de villes principales ou secondaires.

Les déplacements urbains sont un sujet complexe qui pose un large éventail de questions. La section suivante ne tente pas de le traiter dans son intégralité, mais se concentre sur la façon dont les risques de déplacement s'accumulent dans les zones urbaines et sur leur impact, ainsi que sur les principaux aspects de la vie urbaine qui influent sur la capacité d'adaptation des déplacés internes. Parmi ceux-ci figurent l'emploi et les moyens de subsistance, le logement et la sécurité d'occupation, les services de première nécessité et les infrastructures. Cette section propose également des solutions pour relever les défis du déplacement interne dans les villes du monde entier.

FIGURE 19 : Flux de déplacements urbains



DÉPLACEMENTS URBAINS DANS LE CADRE DES CONFLITS, CATASTROPHES ET PROJETS DE DÉVELOPPEMENT

Les conflits, l'insécurité, les chocs climatiques et la transformation de l'économie rurale érodent les moyens de subsistance et entraînent des déplacements vers les villes de nombreux pays. De ce fait, les systèmes urbains et la croissance sont étroitement liés à ce qui se passe dans les zones périurbaines et rurales. Cela dit, les déplacements se produisent de plus en plus à l'intérieur des villes, qu'ils résultent de conflits urbains, de catastrophes ou de projets d'infrastructure et de rénovation urbaine.

L'IMPORTANCE DES CONDITIONS RURALES

Les catastrophes, les conflits, le manque de moyens de subsistance, l'accaparement des terres, l'expulsion de communautés autochtones et pauvres, et la perte de terres, de productivité et d'opportunités dans les zones rurales entraînent des déplacements vers les villes.³¹⁶ Par exemple, la sécheresse prolongée dans la Corne de l'Afrique a privé les éleveurs et les agriculteurs de leurs moyens de subsistance ces dernières années. Les options pour diversifier leurs revenus sont devenues de plus en plus limitées au fil du temps, les obligeant à s'installer dans des zones urbaines à la recherche d'autres sources de revenus.³¹⁷

Par ailleurs, les habitants des zones rurales sont attirés vers les villes par la perspective, réelle ou perçue, de meilleurs revenus et moyens de subsistance, d'un accès à l'éducation, aux services de santé et aux marchés, ainsi que d'une plus grande liberté individuelle et mobilité sociale.

Il est également important de reconnaître que de nombreux déplacés internes qui se rendent dans les villes ne veulent pas retourner dans les zones rurales. Les jeunes et les plus instruits sont particulièrement peu disposés à retourner chez eux. Par exemple, la majorité des jeunes déplacés internes à Butembo, en RDC, ont décidé de rester dans la ville car elle leur offrait de meilleures conditions et opportunités socioéconomiques que leurs lieux d'origine.³¹⁸ Selon une étude menée à Khartoum, au Soudan, les déplacés internes qui bénéficient d'une

meilleure éducation, intégration économique et sécurité de l'emploi sont plus enclins à rester en ville pour s'y établir.³¹⁹

Il est crucial d'analyser les facteurs incitatifs et attractifs, ainsi que les relations et les chevauchements qui les unissent, pour comprendre quand et pourquoi les personnes déplacées choisissent de s'installer dans des villes, d'y rester ou de retourner dans leur lieu d'origine. Les investissements visant à relier les zones rurales et urbaines, et à améliorer les conditions socioéconomiques et de sécurité dans les régions d'origine ont en partie offert davantage d'options aux populations et contribué à réduire les déplacements urbains.³²⁰

CONFLITS URBAINS, VIOLENCE ET DÉPLACEMENT

Les conflits et la violence dans les villes peuvent provoquer des déplacements massifs à l'intérieur et à l'extérieur de celles-ci, et les dégâts et destructions causés peuvent créer des obstacles à long terme au retour et à d'autres solutions durables.³²¹ La plupart des conflits récents dans le monde ont eu lieu dans des zones urbaines densément peuplées, comme en témoignent l'Irak, la Libye, la Syrie et le Yémen. D'autres formes de violence qui n'atteignent pas le seuil d'un conflit armé peuvent également entraîner de nombreux déplacements, comme dans les villes d'Amérique latine touchées par la violence criminelle.

Les conflits urbains provoquent des déplacements de différentes manières. Les parties belligérantes utilisent les villes comme bases militaires et endroits pour se cacher. Les pièges et les tirs isolés peuvent transformer la vie quotidienne des résidents en activités potentiellement mortelles. L'utilisation d'armes explosives dans des zones densément peuplées fait de nombreuses victimes civiles et entraîne des déplacements de population.³²² Le bilan des conflits dans les zones urbaines d'Irak et de Syrie est huit fois plus élevé que dans les régions rurales. Les frappes aériennes et les tirs de mortier ont déplacé des centaines de milliers de personnes au cours des deux dernières années dans des villes telles qu'Al-Hodeïda au Yémen et Raqqa en

Syrie. La perturbation des services de première nécessité et la destruction de logements et d'infrastructures telles que les écoles, les hôpitaux, les centrales électriques et les réseaux de distribution d'eau ont également des impacts directs, indirects et cumulatifs.³²³

Des schémas particuliers de déplacements liés aux conflits urbains et à la violence ont été identifiés. Certaines personnes fuient vers des quartiers plus sûrs de la même ville, comme ce fut le cas lors de la bataille de Mossoul. D'autres peuvent fuir plus loin et vers des régions transfrontalières.³²⁴ Les parties à un conflit peuvent également chercher à exercer un contrôle territorial sur les villes en expulsant certains groupes politiques, ethniques ou religieux. Cela s'est produit dans des villes telles que Bagdad et Alep, où les résidents ont été séparés et où la coexistence auparavant pacifique a été brisée.³²⁵

De telles politiques d'exclusion peuvent persister longtemps après la fin d'un conflit.³²⁶ Des villes ont également été assiégées lors des récents conflits au Moyen-Orient, privant les personnes de l'accès à la nourriture et aux services de santé, et les empêchant de fuir les zones à haut risque, ce qui constitue une grave violation du droit international humanitaire.³²⁷

La destruction, la ségrégation et la présence de pièges, de munitions non explosées et d'autres risques d'explosion font partie des principaux obstacles au retour et à la mise en place de solutions durables. Les réfugiés et les déplacés internes peuvent retourner malgré eux dans des logements endommagés ou détruits et des quartiers dangereux ; dans ce cas, ils continuent à vivre dans une situation de déplacement interne.³²⁸ Si la destruction est telle que la mise à disposition de services et les systèmes urbains s'effondrent, les conflits peuvent également aboutir à une « désurbanisation », comme en ont témoigné les villes de Bentiu et Rubkona au Soudan du Sud. Depuis 2013, à cause d'importantes destructions, le manque presque total d'installations et de services ne permet plus de les considérer comme des centres urbains.³²⁹

A la suite d'un conflit, les coûts de reconstruction des centres urbains tendent à être extrêmement élevés, comme le montre le cas de la ville de Marawi aux Philippines (cf. En détail - Philippines, p. 32). Cela dit, les obstacles liés à la reconstruction peuvent être surmontés. Un plan des Nations Unies pour la reconstruction de Mossoul publié en janvier 2019 envisage de reconstruire non seulement les logements, mais également les espaces publics et sociaux, en mettant un accent particulier sur

les marchés. Il vise à encourager les investissements et à stimuler l'économie urbaine afin de créer des moyens de subsistance pour les personnes qui retournent dans la ville. La restauration des services de première nécessité et des infrastructures de transport est également une priorité.³³⁰

La violence criminelle peut également avoir des effets comparables à ceux d'une zone de guerre, déplaçant des milliers de personnes à l'intérieur et à l'extérieur des centres urbains. Les villes d'Amérique centrale telles que San Pedro Sula au Honduras et San Salvador au Salvador comptent parmi celles qui affichent les taux d'homicides les plus élevés au monde en raison de la généralisation des activités criminelles et des gangs. Dans d'autres villes, telles que Medellín en Colombie, la violence des gangs continue de provoquer des déplacements malgré les progrès réalisés (cf. En détail - Medellín et San Salvador, p. 81).³³¹

MEDELLÍN ET SAN SALVADOR

Déplacement urbain et violence criminelle

Medellín est la deuxième ville de Colombie avec une population d'environ 2,5 millions d'habitants. Autrefois considérée comme la ville la plus violente du monde, elle est parvenue à réduire la pauvreté et la violence au cours des dix dernières années. Cependant, des gangs opèrent toujours dans de nombreux quartiers périphériques, où ils contraignent des individus et des familles à fuir. Selon les estimations, le nombre de personnes déplacées se situerait entre 5 000 et 15 000 par an.

Les déplacements associés à la violence criminelle à Medellín sont principalement intra-urbains. Les personnes se déplacent d'un quartier à un autre à la recherche de sécurité. Plusieurs facteurs déterminent l'endroit où elles se déplacent, notamment les liens familiaux, les opportunités économiques et la nature des menaces auxquelles elles sont confrontées. Dans le cadre d'une étude réalisée récemment, un cinquième des personnes interrogées ont déclaré avoir fui la violence plus d'une fois.³³² En général, les retours n'ont lieu qu'une fois qu'un nouveau gang a pris le contrôle de leur ancien quartier, que la raison de la fuite, telle qu'une dette impayée, n'existe plus ou que la violence généralisée s'est calmée. Les activités des gangs semblent provoquer la plupart des déplacements.

La même étude a identifié deux types de déclencheurs des déplacements : la violence des gangs ciblée, notamment les violences fondées sur le genre, le recrutement forcé, l'extorsion et les menaces à l'encontre des dirigeants communautaires en raison de leur activisme en faveur des droits ; et la violence généralisée alimentée par les fusillades entre gangs ou les affrontements entre les gangs et la police qui peuvent inciter tous les habitants des quartiers touchés à fuir.

Les déplacés internes de Medellín ont tendance à présenter des conditions et des caractéristiques socioéconomiques similaires. Ils sont généralement plus jeunes, ont plus d'enfants et sont plus susceptibles d'avoir été actifs dans leur communauté que leurs pairs non déplacés. Ils sont également susceptibles de subir des pertes financières et sociales importantes du fait de leur déplacement. Beaucoup manquent de justificatifs pour leur logement, et la violence tend à faire baisser les prix pour les propriétaires. De nombreux déplacés internes ont également du mal à trouver du travail et à s'offrir trois repas par jour, et l'éducation des enfants est

souvent perturbée, même temporairement.

Des tendances similaires émergent à San Salvador, la capitale du Salvador, où l'insécurité et la violence criminelle incitent également des personnes à quitter leur domicile. Pour celles qui ont été victimes d'un crime ou d'une persécution ciblée, c'est souvent la seule raison de fuir. Pour les autres, il peut s'agir de divers facteurs, tels que les conditions économiques et la réunification familiale. D'autres facteurs émergent également, tels que la violence perpétrée par les forces de sécurité, la sécheresse et les pénuries alimentaires.³³³

La plupart des déplacements urbains qui ont lieu au Salvador sont en réalité invisibles, car bon nombre des personnes concernées préfèrent rester anonymes par peur des représailles. Cependant, on sait que la plupart quittent des quartiers informels situés dans des zones périurbaines de grandes villes. Les déplacés internes ont tendance à s'installer dans des quartiers plus sûrs de la même ville afin de limiter les impacts sur leur travail, l'éducation, la famille et les réseaux sociaux. Toutefois, s'ils ne sont pas en mesure de trouver une option locale viable, ou si les menaces ou la violence à laquelle ils sont confrontés sont graves, ils fuient plus loin, vers une autre ville, un autre département ou un autre pays. En fait, ce qui était auparavant un phénomène essentiellement intra-urbain l'est de moins en moins. Des déplacements des zones urbaines vers les zones rurales ont été observés et on estime que leur nombre augmente, mais beaucoup plus de personnes choisissent de quitter le pays.

Plusieurs tendances similaires se dégagent de l'observation des déplacements à Medellín et à San Salvador. La plupart ont lieu dans les quartiers marginaux et de nombreuses personnes fuient dans la même ville afin de limiter les impacts sur leur vie, même si d'autres quittent la ville et traversent même des frontières. Alors qu'un nombre croissant d'études de cas présentent les facteurs, déclencheurs et impacts des déplacements liés à la violence criminelle dans les villes d'Amérique latine, le problème ne peut plus être ignoré.³³⁴

CATASTROPHES URBAINES ET DÉPLACEMENT

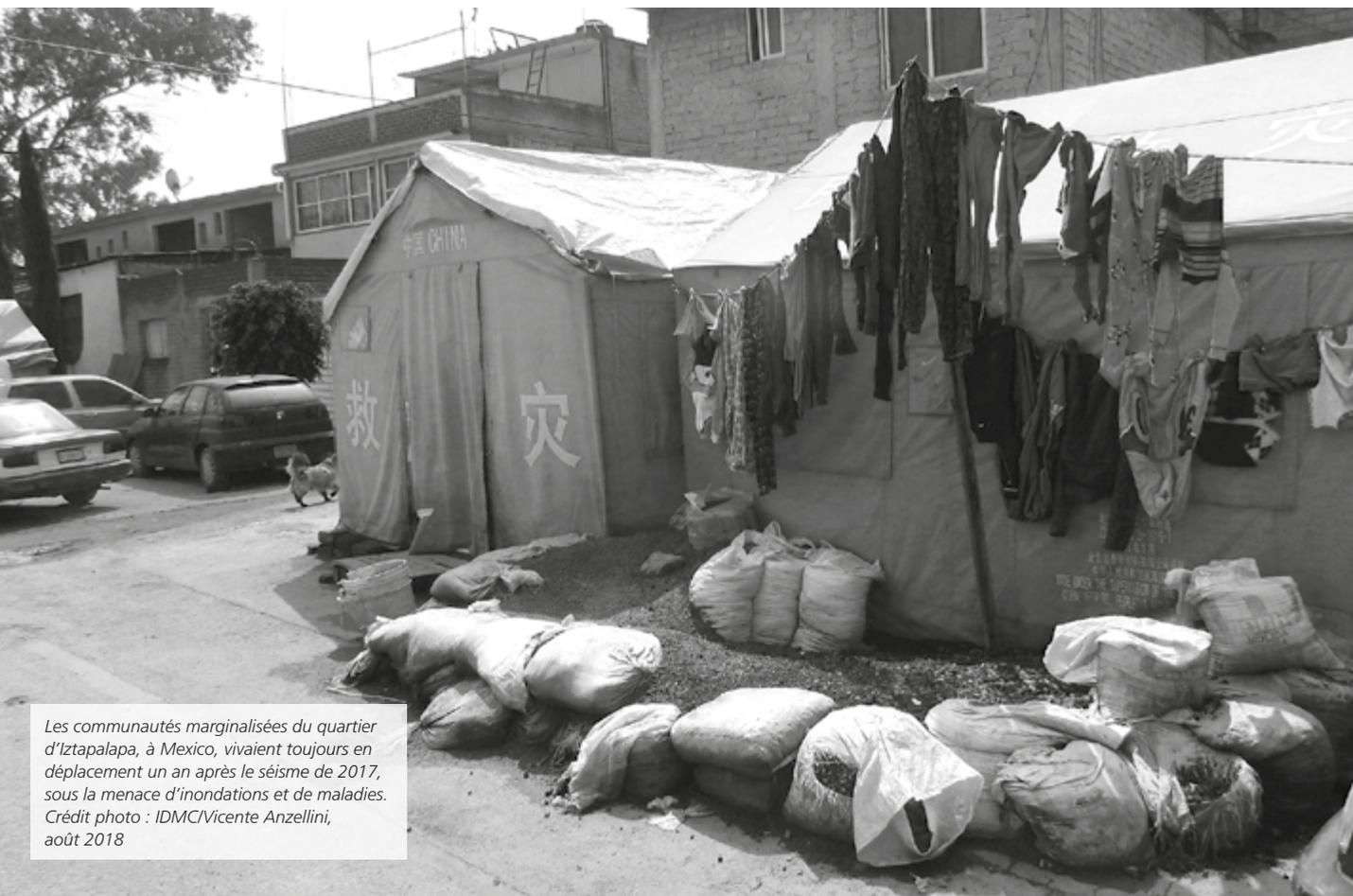
La relation étroite entre l'urbanisation rapide et mal gérée et le risque accru de catastrophe est bien connue. Lorsque des aléas naturels frappent les zones urbaines, la concentration de personnes et de biens, la vulnérabilité des résidents et l'environnement bâti peuvent avoir des conséquences désastreuses.³³⁵ Les déplacements liés aux catastrophes n'ont été reconnus que récemment par les politiques nationales et les cadres internationaux. Le Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe est important à cet égard, car il classe les déplacements liés aux catastrophes et leurs risques parmi les principaux défis mondiaux à relever pour assurer la résilience des communautés et des pays.³³⁶ Le Nouveau Programme pour les villes renforce ce besoin, car il s'applique aux villes et agglomérations.³³⁷

Face à l'urbanisation rapide que connaît le monde, il est probable que l'exposition et la vulnérabilité des personnes aux catastrophes et aux déplacements qui en résultent continuent de s'accroître. De nombreuses zones urbaines majeures et en cours de développement sont situées dans des zones à risques telles que les zones sismiques, côtes, deltas et estuaires, et le changement

climatique augmente la fréquence et l'intensité des aléas météorologiques. Selon leur situation, les villes peuvent également être exposées aux effets du changement climatique tels que l'élévation du niveau de la mer, l'érosion du littoral, la salinisation, les températures extrêmes et la pénurie d'eau.³³⁸

Au-delà de l'intensité des aléas, le risque de déplacement lié aux catastrophes urbaines est largement déterminé par la façon dont les villes sont planifiées, construites et développées. En atteste Katmandou, qui a connu une croissance urbaine rapide et en grande partie non planifiée et informelle au cours des dernières décennies. La plupart des 2,6 millions de personnes qui auraient été déplacées par le séisme dévastateur qui a frappé le Népal en 2015 vivaient dans la capitale du pays.³³⁹

Les autorités municipales étaient déjà conscientes du lien entre le risque de catastrophe et le développement urbain. Un plan d'exploitation des sols avait été mis en place pour la période 2010-2020 tenant compte des risques. Ce plan était destiné à orienter le développement urbain afin de réduire les risques sismiques et d'améliorer la résilience face aux catastrophes.³⁴⁰ Le séisme a gravement perturbé le système urbain de Katmandou, mais il a également permis d'accélérer la mise en œuvre du plan, rappelant qu'une planification urbaine rigoureuse, la réglementation de



Les communautés marginalisées du quartier d'Iztapalapa, à Mexico, vivaient toujours en déplacement un an après le séisme de 2017, sous la menace d'inondations et de maladies. Crédit photo : IDMC/Vicente Anzellini, août 2018

l'exploitation des sols, le zonage et les normes de construction sont essentiels pour réduire les risques de catastrophe et de déplacement en zones urbaines. Il en est de même dans d'autres villes et pour d'autres aléas, en particulier les inondations qui déplacent chaque année un grand nombre de personnes (cf. En détail - Risque de déplacement par inondations, p. 84).³⁴¹

Les villes présentent de grandes différences quant à la répartition des risques. Les effets des catastrophes sont souvent très localisés et n'affectent qu'une petite partie de la population urbaine. Il existe en effet une ségrégation urbaine des risques de catastrophe et de déplacement.³⁴² Par exemple, les régions de Rio de Janeiro ne sont pas toutes exposées aux inondations et aux glissements de terrain, et les habitations ne sont pas toutes vulnérables à la destruction. Celles qui le sont manquent souvent d'un accès à l'eau et aux installations sanitaires, caractéristique commune des quartiers à faible revenu et informels.³⁴³

La pauvreté et les inégalités urbaines jouent un rôle important dans la dynamique des catastrophes urbaines et la répartition des risques de déplacement. Dans des villes telles que Mumbai et Kolkata (Calcutta) en Inde, des niveaux élevés d'exposition aux aléas tels que les inondations se combinent avec une très grande vulnérabilité, un faible niveau d'éducation, ainsi qu'un accès limité aux infrastructures essentielles et aux moyens de subsistance.³⁴⁴ Cela augmente les risques de déplacements et leurs effets. En outre, la récupération est plus longue si les populations ne disposent pas des ressources financières nécessaires pour reconstruire ou s'installer ailleurs et si l'appauvrissement contribue à des situations de déplacement prolongé.

Une croissance urbaine non planifiée et mal gérée, associée à la pauvreté, aggrave les impacts des déplacements liés aux catastrophes. L'urbanisation s'est développée parallèlement à l'essor économique du Nigéria, mais le pourcentage de la population vivant dans l'extrême pauvreté continue d'augmenter.³⁴⁵ Lagos, centre économique du Nigéria, connaît une croissance rapide et devrait bientôt devenir l'une des 20 villes les plus peuplées du monde.³⁴⁶ La ville a attiré de nombreux investissements ces dernières années. La construction de routes et d'autres infrastructures a réduit sa capacité de drainage des eaux, et de fait sa capacité à faire face à la saison des pluies, générant plus d'inondations urbaines.³⁴⁷ Les personnes considérées comme pauvres, qui représentent la majeure partie des habitants de la ville, sont touchées de manière disproportionnée et bon nombre d'entre elles sont déplacées, comme ce fut le cas notamment en 2012 et l'année dernière.

La corruption est également un facteur pouvant accroître le risque de déplacement lié aux catastrophes urbaines. Par exemple, si Mexico applique des normes de construction strictes, la corruption continue de compromettre la conformité. Cela peut avoir des conséquences graves, comme l'a montré le séisme de 2017, lorsque de nombreux bâtiments non conformes au code de construction se sont effondrés.³⁴⁸ Le processus de reconstruction a également été entaché d'un manque de transparence.³⁴⁹ Des organisations de la société civile ont développé des approches prometteuses pour lutter contre la corruption avant, pendant et après les catastrophes, mais il est indispensable de mieux comprendre ses répercussions sur le risque et les personnes concernées, y compris les déplacés internes.³⁵⁰

La plupart des déplacements futurs liés aux catastrophes devraient avoir lieu en zones urbaines. Les catastrophes peuvent également provoquer l'effondrement des systèmes urbains, des marchés et des chaînes d'approvisionnement, et avoir des conséquences à court et à long termes pour les habitants et les économies des villes. De ce fait, le déplacement devrait faire partie d'une discussion plus large sur la réduction et la gestion des risques de catastrophe en milieu urbain, englobant aussi la planification, la gouvernance et la réduction de la pauvreté.

RISQUE DE DÉPLACEMENT PAR INONDATIONS

Une perspective urbaine

Les inondations étant le risque le plus courant pour les villes du monde entier, réduire le risque d'inondation en milieu urbain réduirait considérablement les déplacements futurs liés aux catastrophes. L'IDMC a amélioré son modèle global de risque de déplacement lié aux inondations, et les résultats montrent qu'environ 80 % des personnes à risque de déplacement en raison d'inondations fluviales vivent dans des zones urbaines et périurbaines.

En utilisant des données d'exposition plus granulaires pour sa modélisation et en désagrégant les résultats par zones urbaines et rurales, l'IDMC a estimé qu'en moyenne, 17,8 millions de personnes dans le monde risquent d'être déplacées par des inondations chaque année, soit bien plus qu'on ne le pensait auparavant. Autour de 14,2 millions de personnes, soit 80%, vivent

dans des zones urbaines et périurbaines (cf. Figure 20). Le risque de déplacement lié aux inondations est le plus élevé en Asie du Sud, en Asie de l'Est et Pacifique, ainsi qu'en Afrique subsaharienne (cf. Figure 21).

Ce modèle permet également d'évaluer le risque de déplacement au niveau territorial pour identifier les endroits les plus sensibles, qui sont sans surprise des zones urbaines. Dhaka, capitale du Bangladesh comptant plus de neuf millions d'habitants, est traversée par six fleuves essentiels au commerce, aux transports et aux moyens de subsistance depuis des siècles. Toutefois, ces dernières années, l'urbanisation rapide et la mauvaise gestion des systèmes de digues et d'évacuation des eaux ont accru le risque d'inondation et de saturation des sols en eau.³⁵¹

FIGURE 20 : Risque de déplacement lié aux inondations à l'échelle mondiale

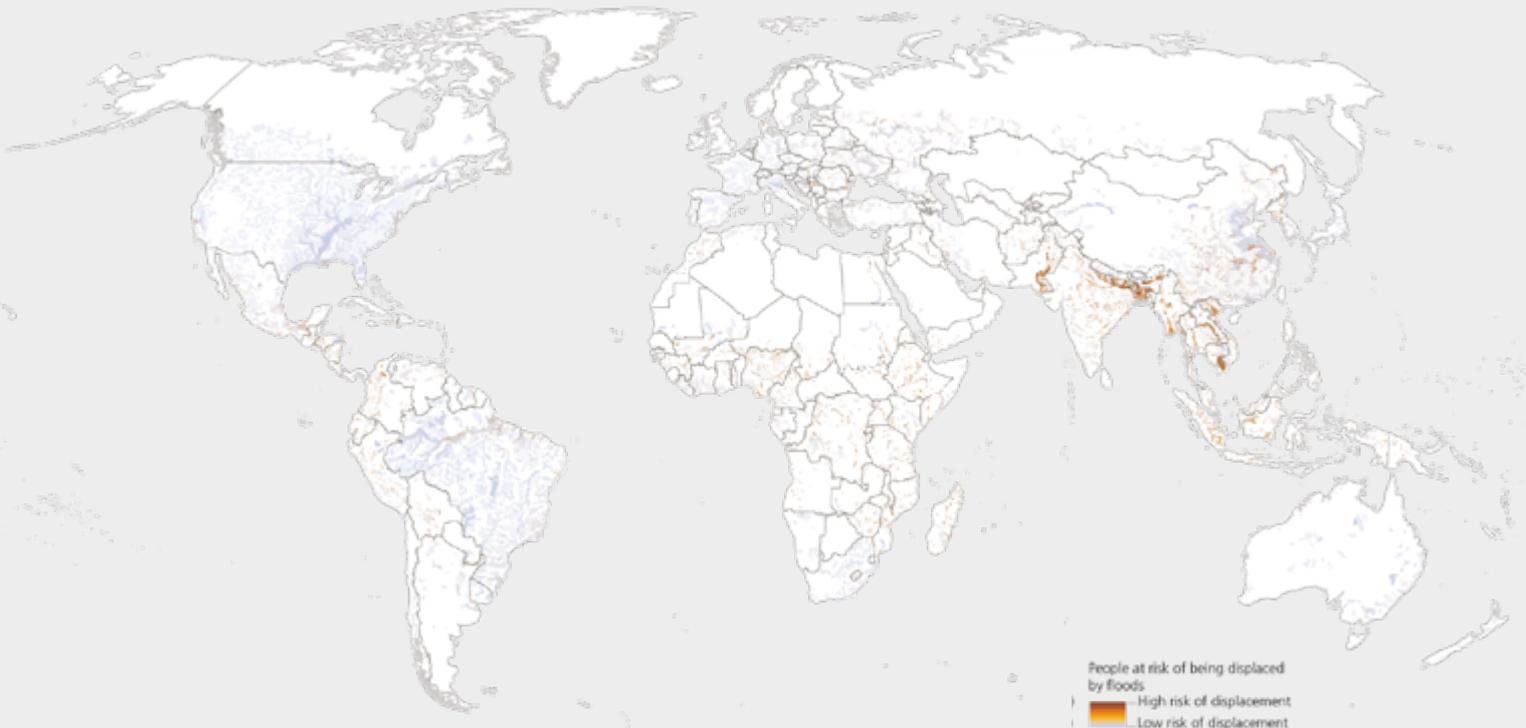
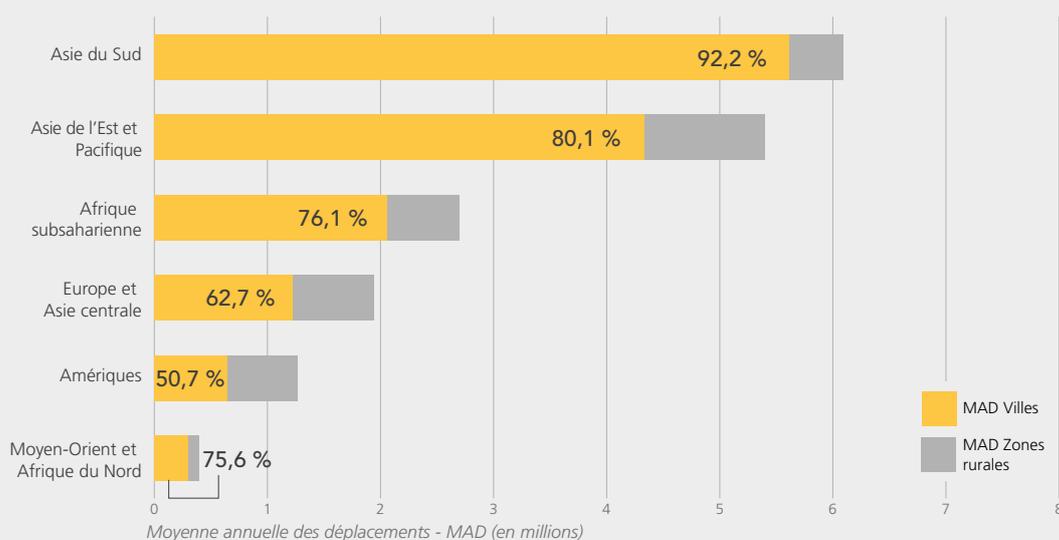


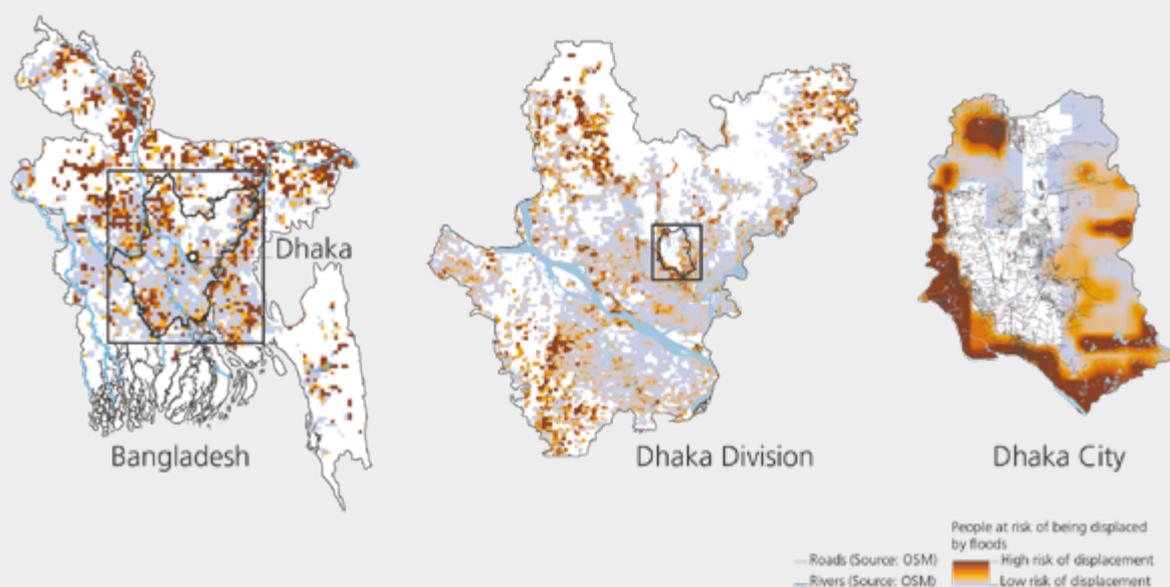
FIGURE 21 : Risque de déplacement lié aux inondations par zone géographique



À défaut de mesures adéquates, ce risque continuera de s'accroître proportionnellement à la croissance démographique. En indiquant où se concentre le risque de déplacement lié aux inondations à Dhaka, les résultats identifient les zones où les interventions sont les plus nécessaires (cf. Figure 22). Ces indicateurs sont utiles pour éclairer les décideurs aux niveaux local, national et mondial dans la planification et les investissements dans la réduction des risques de catastrophe. Cela permettra d'éviter les déplacements et de réduire leurs impacts.

Sachant qu'aucun scénario de changement climatique n'a été appliqué au modèle et qu'il utilise les niveaux d'exposition actuels, les variations climatiques futures et la croissance urbaine pourraient accroître considérablement le risque de déplacement.

FIGURE 22 : Risque de déplacement lié aux inondations à Dhaka, au Bangladesh



PROJETS DE DÉVELOPPEMENT URBAIN ET DÉPLACEMENT

Des projets d'infrastructure à grande échelle aux initiatives locales de gentrification, le développement urbain peut entraîner des déplacements. La construction d'infrastructures, la modernisation des quartiers et l'évolution du marché du logement peuvent contraindre des personnes à se déplacer sans tenir compte de leurs droits, notamment en matière de réinstallation et d'indemnisation. L'ampleur, la sévérité et la visibilité de ce type de déplacement varient en fonction du projet ou du changement en cours, et il existe également d'importantes différences dans le phénomène entre les pays et les régions.

Les données sont insuffisantes et difficiles à obtenir, et des efforts supplémentaires sont nécessaires pour combler cette importante lacune. Actuellement, il n'existe aucune estimation globale de l'ampleur des déplacements liés aux projets de développement, mais les premières tentatives d'en dresser une révèlent un risque significatif dans les zones urbaines (voir l'encadré 7).

Les déplacements liés au développement peuvent être un processus lent qui évolue au fil des mois, voire des années, mais il peut aussi parfois prendre la forme de mouvements soudains lorsque des personnes sont expulsées. Les expulsions ne sont pas illégales par définition, mais on craint que bon nombre le soient en réalité parce qu'elles violent les droits des personnes (cf. En détail - Nairobi, p. 88). Le déplacement pour faire place à des projets de développement est souvent justifié par l'intérêt public, mais il manque souvent de perspectives de solutions durables pour les personnes affectées.³⁵²

Les Principes de base et directives des Nations Unies concernant les expulsions et les déplacements liés au développement reconnaissent que les conséquences des expulsions forcées «présentent de nombreuses similitudes avec celles des déplacements arbitraires» telles que définies dans les Principes directeurs. Ils soulignent également le fait que les expulsions forcées violent le droit au logement. Ces directives, associées au droit à un logement adéquat, constituent un solide cadre normatif pour orienter les politiques et pratiques en matière de logement urbain et de régénération des quartiers pour éviter le déplacement et en réduire les effets.³⁵³

Il est utile d'adopter une approche fondée sur les droits humains pour mettre en évidence les problèmes de déplacement, d'expulsion et de réinstallation liés aux

Encadré 7. Développement et déplacement : un aperçu urbain d'un problème mondial

L'IDMC a commencé à examiner des approches permettant d'estimer le nombre de personnes risquant d'être déplacées par des projets de développement en 2017. L'une de ces approches consistait à analyser les données relatives aux projets financés par la Banque mondiale, qui ne représentent qu'une fraction de ceux qui impliquent le déplacement ou la réinstallation de personnes, mais pour lesquels une documentation est disponible.³⁵⁴

La Banque mondiale respecte des normes environnementales et sociales ainsi que des exigences de reporting pour les investissements dans les infrastructures parmi les plus rigoureuses. C'est l'une des rares institutions à publier des plans de réinstallation.³⁵⁵ Une analyse de près de 600 de ses plans de réinstallation, publiés entre 2014 et 2017, a identifié plus de 130 000 personnes à risque de déplacement dans 77 pays. La plupart des projets étudiés concernaient l'Afrique subsaharienne, l'Asie du Sud et l'Asie de l'Est et Pacifique.

L'analyse des données tirées de ces projets qui ont pu être géoréférencées a révélé que 70 % des personnes menacées de déplacement vivaient dans des zones urbaines et périurbaines. L'ampleur et la nature de ces projets variaient, allant de petites initiatives très localisées à des initiatives de moyenne ou grande envergure, certaines d'entre elles recoupant des municipalités et des provinces, voire même des pays dans le cas des routes et des pipelines.

Les efforts visant à comprendre pleinement ce phénomène et à en rendre compte en sont encore à leurs débuts, mais de nouvelles méthodologies et technologies telles que l'analyse d'images satellitaires, les projections de croissance économique et de l'environnement bâti, ainsi que l'analyse de l'évolution démographique offrent la perspective de brosser progressivement un tableau complet.

projets de développement, mais cela ne se traduit pas facilement par des mesures concrètes. L'inscrire dans des cadres de développement durable nationaux et internationaux permettrait d'identifier les mesures à prendre pour réduire les risques et impacts des déplacements en appliquant des approches plus inclusives qui respectent les droits des personnes et favorisent les solutions durables.³⁵⁶

Il existe de bons exemples d'approches plus inclusives en matière de réinstallation. En 2004, un projet de développement urbain piloté par la Banque mondiale à Nouakchott en Mauritanie impliquait la réinstallation de 2 300 ménages. Des approches participatives ont été utilisées et des études socioéconomiques ont été menées pour éclairer le processus afin de réduire les effets négatifs sur les personnes contraintes de déménager. Le projet Artisanat Fès Médina au Maroc comprenait un programme de réinstallation axé sur le maintien des emplois des personnes déplacées, même pour les personnes travaillant de manière informelle, pendant et après le projet.³⁵⁷

Trop souvent, cependant, les déplacements de populations pauvres et marginalisées ne font pas l'objet de ce type d'aide, attirant rarement l'attention des organisations nationales et internationales ou des médias.³⁵⁸ L'expulsion de personnes résidant dans des quartiers informels a des effets à court et à long termes sur les personnes concernées et, pour bon nombre d'entre elles, la perte de leur habitation revient souvent à perdre leurs moyens de subsistance.³⁵⁹ En général, les citoyens pauvres ne tirent pas non plus parti des projets pour lesquels ils ont été déplacés, qu'il s'agisse de travaux de modernisation de quartiers, de centres commerciaux ou de trains à grande vitesse.³⁶⁰

En Inde, les programmes de logements abordables gérés par l'État ont été présentés comme des initiatives de modernisation des quartiers pauvres et de réduction de la pauvreté. Toutefois, dans les villes de Mumbai, Visakhapatnam et Raipur, l'argument des « villes sans bidonvilles » a été avancé pour justifier des mégaprojets d'infrastructures préjudiciables aux citoyens pauvres et à l'origine d'expulsions.

De nombreuses personnes ont été déplacées vers les périphéries urbaines sans être prises en compte ou consultées dans les processus décisionnels.³⁶¹ D'autres ont déclaré que leur nouveau lieu d'habitation n'était pas adapté à leurs moyens de subsistance et qu'ils étaient déconnectés des marchés et des services urbains. Au-delà des pertes physiques et des privations subies, des effets sur leur sentiment de bien-être et d'autres problèmes de santé mentale causés par le déplacement ont également été mis en lumière.³⁶²

De nombreuses questions sur le déplacement lié aux projets de développement se posent, parmi lesquelles le rôle du secteur privé. Si les États sont responsables des conséquences du déplacement, cela ne dégage pas les autres parties de toute responsabilité.³⁶³ Il est indispensable de mieux comprendre comment les investissements immobiliers et autres investissements du secteur privé entraînent des déplacements de population, et comment ils peuvent jouer un rôle dans la réduction des risques de déplacement.

La gentrification a joué un rôle de plus en plus important dans l'évolution démographique et le déplacement urbain.³⁶⁴ Dans les villes des régions émergentes et à hauts revenus, la gentrification entraîne d'importants investissements dans les processus de rénovation urbaine, impliquant des modifications de l'environnement bâti et de l'exploitation des sols d'un quartier peu attrayant pour augmenter son statut socioéconomique. Cela peut également entraîner des expulsions et d'autres formes de déplacement.³⁶⁵

La forte gentrification à San Francisco a rendu de nombreux quartiers inabordables pour les résidents locaux, entraînant le déplacement de certaines familles à faibles revenus.³⁶⁶ Les États-Unis enregistrent chaque année un grand nombre d'expulsions, mais peu d'informations sont disponibles sur la durée de déplacement des personnes concernées.³⁶⁷ La relation entre la gentrification et le déplacement est généralement complexe et ses facteurs, tendances et effets sont mal compris.³⁶⁸

Dans certaines situations, la question des sans-abri peut également être liée à la gentrification.³⁶⁹ Cependant, la relation entre ces deux problématiques est difficile à définir, et il peut être difficile de faire la différence entre les sans-abri et les déplacés internes, en particulier en milieu urbain.³⁷⁰ Néanmoins, il est peu probable que la plupart des sans-abri soient considérés comme des déplacés internes ; d'ailleurs, de nombreuses personnes déplacées ont un abri et ne se considèrent pas comme « sans-abri ». ³⁷¹ Cela dit, les deux groupes ont tendance à subir le même type de discrimination, de marginalisation, d'appauvrissement et de violations des droits humains.

Le manque de données et de connaissances sur les déplacements urbains liés aux projets de développement ne doit rien enlever à l'importance du phénomène. Dans un monde de plus en plus urbanisé, il ne faut pas négliger les personnes contraintes de se déplacer en raison des projets de développement, de rénovation et d'expansion des villes.

NAIROBI

Développement et déplacement

Nairobi est l'une des villes dont la croissance est la plus rapide au monde.³⁷² L'augmentation naturelle de la population, les migrants et les réfugiés internationaux, les déplacés internes et les migrants économiques internes ont contribué à façonner le paysage urbain et la démographie.

Des conflits ethniques, politiques et économiques sur la terre et la propriété ont également joué un rôle dans le développement de la capitale kényane pendant des décennies. Des groupes puissants ont morcelé la ville à leur avantage par l'acquisition de terres et des expulsions.³⁷³

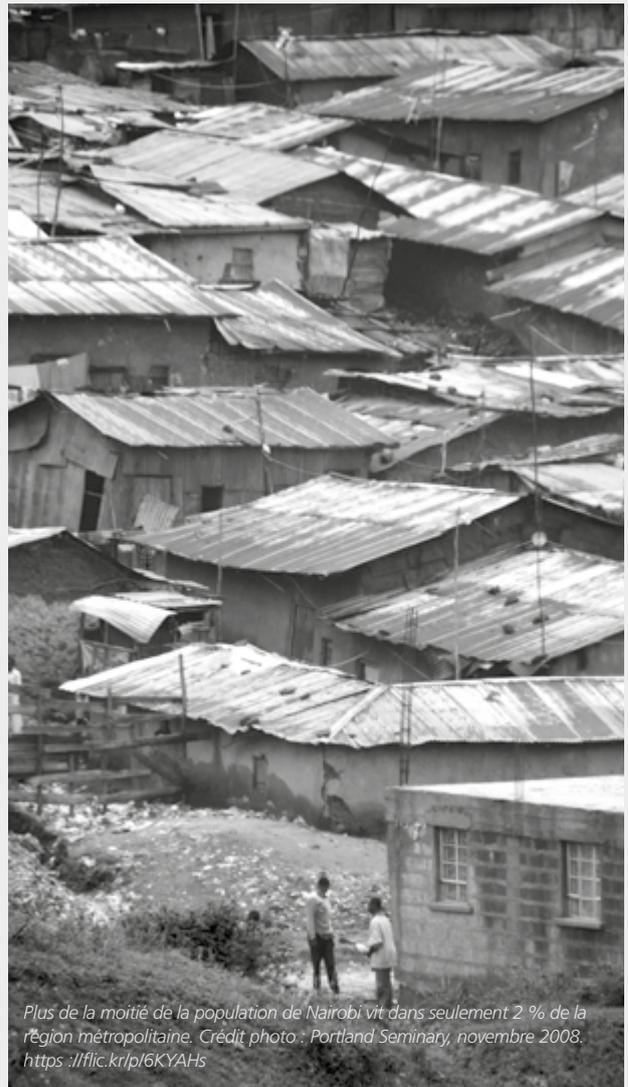
Cette dynamique a créé une ville divisée par revenus et origines ethniques, dans laquelle la moitié de la population est concentrée dans seulement 2 % de la zone métropolitaine.³⁷⁴ La violence électorale et les catastrophes ont provoqué des déplacements urbains et les divisions sociales et spatiales de la ville aggravent le risque de mouvements nouveaux et secondaires.³⁷⁵

Plus de 30 000 personnes ont été expulsées d'un quartier informel en juillet 2018 pour faire place à une route. Ce projet et ses impacts ont été justifiés par l'intérêt public. L'Autorité des routes urbaines du Kenya, la Commission foncière nationale et la Commission nationale des droits de l'homme du Kenya sont parvenues à un accord avant les expulsions, ce qui signifie que, sur le papier du moins, le processus était légal.

La loi adoptée au Kenya en 2012 sur les personnes déplacées à l'intérieur de leur pays stipule qu'en l'absence de toute autre solution réalisable, le gouvernement est tenu de rechercher le consentement libre et éclairé des personnes déplacées par un projet de développement et de leur proposer une solution durable.³⁷⁶

En réalité, des personnes ont été expulsées sans préavis et les habitations et les écoles ont été rasées. La Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur le droit à un logement convenable a condamné cette situation. Elle a déclaré que « la destruction d'habitations, d'écoles et d'un lieu de culte dans l'une des communautés les plus pauvres du Kenya va à l'encontre des engagements

pris par le gouvernement dans le cadre des objectifs de développement durable des Nations Unies ». ³⁷⁷ Nairobi illustre les problèmes auxquels de nombreuses villes des pays à revenus faibles et moyens seront confrontées au cours des prochaines décennies si les risques et les facteurs de déplacement urbain ne sont pas pris en compte. La qualité des infrastructures et la manière dont elles sont construites joueront un rôle important pour déterminer les risques et les impacts du déplacement, de même que les types de mécanismes de gouvernance et de prise en charge en place pour superviser et gérer le développement urbain. ³⁷⁸



Plus de la moitié de la population de Nairobi vit dans seulement 2 % de la région métropolitaine. Crédit photo : Portland Seminary, novembre 2008. <https://flic.kr/p/6KYAHs>

IMPACTS ET CONDITIONS DU DÉPLACEMENT URBAIN

Lorsque les déplacés internes arrivent dans une zone urbaine, celle-ci présente des défis et opportunités déterminés par sa composition démographique, son aménagement spatial, ses infrastructures, sa dynamique socioéconomique et sa gouvernance.³⁷⁹ Leur expérience et leur capacité d'adaptation dépendent de leur sexe, de leur origine ethnique et culturelle, de leurs ressources économiques et de leurs réseaux sociaux avant et après leur déplacement. Toute analyse approfondie du déplacement urbain doit également prendre en compte les différences entre ses conséquences et celles observées dans les zones rurales et les camps, ainsi que la possibilité que les réponses divergent en termes de délais, de parties prenantes, d'approches et de financement.

Par exemple, dans la ville nigériane de Maiduguri, le chômage préexistant et le manque de moyens de subsistance affectent à la fois les déplacés internes et les communautés d'accueil. Les personnes déplacées rencontrent des difficultés pour accéder au crédit et participer à des activités économiques. Les femmes déplacées en particulier ont du mal à trouver du travail et à s'intégrer dans la vie urbaine. Cela dit, face à l'insécurité, aux restrictions à la liberté de circulation et aux moyens de subsistance encore plus limités des zones rurales, de nombreuses personnes trouvent refuge à Maiduguri.³⁸⁰

En revanche, de nombreux déplacés internes qui ont été contraints de fuir dans des villes irakiennes lors des vagues de violence de 2014 et 2015 se sont établis dans leur nouvel environnement urbain. Les personnes qui ont quitté une zone urbaine pour une autre ont trouvé qu'il était plus facile d'obtenir un travail informel et temporaire et de gagner leur vie que les déplacés internes des zones rurales. Les travailleurs du secteur public ont également trouvé qu'il était plus facile de retrouver un travail et de gagner un salaire que leurs homologues du secteur privé.³⁸¹

La manière dont les déplacés internes se déplacent et s'adaptent aux espaces urbains varie d'une ville à une autre et entre différents groupes et individus. Il existe peu de preuves des différents impacts du déplacement urbain sur les déplacés internes, les communautés d'accueil et les groupes marginalisés, mais les exercices de profilage urbain sont particulièrement utiles pour mieux les comprendre et doivent être une priorité pour apporter les réponses adaptées (cf. En détail - Déplacement et profilage en zones urbaines, p. 90).³⁸²

Cela dit, les déplacés internes en zones urbaines sont souvent confrontés à de nombreux effets et défis similaires (cf. Figure 23).

FIGURE 23 : Le déplacement urbain : principaux impacts sur les personnes déplacées internes.³⁸³

MOYENS DE SUBSISTANCE

Les emplois sont plus facilement accessibles dans les zones urbaines que dans les zones rurales ou les camps, et les villes peuvent favoriser l'autonomie financière à long terme. Cependant, les conditions économiques des personnes déplacées en milieu urbain sont généralement similaires, voire inférieures, à celles des citadins pauvres. Elles ont souvent des revenus plus faibles et des réseaux sociaux limités, ce qui les empêche d'autant plus de s'adapter à leur nouvel environnement. Les compétences des éleveurs et les agriculteurs qui fuient des zones rurales sont généralement peu pertinentes en ville.

SANTÉ

Les villes offrent généralement un meilleur accès aux services de santé que les zones rurales, mais les environnements surpeuplés dans lesquels vivent de nombreuses personnes déplacées, avec, au mieux, un accès limité à l'eau potable et à l'hygiène, augmentent le risque de maladie de ces personnes et de leurs hôtes. Les conséquences du déplacement sur la santé mentale sont également largement reconnues, mais ont tendance à être négligées.

ÉDUCATION

Les villes offrent davantage de possibilités d'éducation que les zones rurales. Les personnes déplacées en milieu urbain ont tendance à donner la priorité à l'éducation plutôt qu'à d'autres services, car c'est un capital humain transférable qui peut être essentiel pour reconstruire leur vie. Cependant, lors de crises urbaines, les écoles peuvent être utilisées comme abris d'urgence. Elles peuvent aussi être endommagées ou détruites lors de conflits ou de catastrophes. Assurer l'éducation des enfants déplacés ainsi que de ceux des communautés d'accueil devrait être une priorité.

DÉPLACEMENT INTERNE URBAIN



ENVIRONNEMENT

L'afflux massif de personnes déplacées dans des zones urbaines déjà surpeuplées peut rapidement accroître la pollution de l'eau et du sol, et poser des problèmes de déchets solides. Les villes doivent être prêtes et aptes à adapter leurs infrastructures de gestion des déchets, d'assainissement et d'approvisionnement en eau pour faire face aux déplacements massifs.

LOGEMENT ET INFRASTRUCTURE

De nombreuses personnes déplacées en milieu urbain vivent dans des environnements surpeuplés et des conditions ne répondant pas aux normes. Elles s'installent souvent dans les quartiers périphériques les plus pauvres où des accords non officiels les rendent particulièrement vulnérables aux expulsions et aux abus des propriétaires. Les personnes déplacées disent souvent que le loyer est l'une de leurs principales dépenses. S'assurer de leur accès à un logement convenable et sûr devrait être une priorité pour les autorités urbaines. Le manque d'accès à une infrastructure adéquate des infrastructures adéquates peut entraîner des déplacements nouveaux et secondaires.

SÉCURITÉ

Les villes offrent anonymat et sécurité aux personnes déplacées, mais les quartiers informels et les centres collectifs mal gérés peuvent également comporter des risques. Les femmes, les enfants et les autres groupes vulnérables déplacés peuvent être victimes d'abus, de harcèlement et de violence. Les jeunes déplacés dans certaines villes peuvent être exposés à la violence criminelle et contraints à rejoindre des gangs.

VIE SOCIALE ET CULTURELLE

Les villes offrent plus de possibilités que les camps en matière de mobilité sociale et d'intégration locale, mais de nombreuses personnes déplacées en milieu urbain se retrouvent isolées et marginalisées en raison de leurs origines. Pour les aider à s'intégrer, il est essentiel de créer des liens avec les communautés d'accueil. Les autorités devraient également adopter des approches participatives pour la prise de décisions en incluant les personnes déplacées et les communautés d'accueil.

PROFILAGE DES DÉPLACEMENTS

Dans les zones urbaines

La mise en place d'interventions efficaces pour répondre au déplacement interne dépend de la disponibilité de preuves solides et fiables sur ses impacts. Toutefois, la complexité de la dynamique du déplacement urbain rend la collecte de données particulièrement difficile. Pour commencer, les déplacés internes en zones urbaines ont tendance à être moins visibles que ceux qui vivent dans les camps, car ils ne vivent pas tous au même endroit ; il est donc difficile de leur apporter aide et protection.

Les exercices de profilage éclairent le déplacement interne urbain en rassemblant les parties prenantes pour qu'elles collaborent à la collecte et à l'analyse de données. Cela permet d'obtenir des informations plus pertinentes et utiles pour la recherche de solutions durables. Ce processus implique d'analyser non seulement les besoins des déplacés internes, mais également ceux du reste de la population qui vit dans la même zone afin de mieux comprendre comment les deux groupes sont affectés par le déplacement.

Pour mieux appréhender les expériences différenciées de déplacement urbain, diverses méthodes de collecte de données complémentaires sont utilisées. Généralement, cela inclut le dénombrement, des enquêtes menées auprès de ménages par échantillonnage, des entretiens avec des informateurs clés, des discussions de groupe et une analyse des données secondaires. Cette approche consistant à combiner diverses méthodes s'est révélée la plus efficace pour parvenir à une connaissance approfondie des défis auxquels sont confrontés les déplacés internes en zones urbaines et leur communauté d'accueil.

Les enseignements tirés d'exercices de profilage réalisés dans des villes en Somalie, en Irak et en Syrie ont permis d'affiner la méthodologie et l'étendue de l'analyse tout en parvenant à l'adapter à d'autres situations de déplacement urbain.

Un exercice réalisé à Mogadiscio en 2014 et 2015 a cartographié et dénombré les quartiers informels, permettant d'identifier les déplacés internes et de les différencier des populations d'accueil. L'analyse a mis en évidence les problèmes particuliers auxquels les déplacés internes ont été confrontés dans différents quartiers de la ville où il existait peu d'informations, voire aucune,

sur leurs conditions de vie. Cet exercice ne couvrait que les populations déplacées dans des zones d'installation spécifiques et non dans toute la ville, mais ses résultats ont été utiles aux autorités locales pour soutenir des solutions durables.

À partir de l'expérience de Mogadiscio, un deuxième exercice mené dans la ville irakienne d'Erbil en 2015 et 2016 a adopté une approche par quartier. Il en résulte une analyse globale et comparative non seulement des déplacés internes et des communautés d'accueil, mais également de différents quartiers de la ville. Ces résultats ont aussi été utilisés pour aider à la planification plus générale de la ville, notamment pour des questions telles que la fourniture de services dont bénéficient tant les personnes déplacées internes que les communautés d'accueil. Toutefois, cet exercice n'a pas permis d'analyser la pression exercée par le déplacement sur la fourniture de services. L'un des principaux points à retenir était le besoin d'une expertise plus spécifique en matière de planification urbaine, ainsi que de temps et de ressources supplémentaires pour générer des résultats plus détaillés.

Ces aspects ont été pris en compte dans une série d'exercices de profilage en cours dans plusieurs villes syriennes. Ils incluent l'identification de l'écart entre les besoins de la population et la capacité de la ville à les satisfaire. Comprendre les systèmes urbains et leur capacité à répondre aux besoins des déplacés internes est la prochaine étape importante à intégrer dans le profilage des déplacements urbains.

Les enseignements tirés de ces exercices de profilage des déplacements, entre autres, ont largement contribué à appliquer de bonnes pratiques de collecte et d'analyse des données pour les crises urbaines.³⁸⁴ Il est indispensable de forger des partenariats plus solides et d'encourager la planification conjointe entre les acteurs humanitaires et du développement, les experts techniques et les autorités locales, entre autres, pour aider les déplacés internes en zones urbaines à surmonter les obstacles liés au déplacement.

Source : JIPS³⁸⁵

Ces répercussions ne constituent pas seulement des obstacles aux solutions durables et au développement urbain durable. Elles peuvent également servir de déclencheurs et de facteurs de déplacements nouveaux et secondaires. De nombreux déplacés internes qui fuient les conflits, les catastrophes et le manque de moyens de subsistance dans les zones rurales somaliennes se dirigent vers la capitale, Mogadiscio, à la recherche de sécurité et d'opportunités. Cependant, une fois sur place, ils sont confrontés à des logements surpeuplés, à la précarité et à un accès limité aux services et infrastructures de première nécessité. Ils ont également du mal à trouver des moyens de subsistance et de nouvelles sources de revenus, et sont exposés à un risque de violence élevé, y compris aux violences basées sur le genre. La pauvreté, la marginalisation et l'extorsion, les expulsions forcées et les catastrophes entraînent de nombreux déplacements secondaires.³⁸⁶

Des problèmes similaires de gestion des déplacements dans les grands centres urbains se posent dans d'autres pays et régions. Non seulement les villes sont difficiles à gouverner, mais les arrivées massives de personnes exercent également une pression supplémentaire sur des systèmes déjà fragiles. Les processus d'urbanisation des zones urbaines habituels se trouvent rapidement surpassés par la rapidité et l'ampleur du déplacement. Cela signifie que les systèmes urbains, y compris les processus de planification, les services, les marchés et les instruments de financement, doivent s'adapter beaucoup plus rapidement au déplacement qu'ils ne le feraient normalement.³⁸⁷

EMPLOIS, LOGEMENTS ET SERVICES DE PREMIÈRE NÉCESSITÉ : GOUVERNANCE URBAINE DES DÉPLACEMENTS

Le déplacement urbain crée de nombreux défis pour les systèmes urbains. Si les autorités locales ne sont pas en mesure d'y faire face et de réagir efficacement, ses impacts sont presque entièrement supportés par les déplacés internes et les communautés d'accueil, ce qui aggrave la vulnérabilité et le risque de déplacement. La capacité des villes à soutenir les déplacés internes et à leur offrir des opportunités est essentielle pour réduire ce risque, et les autorités locales et nationales ont un rôle clé à jouer pour s'assurer qu'elles sont en mesure de trouver des solutions durables.³⁸⁸

Cette section couvre trois domaines qui seront essentiels pour prévenir, éviter et réduire les impacts du déplacement urbain : premièrement, les opportunités d'emploi qui affectent l'autonomie des déplacés internes et leur intégration locale ; deuxièmement, le rôle du logement adéquat dans la réduction du risque de déplacements

nouveaux, secondaires et prolongés ; et enfin, la manière dont les infrastructures et les services de base aident les déplacés internes et les personnes à risque de déplacement à améliorer leurs conditions de vie et leur bien-être.

La participation politique et la gouvernance urbaine touchent ces trois domaines. Une ville inclusive est plus susceptible de pouvoir lutter contre le déplacement et le réduire. La consultation des déplacés internes et des communautés d'accueil et leur participation à la gouvernance et à la prise de décision auraient également une influence directe sur leurs vies et augmenteraient leurs chances de parvenir à des solutions durables.

Emploi et moyens de subsistance

L'une des principales préoccupations des personnes déplacées est d'assurer leur subsistance et d'avoir un revenu régulier. Cela est essentiel pour améliorer leur autonomie et éviter que leur déplacement dure longtemps.³⁸⁹ Cela les aide également à s'intégrer socialement, à réduire leur dépendance à l'égard des aides gouvernementales et humanitaires, et à contribuer à l'économie locale.³⁹⁰

La capacité des déplacés internes à s'intégrer économiquement et à améliorer leur situation globale au fil du temps est plus grande dans les zones urbaines.³⁹¹ L'avantage des villes est qu'elles offrent plus d'opportunités, en particulier pour les personnes qui vivaient auparavant dans des zones rurales et avaient des sources de revenus moins diversifiées, à condition que les conditions appropriées soient en place.³⁹² Si un nombre plus important d'emplois disponibles ne signifie pas nécessairement un taux d'emploi supérieur, il est évident que les villes ont tendance à offrir davantage d'opportunités et que les perspectives d'emploi semblent être meilleures dans les grandes villes qui sont plus diversifiées sur le plan économique.³⁹³

Relativement peu d'informations existent sur la mesure dans laquelle les personnes déplacées profitent de ces opportunités, mais des études indiquent que plus de la moitié des personnes déplacées par un conflit pour lesquelles des données de localisation sont disponibles vivent dans des zones urbaines. Étant donné que près de la moitié d'entre elles sont en âge de travailler, elles devraient, en théorie du moins, être en mesure de tirer parti du meilleur accès à l'emploi offert par les villes.³⁹⁴ Des données plus détaillées permettraient d'enrichir ces analyses.

L'activité économique des déplacés internes, leurs compétences et leur esprit d'initiative peuvent également avoir des effets positifs sur les zones urbaines et les communautés d'accueil. Les réfugiés somaliens et les déplacés internes éthiopiens d'Addis-Abeba ont des relations commerciales avec leurs régions d'origine et apportent

des marchandises, contribuant ainsi au dynamisme de l'économie locale dans la capitale éthiopienne.³⁹⁵ Les déplacés internes et les réfugiés ont également contribué à la diversification de l'économie locale à Kitchanga, dans la province du Nord-Kivu en RDC, où de nombreux jeunes déplacés ont trouvé des moyens alternatifs de subsistance. Certains ont même réussi à acheter des terres et à s'installer définitivement.³⁹⁶

Cela dit, les arrivées massives de personnes déplacées sur une courte période peuvent avoir des effets défavorables sur les économies locales, du moins au début, entraînant souvent une baisse des salaires tout en faisant augmenter les loyers.³⁹⁷ En conséquence, les déplacés internes ont plus de mal à s'installer temporairement ou définitivement, en particulier si la ville concernée connaissait déjà un taux de chômage ou de sous-emploi élevé avant leur arrivée.

Des années de conflit et d'insécurité à l'intérieur et autour de la ville nigériane de Maiduguri ont décimé l'économie locale. Le taux d'emploi régional était inférieur à 30 % en 2017 et bon nombre d'entreprises et de marchés locaux ont dû fermer leurs portes.³⁹⁸ Au lieu de trouver de nouveaux moyens de subsistance dans la ville, les déplacés internes n'obtiennent qu'une aide humanitaire. Non seulement cette situation peut les rendre plus vulnérables et marginalisés, mais elle exerce également une pression supplémentaire sur l'administration locale qui s'efforce déjà de fournir de la nourriture, de l'eau et un abri aux personnes déplacées de la ville.³⁹⁹

Lorsque les opportunités d'emploi formel sont rares, le travail et les entreprises informels émergent. Les données des Nations Unies montrent que plus de la moitié de la main-d'œuvre et plus de 90 % des PME dans le monde sont impliquées dans l'économie informelle.⁴⁰⁰ Cette réalité présente des défis et des opportunités.

Les économies locales informelles aident les déplacés internes en zones urbaines à créer des moyens de subsistance et à devenir autonomes.⁴⁰¹ À Soacha, dans la périphérie de Bogota, le travail informel reste la seule source de revenus pour les personnes déplacées, même après plusieurs années de déplacement.⁴⁰² Dans la capitale ougandaise de Kampala, de nombreux déplacés internes et réfugiés ont également adopté des stratégies de subsistance informelles pour faire face au déplacement dans un environnement urbain où les emplois sont rares.⁴⁰³

Cependant, le secteur informel implique souvent la discrimination et l'exploitation des déplacés internes, et peut encourager des activités dangereuses ou à haut risque. Le salaire journalier moyen des travaux de construction temporaires à Goma, capitale de la province du Nord-Kivu en RDC, est normalement de 1,80 dollar, mais les déplacés internes ne gagnent que 1,20 dollar.⁴⁰⁴ Un exercice de profilage réalisé à Mogadiscio a montré que près de la moitié des déplacés internes travaillaient comme des ouvriers à la journée, contre 36 % des migrants économiques et 30 % des membres de la communauté d'accueil dans les mêmes quartiers informels.⁴⁰⁵

*Un Nigérian déplacé à l'intérieur du pays répare des téléphones pour vivre à Old Maiduguri, au Nigéria.
Crédit photo : NRC*



Les problèmes liés au déplacement interne peuvent également contraindre les enfants à travailler. De nombreux enfants afghans déplacés gagnent de l'argent en tant que vendeurs de rue ou en lavant des voitures, ce qui les expose au risque d'accidents de la route, d'abus et de violence.⁴⁰⁶ Les femmes déplacées sont également confrontées à des problèmes particuliers en termes d'emploi et de moyens de subsistance dans les villes.⁴⁰⁷ En 2016, environ 68 % des déplacés internes au chômage en Ukraine étaient des femmes.⁴⁰⁸ De nombreuses femmes déplacées à Abuja, au Nigéria, ont eu recours au travail indépendant et sont restées sans emploi ou en dehors des marchés du travail formel.⁴⁰⁹

Pour relever ces défis, il faudra investir dans les institutions formelles et informelles des marchés du travail plutôt que de proposer des sources de revenus ponctuelles. Il peut s'agir de fournir aux déplacés internes et aux communautés d'accueil les documents dont ils ont besoin pour trouver un travail formel, d'offrir des incitations telles que des allègements fiscaux ou des subventions salariales aux entreprises qui emploient des personnes déplacées et autres personnes défavorisées, et d'investir dans des stratégies de croissance économique à long terme au niveau municipal qui tiennent compte des implications des flux de population sur l'offre et la demande de travail.⁴¹⁰

Reconnaître que le travail informel est une réalité dans de nombreuses villes peut être la première étape pour soutenir les personnes déplacées et les populations urbaines pauvres. Il est de plus en plus évident à travers le monde que les risques liés à l'emploi, comme au logement et aux services informels, sont réduits lorsque les systèmes formels s'adaptent et intègrent les marchés moins réglementés.⁴¹¹

Impliquer les déplacés internes et les populations sans emploi dans le développement des villes peut aider à les sortir du cercle vicieux de pauvreté dans laquelle bon nombre se trouvent. Au lieu d'expulser les personnes qui vendent des marchandises de leurs régions d'origine, négocier leur utilisation réglementée des places de vente favorise les petites entreprises et le travail indépendant sans nécessiter un important investissement de la part des autorités locales. En général, les quartiers informels sont des lieux d'activité économique à petite échelle où des personnes créent des commerces à domicile ou dans la rue qui s'unissent souvent pour former des économies complexes.⁴¹²

Comprendre et améliorer les moyens de subsistance et les compétences que les déplacés internes apportent avec eux et leur proposer des formations professionnelles adaptées facilitent leur intégration locale. Les compétences acquises par les déplacés internes dans les

zones rurales peuvent devenir inutiles en milieu urbain, et les aider à développer de nouvelles compétences est bénéfique tant pour les personnes déplacées que pour les communautés d'accueil.⁴¹³ Les approches humanitaires telles que les aides monétaires se sont également révélées prometteuses dans les situations de déplacement urbain.⁴¹⁴ L'argent en liquide est une aide peu coûteuse qui offre aux bénéficiaires plus de choix et de liberté dans leurs dépenses. Il permet également de redynamiser les marchés et les échanges locaux plutôt que de les freiner comme peuvent le faire les aides en nature. De surcroît, les bénéficiaires ne sont pas les récipients passifs de ces aides, mais jouent un rôle actif dans la revitalisation des économies locales.⁴¹⁵ Cette approche nécessite de bien connaître les systèmes de marché, les produits et services, et la demande locale, mais elle est de plus en plus considérée comme un moyen potentiel de passer des interventions humanitaires à des interventions de développement à plus long terme.⁴¹⁶

Les changements généraux apportés aux dispositifs institutionnels sont peut-être plus importants que les programmes ciblés. Ils peuvent comprendre des mesures incitatives pour le commerce local, la réglementation du marché du travail, ainsi que les politiques d'accès aux services bancaires et aux assurances qui facilitent la création d'opportunités d'emploi.⁴¹⁷

Par exemple, des déplacés internes et d'autres groupes vulnérables à Mossoul ont été employés par des petites entreprises locales impliquées dans le processus de reconstruction de la ville. Ces emplois ainsi que des aides à l'autoconstruction d'habitations ont non seulement facilité le retour de déplacés internes et de réfugiés, mais aussi permis de redynamiser des quartiers entiers et les économies locales.⁴¹⁸ Il existe d'autres exemples positifs, concernant souvent les réfugiés, mais ils peuvent apporter des enseignements précieux applicables aux déplacés internes en zones urbaines.⁴¹⁹

Logement, terre et propriété

Trouver un abri est l'une des principales priorités des déplacés internes, et y répondre est l'une des priorités des interventions humanitaires lors des crises. Au-delà des crises, la provision de logements devient un sujet de préoccupation pour les urbanistes, les autorités municipales et les organisations communautaires ; elle est au cœur de la résolution des problèmes liés aux déplacements urbains. Cependant, de nombreux pays ne prennent pas de mesures suffisantes pour garantir les droits d'accès au logement, à la terre et à la propriété de leurs déplacés internes, un problème ancien et non résolu qui nécessite une attention accrue.

Les centres urbains offrent généralement plus de logements que les zones rurales, mais cela ne signifie pas nécessairement que les déplacés internes en zones urbaines et les populations pauvres ont facilement accès à un logement convenable et abordable. Lorsque c'est le cas, ils peuvent avoir du mal à conserver leur logement. Les autorités nationales et locales ont tendance à négliger cette question, mais l'insécurité foncière est un facteur important du risque de déplacement urbain.

Il existe diverses formes d'occupation, de la propriété franche et des contrats de location publics ou privés aux systèmes coopératifs, coutumiers et même religieux, chacune ayant ses avantages et inconvénients.⁴²⁰ Les formes d'occupation disponibles pour les déplacés internes récemment arrivés dans les zones urbaines et leur communauté d'accueil, et la manière dont ils en bénéficient influencent leur capacité d'adaptation à leur nouvelle situation (cf. Encadré 8).

L'insécurité d'occupation est souvent entraînée par le fait que les déplacés internes et les populations pauvres recherchent un logement abordable. Dans certains cas, les loyers représentent jusqu'à trois quarts de leur revenu mensuel.⁴²¹ De ce fait, bon nombre de

personnes déplacées, notamment celles qui viennent d'être déplacées, n'ont pratiquement pas d'autre choix que de vivre dans des zones d'habitat non réglementées qui ont tendance à être surpeuplées et peu sûres, et à avoir un accès limité aux services. En conséquence, les problèmes de logement que rencontrent les déplacés internes en zones urbaines se rapportent non seulement à l'inaccessibilité, mais aussi à l'insuffisance et à la précarité des logements.

Par exemple, dans la ville de Goma en RDC, les populations déplacées et les communautés d'accueil manquent de logements adéquats et d'accès aux installations sanitaires et à l'hygiène, mais les déplacés internes ont une sécurité foncière moindre et risquent davantage d'être expulsés.⁴²² Certains empruntent pour couvrir leur loyer et éviter les expulsions, ce qui aboutit à un endettement insoutenable. Des politiques de logement et de planification urbaine à long terme, et la mise en œuvre de réglementations et de programmes de logement municipaux, sont nécessaires pour résoudre ces problèmes.⁴²³

Encadré 8. Ambiguïté sur la propriété foncière en Afghanistan et au Vanuatu

De nombreux déplacés internes afghans vivent dans des quartiers informels à l'intérieur et autour de Kaboul, où l'ambiguïté sur la propriété foncière fait qu'il est difficile pour bon nombre d'obtenir des actes formels ou des contrats de location. Cette ambiguïté facilite également l'accaparement des terres et l'occupation de logements vides et d'autres bâtiments par les déplacés internes et les réfugiés.

Ce phénomène est aggravé par le fait que de nombreux réfugiés qui rentrent en Afghanistan découvrent que leur logement a été occupé par d'autres personnes déplacées ou des potentats locaux, ce qui signifie qu'ils retournent dans une situation de déplacement interne. Même ceux qui ont des actes formels peuvent avoir du mal à récupérer leur bien car les mécanismes de résolution des litiges sont inefficaces.

L'absence de clarté sur la propriété foncière a entraîné des conflits liés aux litiges fonciers, au harcèlement, aux augmentations de loyer injustifiées et aux expulsions sans procédure régulière, provoquant des déplacements secondaires.⁴²⁴ Le gouvernement a élaboré des politiques sur la sécurité d'occupation et l'amélioration des quartiers informels en 2006 et 2013, mais leur mise en œuvre a été lente.⁴²⁵

À Port Vila, la capitale du Vanuatu, des arrangements fonciers coutumiers et récents coexistent, générant un système juridique hybride qui complique le règlement des conflits fonciers et l'application des dispositions est souvent arbitraire. De puissantes élites publiques et privées utilisent les zones d'ombre pour justifier les expulsions forcées, dans certains cas de communautés entières.

Les expulsions ont modifié le paysage urbain de la ville dont l'expansion n'avait pas été planifiée de manière adéquate et repoussé ses frontières dans les zones périphériques. La nouvelle politique de déplacement adoptée par le Vanuatu en 2018 doit encore résoudre ces problèmes réglementaires et juridiques, au détriment des déplacés internes de Port Vila.⁴²⁶

Environ 248 000 nouveaux déplacements ont été enregistrés à la suite du séisme et du tsunami qui ont frappé la ville de Palu en Indonésie.
Crédit photo : ERCB/Martin Dody



| Reconstruction, réinstallation et droit au logement

La transparence des droits d'accès au logement, à la terre et à la propriété et des processus de règlement des litiges est indispensable pour résoudre les problèmes liés au déplacement urbain.⁴²⁷ En conséquence, la sécurité d'occupation et des garanties du droit au logement pour les personnes déplacées et les communautés d'accueil doivent être incluses dans les initiatives de prévention des conflits, de réduction des risques de catastrophe et d'élaboration de solutions durables. Elles doivent également faire partie des processus de justice transitionnelle, de consolidation de la paix et de réconciliation au lendemain des conflits.

Ces mêmes aspects sont fondamentaux pour garantir le retour durable des déplacés internes et des réfugiés, et pour réduire le risque de déplacements nouveaux et secondaires.⁴²⁸ En ce sens, les conflits fonciers et immobiliers dans les lieux d'origine peuvent être une cause et une conséquence du déplacement. Au Soudan, par exemple, de nombreux témoignages indiquent que le

gouvernement a expulsé de force les nouveaux occupants de logements abandonnés pour permettre le retour des personnes déplacées, alimentant ainsi de nouvelles tensions et provoquant de nouveaux déplacements.⁴²⁹ Les récents efforts de reconstruction en Syrie montrent également qu'en l'absence de transparence des droits au logement, à la terre et à la propriété, les programmes de réinstallation contribuent à l'appropriation des biens des déplacés internes (cf. En détail - Syrie, p. 96).

De nombreuses villes ont entrepris d'importants projets de gentrification et d'amélioration des quartiers, qui comprennent des programmes de réinstallation à grande échelle destinés aux habitants des quartiers défavorisés et aux populations déplacées. Ces initiatives comportent des risques d'appauvrissement qui doivent être identifiés, en particulier lorsque les approches semblent traiter les symptômes plutôt que les causes du manque de logement adéquat, comme c'est souvent le cas.⁴³⁰

SYRIE

Reconstruction et droits au logement, à la terre et à la propriété

Huit années de guerre civile ont laissé près d'un tiers des logements urbains de la Syrie en ruine.⁴³¹ Alors que le gouvernement reprend le contrôle des villes du pays, la reconstruction commence, mais les données disponibles montrent que la ségrégation et les déplacements sont utilisés dans le cadre du processus de consolidation de l'autorité de l'État et de récompense de ses partisans. De nouvelles lois relatives au logement, à la terre et à la propriété ont également été adoptées, et soulèvent des questions sur la manière dont les personnes déplacées et autres groupes seront inclus dans le processus de reconstruction.⁴³²

Le gouvernement a adopté une loi en avril 2018 qui accélère les procédures d'expropriation afin de soutenir les efforts de reconstruction et de « redéfinir les zones de logement non autorisées ou illégales ». Connue sous le nom de loi n° 10, il s'agit d'une extension du décret 66, une mesure d'abord mise en œuvre dans la région de Damas. Cette nouvelle loi prévoyait initialement un délai de seulement 30 jours pour permettre aux personnes de faire valoir leur droit de propriété sur des biens sujets à expropriation, mais ce délai a été prolongé à un an en novembre sous la pression internationale.⁴³³

Une fois ce délai écoulé, les personnes ne seront pas indemnisées et les droits de propriété reviendront à l'État ou aux autorités locales.⁴³⁴ Cela peut affecter de manière disproportionnée les 6,1 millions de déplacés internes et plus de 5,7 millions de réfugiés syriens, dont bon nombre risquent d'avoir du mal à prouver qu'ils sont propriétaires, que ce soit parce qu'ils ont perdu les papiers nécessaires, qu'ils ne sont pas informés de la nouvelle loi ou qu'ils ne peuvent pas se rendre en Syrie pour effectuer les formalités requises.⁴³⁵ De nombreux registres fonciers ont également été détruits pendant la guerre.⁴³⁶

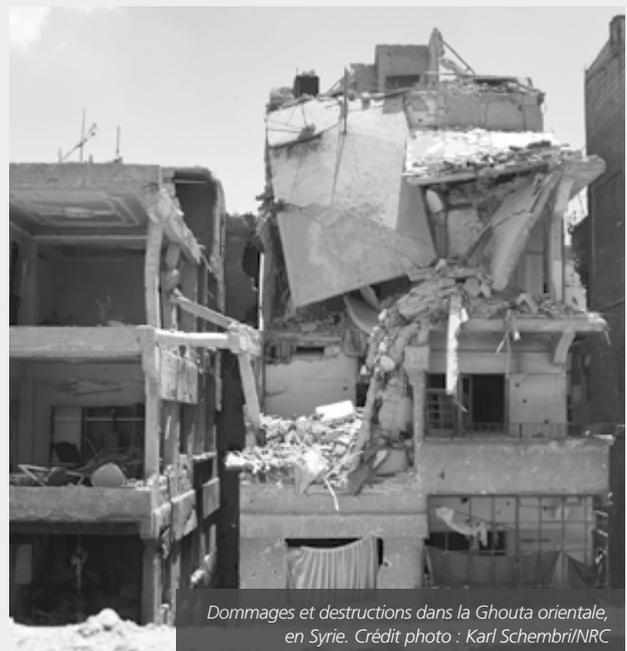
La loi n° 10 ne prévoit pas non plus d'indemnisation et d'assistance suffisantes pour aider les anciens résidents à se réinstaller dans leur région d'origine.⁴³⁷ Cela peut empêcher le retour des déplacés internes et provoquer de nouveaux déplacements.

La loi s'applique aux zones d'habitat informel et non planifié où les résidents n'ont pas de permis de construire ni de titres de propriété. Même avant le conflit, entre 30 % et 50 % de

la population vivait dans de telles zones, impliquant que cette loi peut modifier de manière significative la composition démographique et spatiale des villes syriennes.⁴³⁸

On craint que la loi n° 10 et d'autres réglementations relatives au logement, à la terre et à la propriété ne soient utilisées pour consolider l'autorité du gouvernement au détriment de ses opposants, comme le montre le cas des quartiers de Basateen al-Razi à Damas. Ce quartier réputé pour être associé à l'opposition a vu sa classe ouvrière et moyenne inférieure expulsée, pour laisser la place à Marota City, un projet immobilier haut de gamme.⁴³⁹ Une autre législation impose des attestations de sécurité strictes pour les transactions immobilières, soi-disant une mesure antiterroriste, et prévoit la confiscation des biens appartenant à des personnes qui n'ont pas effectué leur service militaire.⁴⁴⁰

Étant donné que près de la moitié de la population syrienne d'avant-guerre a été déplacée pendant le conflit, la résolution des problèmes liés au logement, à la terre et à la propriété devra constituer une étape essentielle vers la consolidation de la paix et la stabilité à l'échelle nationale. Toutefois, dans sa forme actuelle, la loi n° 10 ne semble profiter qu'à une petite partie de la population, ce qui soulève de sérieuses questions sur son rôle dans le processus de reconstruction après le conflit.



Domages et destructions dans la Ghouta orientale, en Syrie. Crédit photo : Karl Schembri/NRC

Par exemple, en 2008, le gouvernement brésilien a lancé un programme phare appelé *Minha Casa Minha Vida* (Mon logement ma vie) pour construire un million de logements dans le pays en quatre ans. Toutefois, l'accent a été mis sur la quantité plutôt que sur la qualité et le projet a abouti à la réinstallation de millions de personnes dans des habitations de mauvaise qualité en zones périurbaines, loin des emplois et des commodités.⁴⁴¹

Manifestement, les enseignements d'une approche similaire adoptée 40 ans plus tôt n'ont pas été tirés. Près de 30 % des habitants informels de Rio ont été déplacés vers des zones marginales de la ville à la fin des années 1960 et au début des années 1970, ce qui a créé de nouvelles *favelas* avec des niveaux élevés d'insécurité et de pauvreté, entraînant de nouveaux risques de déplacement.

| Nouvelles approches pour résoudre les problèmes de logement

Malgré les efforts de sensibilisation à l'importance du logement, notamment avec le Nouveau Programme pour les villes et l'objectif de développement durable n° 11, on estime que plus d'un milliard de citoyens dans le monde ne bénéficient ni d'un logement décent ni de la sécurité d'occupation. De nombreuses villes à travers

le monde, voire la plupart, même celles qui ne sont pas concernées par le déplacement, connaissent une pénurie de logements abordables et adéquats.⁴⁴²

La cible 11.1 des ODD vise à « assurer l'accès de tous à un logement et des services de base adéquats et sûrs, à un coût abordable, et assainir les quartiers de taudis ». Sachant que le précédent objectif du millénaire pour le développement visait uniquement à améliorer la vie des habitants des quartiers et habitations défavorisées, la mention de logements adéquats et abordables reflète la reconnaissance d'une lacune majeure dans le développement urbain. En outre, atteindre cet objectif augmenterait considérablement les chances des déplacés internes d'améliorer leurs conditions de vie et de trouver des solutions durables.⁴⁴³

Dans de nombreux pays, les programmes de logements abordables ne répondent pas nécessairement aux besoins des personnes qu'ils sont censés aider ou, dans certains cas, ils ne suffisent tout simplement pas à faire face à l'augmentation de la demande. Les déplacements urbains s'ajoutent à ces problèmes, comme en Colombie (voir l'encadré 9).⁴⁴⁴

Encadré 9. Adapter les politiques de logement aux besoins particuliers des déplacés internes en Colombie

Le nombre de personnes déplacées par les conflits en Colombie est l'un des plus importants dans le monde, et de nouveaux déplacements liés à la fois aux conflits et aux catastrophes ont lieu chaque année. Le gouvernement a créé une législation solide pour faire face aux problèmes de déplacement interne, mais comme l'a souligné le bureau du défenseur national aux droits humains dans un rapport de 2014, le cadre législatif et politique était insuffisant pour rendre le logement accessible et abordable pour les personnes déplacées. Il a déclaré que cette loi sur le logement ne reflétait pas les vulnérabilités particulières des déplacés internes et a demandé l'adoption d'une approche différenciée à leur égard en tant que groupe vulnérable.⁴⁴⁵

La Cour constitutionnelle a fait la même remarque en 2016, lorsqu'elle a déclaré que le gouvernement n'avait fait que des progrès « moyens à faibles » dans la provision de logements aux personnes déplacées. Elle a également constaté que des fonds avaient été alloués à certaines municipalités urbaines pour construire des logements sans les avoir consultées pour vérifier si elles disposaient de suffisamment de terrains pour leur construction. Elle a appelé le gouvernement à accélérer les actions ciblées pour combler ces lacunes.⁴⁴⁶

Le Ministère du logement a réagi en publiant un décret fin 2017 qui révisait la législation sur le logement et intégrait une approche différenciée à l'égard des déplacés internes.⁴⁴⁷ Ce décret tient compte des personnes déplacées par les conflits et les catastrophes, et définit les actions clés ainsi que les grandes institutions qui en sont responsables. Les politiques sociales et autres politiques de logement doivent désormais tenir compte des déplacés internes en reconnaissant leurs situations particulières.

Ces efforts visant à adapter la politique de logement nationale aux besoins des déplacés internes sont louables, mais des questions restent en suspens : Combien de déplacés internes en bénéficieront ? Les logements fournis seront-ils résilients aux catastrophes ? Leur situation sera-t-elle sûre et sécurisée ? Quels seront les moyens de subsistance disponibles ? En bref, il reste à voir dans quelle mesure les réformes juridiques aideront les déplacés internes à trouver des solutions durables, au-delà de la fourniture de quatre murs et d'un toit.

Un certain nombre d'approches prometteuses pour faire face aux problèmes de logement des déplacés internes ont été développées au cours des dernières décennies. Au départ, bon nombre d'entre elles visaient à remédier au manque de logements urbains, puis elles ont été adaptées à la recherche de solutions durables. Globalement, elles peuvent être divisées en approches du logement et en approches par région, les premières comprenant des programmes de logement supplémentaires et des certificats d'achat ciblant les besoins des individus, et les dernières incluant des projets plus vastes tels que des améliorations de quartier, l'amélioration progressive des conditions d'occupation, des subventions et des initiatives de développement coopératif.⁴⁴⁸

Comme pour le travail informel, reconnaître que le logement et le développement urbain dans de nombreuses villes reposent sur des processus informels est une étape importante pour tirer profit des opportunités déjà existantes. En Amérique latine, par exemple, les personnes qui vivent dans des zones d'habitat informel construisent et entretiennent plus de logements par kilomètre carré de ville que les gouvernements et les promoteurs.⁴⁴⁹ Accepter cette réalité implique d'adopter de nouvelles approches qui permettent de transformer les réponses temporaires aux crises du logement en solutions durables pour tous.

Par exemple, la municipalité de Marioupol en Ukraine a reconnu la nécessité de permettre aux déplacés internes d'accéder à des logements locatifs abordables et d'acheter un bien. Elle a développé une initiative de « location-accession », dans laquelle diverses parties prenantes, telles qu'une banque de développement internationale, le gouvernement local, des organisations de la société civile et des entrepreneurs, se sont réunies pour créer des logements abordables pour les personnes déplacées. Les personnes qui remplissaient les conditions requises ont reçu un logement avec un contrat qui leur a ensuite permis d'acquérir le bien loué au bout de 10 ans.⁴⁵⁰

Le Venezuela a testé des approches coopératives à Petare, le plus important quartier informel de la capitale, Caracas. L'idée était de faciliter l'obtention de prêts pour un groupe de familles et des communautés proches par rapport à la valeur de biens plus grands. Pour ce faire, les personnes vivant dans des zones d'habitat informel ont obtenu des droits fonciers en vertu de contrats de location collectifs plutôt qu'individuels. Cette approche peut être appliquée aux situations de déplacement urbain lorsqu'il est clair que les personnes déplacées ne peuvent pas ou ne veulent pas retourner dans leur région d'origine. Elle leur permet d'investir dans leur logement et leur quartier tout en réduisant les risques de gentrification et de déplacement secondaire à long terme.⁴⁵¹

Ces exemples sont des étapes prometteuses dans la bonne direction, mais il reste trois problèmes majeurs

à résoudre : la disponibilité des données sur le nombre de déplacés internes, leurs capacités et leurs besoins ; les obstacles juridiques ; et la viabilité financière des programmes de logement subventionné. À Marioupol, les deux derniers se combinent, ce qui limite les aides disponibles. Les allocations budgétaires nationales aux autorités locales ne tiennent pas compte des déplacés internes ; parallèlement, ces derniers ne sont pas enregistrés localement, ce qui les empêche d'exercer leur droit de vote et de peser sur les responsables locaux.⁴⁵²

Services de base et infrastructures résilientes

La provision de services, comme de logements, est au cœur de la planification et du développement urbains. L'accès à l'eau, aux installations sanitaires, aux services de santé, à l'éducation, à la sécurité et aux transports détermine les conditions de vie de tous les habitants. Ces services sont également essentiels pour que les déplacés internes puissent s'intégrer localement, ainsi que pour traiter et réduire les déplacements urbains de manière plus générale.⁴⁵³

Les ODD reflètent l'importance de ces services et de l'infrastructure requise pour les fournir.⁴⁵⁴ L'ODD 3 porte sur la santé, l'ODD 4 sur l'éducation, l'ODD 6 sur l'eau et les installations sanitaires, et l'ODD 9 sur les infrastructures, y compris les transports. L'ODD 11, qui porte sur la planification urbaine, vise également l'amélioration des prestations de services dans le cadre de son appel à assurer l'accès de tous à un logement sûr et abordable. Les objectifs 11.1 et 11.5 soulignent l'importance de l'accès aux services de santé, à l'eau potable, aux installations sanitaires et aux programmes de protection sociale. L'un des sept objectifs du Cadre de Sendai est de réduire la perturbation des services de base à la suite d'une catastrophe.⁴⁵⁵

Cependant, de nombreuses villes souffrent de graves problèmes de couverture, de qualité et d'accessibilité. Seulement 43 % de la population urbaine des pays à faible revenu a accès à des installations sanitaires de base.⁴⁵⁶ En Haïti, moins d'une implantation pour personnes déplacées sur dix respecte les normes minimales en matière d'eau, d'installations sanitaires et d'hygiène.⁴⁵⁷ Les dispositions sont insuffisantes pour la plupart des ménages déplacés à Katmandou.⁴⁵⁸ En Libye, 20 % des déplacés internes vivent dans d'anciennes écoles ou d'anciens entrepôts dépourvus d'installations sanitaires adéquates.⁴⁵⁹ Des informations recueillies dans des pays d'Europe de l'Est et d'Asie centrale montrent que les déplacés internes en zones urbaines sont plus susceptibles d'être insatisfaits des services de santé publique dont ils bénéficient que leurs homologues non déplacés, même 10 ou 15 ans après leur déplacement.⁴⁶⁰

Le manque de services urbains est souvent combiné avec un déficit d'infrastructures ou en résulte, ce qui peut également contribuer à la ségrégation, aux tensions, aux conflits et aux risques de catastrophe.⁴⁶¹ De nombreuses zones urbaines des pays à revenus faibles et moyens ont une infrastructure médiocre, ce qui signifie que les autorités locales peuvent également avoir des difficultés à faire face aux déplacements massifs, que ce soit vers ou à l'intérieur de leurs villes.⁴⁶²

| Perturbation des services de base

L'ampleur de la perturbation des services de base et des dommages causés aux infrastructures par les conflits urbains peut rendre certaines villes inhabitables. Ces conflits peuvent provoquer l'effondrement de systèmes urbains entiers et avoir des effets cumulatifs ou indirects qui se répercutent sur les zones périurbaines et même rurales.⁴⁶³ La restauration des services est essentielle pour créer des conditions propices au retour durable des personnes déplacées.

À l'ouest de Mossoul, où se sont déroulés la plupart des combats contre l'EIL dans la ville irakienne, des infrastructures ont été gravement endommagées, dont neuf hôpitaux sur treize. Le personnel médical s'est également enfui, ce qui a pratiquement arrêté les services de santé et obligé les personnes ayant besoin d'un traitement à s'installer dans les quartiers est de la ville. De nombreux déplacés internes qui sont retournés à Mossoul vivent toujours dans des logements endommagés ou détruits sans accès aux services.⁴⁶⁴

Par ailleurs, les catastrophes détruisent régulièrement les infrastructures et perturbent la provision des services, et les effets peuvent continuer à se faire sentir longtemps après les événements. En 2013, le typhon Haiyan a causé de nombreux dégâts dans la ville de Tacloban, aux Philippines. Dix-sept établissements de santé, dont deux publics et cinq privés, ont été touchés, plus de 90 % des établissements d'enseignement ont été gravement endommagés et la plupart des lignes électriques ont été détruites. La reconstruction de Tacloban a été efficace compte tenu de l'ampleur des dégâts, mais Haiyan a fortement rappelé l'importance de construire des infrastructures résilientes aux catastrophes.⁴⁶⁵

| Faire face au déficit d'infrastructures et au manque de services

Non seulement les infrastructures sont indispensables à la provision de services, mais elles jouent également un rôle dans la détermination des risques de déplacements futurs, et les pratiques actuelles dans de nombreuses villes peuvent les augmenter plutôt que les réduire.⁴⁶⁶ Aux États-Unis, par exemple, le vieillissement et la dégradation

des infrastructures, et la manière dont le développement urbain a été conçu et mis en œuvre au cours des dernières décennies, ont été les principaux facteurs de risque d'inondation. Non seulement le risque d'inondation augmente, mais ses répercussions tendent également à se concentrer dans les zones les plus pauvres.⁴⁶⁷

Des approches visant à combler le déficit d'infrastructures tout en intégrant les systèmes et les quartiers informels dans l'ensemble de la ville ont été développées au cours des dernières décennies, dont bon nombre en Amérique latine. Outre le logement, ces initiatives ont été centrées sur les infrastructures de transport dans la mesure où les politiques sur le transport sont perçues comme les plus efficaces.⁴⁶⁸

Des projets tels que les téléphériques et les réseaux de bus express reliant les quartiers défavorisés aux centres-villes sont désormais connus comme « acupuncture urbaine ». Ils exercent un changement sur une petite partie de la ville qui produit des effets positifs pour l'ensemble du système. L'acupuncture urbaine est devenue une stratégie clé dans les villes telles que Medellín (Colombie) et Curitiba (Brésil), ainsi que sur d'autres continents. Dans le cadre des efforts déployés pour réduire les déplacements urbains, cette stratégie a montré l'importance des infrastructures pour favoriser l'inclusion des quartiers marginaux (cf. Encadré 10, p. 100).⁴⁶⁹

La fourniture de services et le développement des infrastructures avant, pendant et après les crises déterminent les vulnérabilités des déplacés internes, ainsi que les tendances et les impacts des déplacements urbains.⁴⁷⁰ Pour relever les défis actuels et atteindre les objectifs mondiaux de développement durable, les outils de planification et les instruments de financement, en particulier ceux des autorités locales, devront prendre en compte les futurs changements démographiques, et aussi les risques de déplacement.

Pour atteindre les ODD en matière d'accès universel à l'eau potable, aux installations sanitaires et à l'électricité dans les zones urbaines et rurales d'ici 2030, le coût a été estimé à 3 500 milliards de dollars par an, soit l'équivalent de 0,3 % du PIB mondial et bien plus que ce que prévoient les scénarios d'investissement actuels.⁴⁷¹ De nombreux pays qui tentent actuellement de lutter contre le déplacement s'attachent à combler leur retard en palliant le déficit d'infrastructures et le manque de services, mais ils devront réaliser des investissements urbains beaucoup plus inclusifs pour remplir leurs engagements dans le cadre des ODD.⁴⁷²

Encadré 10. Relier les quartiers formels aux quartiers informels avec l'acupuncture urbaine

Le système innovant de bus à haut niveau de service de Curitiba a été reproduit dans 170 villes à travers le monde.⁴⁷³ Il a été conçu dans les années 1970 pour répondre à la croissance urbaine rapide de la ville et relier les zones périphériques à son centre économique. Ce programme a été complété par une série d'autres investissements dans des écoles, des parcs et des bâtiments culturels, qui ont permis de moderniser un certain nombre de quartiers défavorisés tout en préservant leur caractère et leur identité.⁴⁷⁴



Medellín a réalisé des investissements dits d'acupuncture urbaine au cours des dernières décennies, allant de la rénovation du réseau routier de la ville et de l'amélioration de l'accès à l'eau et aux installations sanitaires dans les quartiers défavorisés à l'éclairage des rues dans les zones moins sécurisées et à la création d'ateliers d'art pour empêcher les jeunes d'être recrutés par les gangs.⁴⁷⁵ Ces investissements ciblés et relativement peu coûteux ont notamment produit de bons résultats à *Comuna 13*, un quartier affecté par le déplacement, et ont aidé la ville dans son ensemble à transformer son image.⁴⁷⁶ Une initiative similaire a été appliquée avec succès à Bogota.

Il faut également tirer des enseignements des approches communautaires adoptées par les personnes vivant dans des quartiers informels en Afrique subsaharienne ainsi qu'en Asie du Sud et du Sud-Est, qui ont utilisé leur pouvoir de négociation conjoint pour obtenir l'accès en tant que communauté à des services de gestion de l'électricité, de l'eau et des déchets, à des services de santé et d'éducation.⁴⁷⁷ Les efforts des « Slum Dwellers Federations » ont contribué à l'amélioration des quartiers informels plutôt qu'à leur démolition, empêchant ainsi des déplacements urbains potentiellement importants.

À Nairobi, une initiative communautaire a également permis de reloger des habitants du quartier défavorisé de Kibera. Elle a facilité la création de nouveaux logements à proximité des anciens logements des personnes et limité les répercussions sur leur vie et les communautés locales en préservant leurs réseaux ainsi que leurs opportunités en matière d'emploi, de moyens de subsistance et d'éducation.⁴⁷⁸

Partout dans le monde, des urbanistes, des architectes et des ingénieurs ont développé des solutions innovantes pour aider les déplacés internes en zones urbaines à s'intégrer localement et à trouver des solutions durables. Par exemple, dans la capitale péruvienne de Lima, des drones, la cartographie communautaire et l'impression 3D ont été utilisés pour obtenir des données au niveau des quartiers afin d'influencer les politiques locales et nationales au profit des populations pauvres.⁴⁷⁹

Grâce à la coproduction et à la visualisation de données spatialisées quantitatives et qualitatives, les communautés et les autorités municipales ont pu pour la première fois représenter les aspects spatiaux nécessaires à la planification et les combiner avec les résultats d'enquêtes menées auprès de ménages ainsi que des cartographies de la vulnérabilité. Cet exercice a montré aux autorités que « les citoyens pauvres consacrent beaucoup d'argent, de temps et d'efforts à améliorer l'accessibilité collective aux services et les conditions de logement ».⁴⁸⁰ Cela a modifié la perception des pauvres de la ville en tant que problème et mis en évidence leur résilience et leur productivité potentielle.

Une approche similaire pourrait être adoptée pour mettre en évidence et exploiter les investissements que les personnes déplacées réalisent au fil du temps pour se déplacer et survivre dans les villes qui les accueillent. Les programmes d'amélioration ou de réinstallation négociés pilotés par des déplacés internes et d'autres habitants de quartiers informels pourraient contribuer dans une large mesure à contrer les effets négatifs des expulsions et à réduire le risque de déplacement secondaire.

VERS UNE APPROCHE DU DÉPLACEMENT URBAIN AXÉE SUR LE DÉVELOPPEMENT

Le GRID de cette année réaffirme que le déplacement interne est clairement une question humanitaire et de développement. Les données mondiales montrent que le nombre toujours élevé de nouveaux déplacements liés aux conflits et aux catastrophes résulte de la convergence de facteurs de risque, dont la plupart sont liés au développement et souvent concentrés dans les villes.

Des approches du déplacement urbain combinant le développement et des interventions humanitaires sont nécessaires. Mais les institutions, les politiques et les instruments de financement requis pour une approche intégrée ne sont pas encore en place. Un certain nombre de mesures essentielles doivent être prises pour aider les personnes déplacées dans les villes, mettre fin au déplacement ou en réduire les risques sur le long terme. Malgré la nature très localisée et particulière de chaque situation de déplacement urbain, quelques conclusions générales peuvent être tirées.

Comblent le manque de données et constituer une base factuelle

Il existe des lacunes importantes en matière de données et de connaissances sur les déplacements urbains, et la méconnaissance de leur ampleur, de leur durée, de leur sévérité et de leur lien avec les défis plus vastes du développement urbain empêche la conception et la mise en œuvre de mesures appropriées de prévention, de réduction des risques et de réaction. Une première mesure fondamentale pour lutter contre ce phénomène et réduire efficacement ses risques et ses répercussions consisterait à créer une base factuelle solide et partagée pour orienter les politiques et les pratiques.

Des méthodes collaboratives prometteuses ont été développées et sont appliquées, mais des investissements et des efforts supplémentaires sont nécessaires pour garantir l'interopérabilité des données. Les données empiriques disponibles montrent clairement que les planificateurs locaux, les départements sectoriels, les organisations de quartier, les entreprises locales et les personnes déplacées elles-mêmes devront tous être impliqués.

Une nouvelle perception et approche du déplacement urbain

La notion et la perception du déplacement urbain doivent changer. Lorsque l'attention est attirée sur le dynamisme, la résilience et les contributions potentielles des personnes déplacées, les réponses locales sont plus susceptibles de mettre l'accent sur la participation et l'inclusion que sur l'assistance et l'exclusion de la vision à long terme d'une ville. Se focaliser sur la victimisation et la vulnérabilité ne fera que véhiculer une image négative du déplacement urbain.⁴⁸¹

Les vulnérabilités existent sans aucun doute et peuvent s'aggraver au fil du temps, mais le langage et l'encadrement du problème doivent promouvoir et soutenir les déplacés internes en tant qu'agents actifs de leurs propres solutions. Les autorités locales et les communautés urbaines, quant à elles, doivent être considérées non seulement comme des facilitateurs mais également comme des bénéficiaires de leur résilience.

Accepter l'intégration locale en tant que solution du déplacement

Une nouvelle compréhension et une nouvelle acceptation de la nature et de la durée du déplacement urbain sont également nécessaires. Il est de plus en plus évident qu'un nombre important de déplacés internes en zones urbaines prévoient de rester. Les réponses aux déplacements urbains massifs et prolongés doivent en tenir compte, et les autorités et les communautés d'accueil doivent accepter le fait que l'intégration locale est souvent la seule option viable pour bon nombre d'entre eux.

Les préoccupations communes concernant l'impact du déplacement sur les logements, les infrastructures, les services, les marchés du travail, la stabilité et la composition démographique et culturelle d'une ville devront être prises en compte dans une perspective à long terme.

Développer le leadership des communautés et municipalités locales

Des infrastructures, des logements et des services urbains inadéquats, ainsi que des perspectives d'emploi et des possibilités d'accéder à la justice et de participer à la vie publique limitées sont autant de problèmes qui dépassent les compétences du secteur humanitaire. Cependant, lors de crises de déplacement urbain, les organisations humanitaires doivent souvent faire face à de tels défis.

Le leadership et l'engagement continu des autorités locales avant, pendant et après les crises sont primordiaux, de même que la participation active des personnes déplacées et des communautés d'accueil aux processus qui affectent leur vie. Leur implication et leur gestion de la planification urbaine et de la fourniture de services sont essentielles à leur succès. La collecte de données, l'évaluation des besoins et l'analyse des risques effectuées par les communautés dans les quartiers informels ou particulièrement à risque se sont révélées efficaces pour faciliter l'élaboration d'approches durables de l'intégration urbaine et de la réinstallation.

Soutenir les autorités locales dans l'hébergement et l'intégration des déplacés internes

Au lieu de se concentrer sur l'aide humanitaire, les gouvernements nationaux et la communauté internationale doivent trouver de nouveaux moyens d'aider les autorités locales, les prestataires de services et les entreprises à faire face au déplacement et à en réduire le risque.

Cela implique d'identifier de nouvelles manières d'apporter de l'aide au niveau local par le biais des gouvernements nationaux et des organisations nationales ainsi que directement, d'utiliser les instruments de financement du développement existants et d'en développer de nouveaux pour soutenir les gouvernements locaux et les organisations communautaires, et de créer des incitations pour que les autorités locales et nationales acceptent la responsabilité de leurs déplacés internes et facilitent leur intégration locale.

Intégration des marchés et institutions formels et informels

En l'absence de marchés du logement et du travail formels efficaces, et d'une gouvernance et d'institutions solides pour traiter les griefs et rendre la justice, les systèmes informels gagnent du terrain. Pour de nombreux déplacés internes, et en particulier les nouveaux arrivants, ces derniers sont le seul recours possible. Les organisations humanitaires et les

acteurs du développement doivent comprendre et accepter le rôle que jouent les personnes influentes locales pour faciliter la vie des déplacés internes dans la ville, et permettre la combinaison d'institutions formelles et informelles pour les aider dans leur processus d'intégration locale. Cela nécessite de tenir compte des avantages et des risques des arrangements informels, notamment en termes de transparence et de responsabilité.

Développer de nouvelles approches en matière de logement et d'occupation du foncier

Il ne fait aucun doute que la sécurité d'occupation est essentielle pour les déplacés internes et les populations pauvres en général. De nouvelles approches ont été développées au cours des dix dernières années pour remédier à l'ambiguïté du régime foncier que connaissent de nombreuses personnes déplacées et faciliter leur accès à des conditions d'habitation et des marchés du logement plus formels au fil du temps.

L'innovation et l'adaptation seront essentielles pour réglementer les conventions d'occupation des déplacés internes et les aider à passer des marchés locatifs abusifs à des modes d'occupation et des logements plus sûrs. Les approches progressives des politiques de logement et des marchés informels nécessitent également d'investir dans de nouvelles approches de l'habitat informel qui leur permettent de se développer d'une manière bénéfique pour la ville dans son ensemble.

Fixer des objectifs et suivre les progrès au niveau local

Pour mesurer les progrès réalisés en vue de réduire le déplacement urbain et ses risques au niveau mondial, la recherche de solutions durables locales doit être supervisée au niveau des villes.⁴⁸² L'ODD 11 contient des objectifs et des indicateurs sur la planification et le financement du développement urbain qui devront également faire l'objet d'un suivi efficace de bas en haut. Ces derniers devraient en principe fournir une base solide non seulement pour le reporting mais également pour la planification.

Toutefois, lorsque les données sont agrégées et que les progrès sont mesurés au niveau national, les indicateurs ne reflètent pas nécessairement les réalités urbaines. La désagrégation des données par lieu, sexe, âge et statut de mobilité a également été encouragée, mais il existe peu d'outils et de capacités pour collecter et analyser systématiquement les données de cette manière.⁴⁸³ En ce sens, la plupart des indicateurs des ODD seront plus efficaces pour suivre les performances des gouvernements nationaux que pour informer et orienter l'action au niveau local.⁴⁸⁴