



Villes, catastrophes naturelles et moyens de subsistance

David Sanderson, Conseiller technique et stratégique, Care International UK
sanderson@uk.care.org

Ce rapport décrit l'impact qu'ont eu récemment les catastrophes naturelles sur les zones urbaines et comment ces catastrophes contribuent à l'extension de la pauvreté.

Il montre le peu d'importance accordé par les organisations de développement urbain et de secours à la limitation des effets des catastrophes naturelles.

Il décrit également le programme HLS (pour Household Livelihood Security, «Sécurité des moyens de subsistance pour les foyers») mis au point par Care International et explique comment ce programme, élaboré spécifiquement pour les régions urbaines, permet de mettre en place à la fois des mesures visant à réduire la pauvreté et des mesures visant à diminuer les risques de catastrophes naturelles.

Il s'efforce de venir en aide aux personnes à faibles revenus et aux organisations en place à l'intérieur des communautés, pour développer et diversifier leurs atouts. L'accent mis sur la nécessité de réduire la vulnérabilité des familles face aux chocs et aux situations de stress (catastrophes naturelles comprises) permet aussi de comprendre le type d'aide qu'il convient d'apporter aux autorités municipales et aux organisations de secours.



L'inéluctable raréfaction « Villes, catastrophes naturelles et moyens de subsistance

David Sanderson, Conseiller technique et stratégique, CARE International UK

Rapidement après les inondations au Venezuela, qui ont causé la mort de 30 000 personnes au mois de décembre dernier¹, le président Chavez a publiquement critiqué ses prédécesseurs pour avoir autorisé la construction d'abris sur des terrains dangereux de la capitale Caracas. Il avait raison : construire à ces endroits-là a entraîné des victimes et des dégâts inutiles, causés par les coulées de boues et les inondations. Cependant, était-il lui-même prêt à stopper de tels développements urbains ? C'est peu probable. Des mesures efficaces avaient-elles été prises avant la catastrophe dans le but de limiter les effets dévastateurs de l'inondation ? Pas vraiment, les personnes les plus touchées étant parmi les plus pauvres de la ville.

Si les catastrophes naturelles sont la conséquence de phénomènes imprévisibles de la nature, comme par exemple les inondations dévastant un groupe vulnérable (comme la communauté urbaine pauvre de Caracas), alors les petites et grandes villes d'Afrique, d'Asie et d'Amérique Latine, à croissance démographique rapide, sont les plus grandes concentrations de personnes vulnérables qu'il n'y ait jamais eu. Aujourd'hui, l'urbanisation est un phénomène extraordinaire. On expose souvent les chiffres, mais leur énormité ne veut pas dire grand chose : les dernières estimations de l'O.N.U. précisent qu'en 2007 la moitié de la population mondiale vivra dans des grandes villes. En 2025, ce chiffre aura probablement doublé, atteignant ainsi 5 milliards. Ces chiffres témoignent de la croissance phénoménale de l'environnement urbain, « près de la moitié de la population des plus grandes villes des PVD vivant dans des agglomérations de squatters, non structurées et souvent illégales »².

Pour les personnes nées dans les milieux pauvres de ces zones urbaines, ainsi que pour les personnes défavorisées ayant quitté les zones rurales pour venir s'installer en ville, les grandes urbanisations sont des endroits dangereux. Nombreux sont les habitants pauvres des zones urbaines à vivre sur des terrains les plus précaires : au bord de ravins, sur des terrains inondables, sur des terrains pentus sujets aux coulées de boues ou aux effondrements, dans des zones à très forte densité humaine, prédisposant le démarrage d'incendies ou bien sur des rond-points à fort trafic. La Croix Rouge donne le nom de « géographie sociale » à cette ségrégation sociale qui se fait dans de nombreuses villes, plus ou moins grandes, et qui « reflète la vulnérabilité des différentes zones face aux phénomènes imprévisibles de la nature – aux conséquences souvent désastreuses pour les populations pauvres »³.

L'échelle du problème

Les phénomènes à grande échelle, survenus entre juin 1999 et mars 2000, soulignent à eux seuls le terrible lien qui unit urbanisation et catastrophes naturelles. Parmi ces catastrophes, on peut citer deux tremblements de terre qui ont frappé en août et novembre 1999 la région nord est de la Turquie fortement urbanisée. Le nombre officiel de morts suite au premier tremblement, qui fut aussi celui de plus forte amplitude, dépassa les 17 000. 44 000 personnes furent blessées et près de 300 000 habitations soit endommagées, soit complètement détruites⁴. Les inondations au Venezuela ont détruit plus de 23 000 habitations et en ont endommagé 64 000 autres⁵. Les deux cyclones qui se sont abattus en octobre sur l'Etat d'Orissa en Inde ont entraîné plus de 10 000 morts, laissant 8 millions de personnes sans abri. Le deuxième cyclone a dévasté la capitale administrative de l'Etat, Bhubaneswar, la capitale commerciale, Cuttack, puis le port de Paradip, avant de se déplacer vers des villes plus petites et des villages.



*Inondations à Maputo,
Mozambique.
Photo: Clive Shirley*

Les fortes pluies et les cyclones qui se sont abattus sur le Mozambique aux mois de février et mars de cette année ont causé les pires inondations depuis 50 ans et des dégâts considérables dans la capitale, Maputo, et dans la ville de Matola. Plus d'un million de personnes ont été touchées. L'arrivée d'eau a été coupée, les installations d'assainissement perturbées, provoquant l'apparition de cas de dysenterie et de choléra. Les journaux ont rendu compte de cette catastrophe, montrant comment elle anéantissait les efforts de réhabilitation de ce pays, qui était il y a seulement quelques années encore le plus pauvre du monde.

Ces exemples ont fait la une des journaux il y a seulement 10 mois. Ils ont tous causé des pertes énormes et des dégâts catastrophiques à de nombreuses villes et villages. On n'est cependant pas surpris de voir le développement de l'urbanisation aller de pair avec l'augmentation des risques, vu que la croissance non structurée ne tient que rarement compte des phénomènes imprévisibles de la nature. Un grand nombre des plus grandes villes du monde et certaines de celles au taux de croissance le plus rapide se trouvent dans des zones de tremblement de terre. Toutefois, les catastrophes sont plus ou moins importantes et il arrive qu'elles ne se déclenchent qu'après de longues périodes de temps. Pour des millions de personnes faisant partie des populations urbaines défavorisées, c'est tous les jours qu'il faut apprendre à vivre avec le risque potentiel de catastrophe. Les gens de l'extérieur ne s'en rendent pas forcément compte, mais pour ces populations, c'est un problème insidieux. Font partie de ces catastrophes les incendies qui ravagent les bidonvilles, l'épidémie dévastatrice de Sida, les problèmes de santé qui s'accumulent en raison de la mauvaise ventilation des habitations de fortune et les effets à long terme de la pollution sur les enfants. De telles catastrophes, moins visibles, ruinent les foyers et coûtent des vies humaines : le taux de mortalité infantile du Bangladesh dans les zones de bidonvilles et de squats était en 1991 plus du double de celui des zones rurales⁶.

Pauvreté urbaine et catastrophes naturelles – deux problèmes indépendants ?

Les catastrophes naturelles font régresser le développement du pays, anéantissant des années d'effort et de travail, et maintenant dans un état de pauvreté les groupes déjà défavorisés. Au niveau de la ville et du pays, elles détruisent investissements et infrastructures, et épuisent les budgets nationaux, ainsi que l'aide internationale au développement que reçoivent ces pays.

Malgré tout cela, les catastrophes naturelles ne sont que rarement, ou jamais, prises en compte dans les politiques de développement urbain. Il n'est pas rare pour les pays en voie d'urbanisation d'avoir deux ministères complètement différents pour la gestion des situations d'urgence et pour le développement urbain, chacun n'ayant que peu de connaissances des activités de l'autre.

Le projet de politique nationale des bidonvilles élaboré en 1999 par le Ministère indien des Affaires urbaines n'évoque à aucun moment la vulnérabilité des habitants des bidonvilles face aux catastrophes naturelles.

Pourtant, ce même ministère estime que 1% des habitations totales de l'Inde est détruit chaque année par les catastrophes naturelles⁷.

Inversement, les politiques nationales de gestion des catastrophes naturelles omettent souvent de tenir compte des bidonvilles urbains. Dans de nombreuses régions d'Afrique, la gestion des catastrophes naturelles se borne à gérer la sécurité alimentaire dans les zones rurales.

Le Bureau National des Catastrophes Naturelles du Ghana (National Disaster Management Office – NADMO) ainsi que le Centre Ethiopien de Prévention et de Préparation aux Catastrophes Naturelles (Disaster Prevention and Preparedness Centre –DPPC) s'occupent presque exclusivement des zones rurales. Le Centre National indien de Gestion des Catastrophes Naturelles (National Centre for Disaster Management –NCDM), ainsi que toutes les actions entreprises au niveau national pour lutter contre les catastrophes naturelles, sont sous la responsabilité du Ministère de l'Agriculture.

Le problème sous-jacent à tout cela est le manque de moyens dont souffrent sérieusement de nombreuses structures officielles de gestion des catastrophes naturelles : peu de soutien de la part des autorités politiques comme du pouvoir législatif, presque aucun crédit.

Dans son rapport sur les systèmes d'alerte rapide au niveau national, Andrew Maskrey écrit que "même lorsque des structures nationales de gestion des catastrophes naturelles ont été mises en place de façon officielle, il n'y a pas forcément une bonne coordination entre les différentes organisations gouvernementales ou autre, ce qui entraîne une certaine confusion, des contradictions, un chevauchement des fonctions de chacun et une mauvaise définition des responsabilités"⁸.

Tant que politique de la ville et gestion des catastrophes naturelles seront dissociées, et que cette dernière restera à l'état d'ébauche, on mettra une croix sur les possibilités efficaces de réduire les risques urbains. Les conséquences inévitables de la politique des autorités qui délivrent des permis de construire sur des terrains dangereux ou des zones inondables continueront à passer totalement inaperçues, jusqu'à ce qu'une nouvelle catastrophe survienne.

Certaines initiatives récentes venant d'agences intergouvernementales ou de donateurs commencent toutefois à s'attaquer au problème.

Les paragraphes 170 à 176 de la convention Habitat de 1996, «Prévention, limitation et préparation aux catastrophes naturelles ; capacités de réhabilitation post-catastrophe », montrent la nécessité de prendre des mesures visant à réduire la vulnérabilité des zones de bidonvilles urbains.

L'organisme de la Banque Mondiale chargé de la gestion des catastrophes naturelles (World Bank's Disaster Management Facility) instauré en 1998 a pour objectif de «faire prévaloir la limitation» des catastrophes naturelles.

Alors que le projet de politique de la ville du gouvernement indien ne parle à aucun moment des catastrophes naturelles, d'autres déclarations insistent sur la nécessité d'agir : «Il est temps d'inclure des éléments concrets de limitation et de prévention des catastrophes naturelles dans la politique et les stratégies développées par le gouvernement indien, dans le but de limiter et de prévenir les catastrophes naturelles »⁹.

Catastrophes naturelles et moyens de subsistance

En terme de conception des programmes, les méthodes de création de moyens de subsistance durables sont l'occasion rêvée d'associer en une seule approche limitation des catastrophes naturelles et développement.

Plusieurs agences et donateurs mettent actuellement au point différentes approches du problème de subsistance, qui serviront de base pour élaborer une politique et des pratiques concrètes. Ces approches sont par exemple le programme DFID, le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), des organisations non-gouvernementales (ONG) telles que l'Oxfam et CARE, et des instituts de recherche comme « l'Institute of Development Studies » (IDS)¹⁰. Chambers et Conway donnent une définition courante des moyens de subsistance : « Un moyen de subsistance comprend les capacités d'une personne, ses atouts (à la fois matériels et sociaux) et les activités qu'elle doit nécessairement mener pour s'assurer de quoi vivre ; un moyen de subsistance est durable s'il permet de faire face aux situations de stress et aux chocs, de s'en remettre, de conserver ou d'accroître ses capacités et ses atouts, à court et long terme, sans mettre en danger la ressource de base »¹¹.

L'élément clé des approches concernant les moyens de subsistance est que leur point de départ, c'est l'être humain. Le terme « moyens de subsistance » décrit comment une personne acquiert des « atouts », ce qu'elle en fait, par où elle doit passer pour les acquérir, et qui contrôle les ressources qui servent de base aux atouts.

Il inclut également le concept important selon lequel les « atouts » ont pour les familles un effet d'amortisseur face aux catastrophes (chocs) et aux situations de stress, comme par exemple la maladie.

Les atouts ne sont pas seulement physiques, comme un terrain ; ils peuvent être aussi sociaux, comme par exemple de bonnes relations avec ses voisins, humains, comme par exemple un bon esprit d'entreprise, financiers, comme par exemple des économies, et éventuellement politiques, comme par exemple l'affirmation démocratique de son droit de parole.

Lorsque l'on pense « moyens de subsistance », cela nous renvoie principalement aux concepts de ressources naturelles dans les zones rurales et de sécurité alimentaire, ce dernier concept se rapportant tout spécialement aux famines qui sévissent en Afrique après les périodes de sécheresse. Le terme « moyens de subsistance » trouve cependant un écho particulier lorsque l'on s'efforce de comprendre les complexités du monde urbain et de trouver un lien entre pauvreté et catastrophes naturelles.

En particulier :

☞ Lorsque l'on met en parallèle problèmes locaux (micro environnement) et problèmes de politique nationale (macro environnement). La création de moyens de subsistance ne préconise pas l'intervention de la municipalité ou de la communauté ; elle décrit plutôt les liens qui existent entre tous les niveaux concernant les populations pauvres des villes, depuis la façon dont les foyers sécurisent leurs revenus jusqu'aux politiques qui les contrôlent.

☞ Lorsque l'on souligne la multitude et la complexité des contrôles effectués par les institutions et des réglementations qui entravent l'accès des populations pauvres aux opportunités de revenus.

Les contrôles sur les populations défavorisées peuvent être légaux, comme par exemple ceux effectués par les municipalités, mais ils peuvent être aussi la suite logique d'activités illégales (bandes de trafiquants de drogue du quartier).

- ⌘ Lorsque l'on considère l'accès aux opportunités de revenus comme un concept clé, qui regrouperait aussi pour les populations urbaines pauvres l'accès aux soins médicaux, à la sécurité alimentaire, à l'emploi, au logement ou au pouvoir politique.
- ⌘ Lorsque l'on affirme l'importance du revenu comme moyen d'accéder à un grand nombre de ces ressources (achat de nourriture, de vêtements, de matériaux de construction, dépenses d'éducation).
- ⌘ Lorsque l'on met l'accent sur l'importance pour les foyers de posséder des atouts, aussi bien sociaux que physiques.

Dans les campements urbains, les stratégies employées par les populations pauvres pour se générer des moyens de subsistance sont complexes.

Les contextes (croissance urbaine rapide, criminalité en hausse, secteur public sous-équipé, concurrence acharnée pour des ressources limitées) changent régulièrement et on ne sait pas à l'avance comment ils vont évoluer. Pour subvenir à leurs besoins, les membres de ces populations emploient des stratégies variées, vivant souvent à crédit, survivant dans les marchés en se livrant une âpre concurrence, effectuant des travaux saisonniers et trouvant des revenus dans le circuit économique informel.

Comme le disait Hugh Stretton il y a plus de 20 ans, « la vie d'une ville moderne est très compliquée. Ses habitants entretiennent entre eux des relations compliquées, mêlant à la fois partages et conflits d'intérêts, de goûts et d'opinions. Individuellement comme collectivement, leurs capacités d'arriver à obtenir ce qu'ils désirent, pour eux-même ou un de leurs concitoyens, sont très inégales. De cet enchevêtrement de pouvoirs et d'objectifs naît une vie sociale tellement compliquée et presque imprévisible que toute analyse de ce mode de vie est forcément incomplète »¹².

La figure 1 explique le modèle HLS, mis au point par Care. Ce programme est un outil pour comprendre comment vivent les populations urbaines. Il ne préconise cependant pas forcément les interventions. C'est plutôt un guide qui répertorie les principaux éléments faisant partie du mode de vie de ces populations, depuis les activités au niveau du foyer (micro environnement) jusqu'aux contrôles des ressources au niveau des institutions (macro environnement). Un aspect clé du modèle HLS et d'autres approches sur la subsistance est le rôle que jouent les atouts dans la consolidation des foyers. Il existe différentes descriptions variées de ce que sont les atouts.

On retrouve toutefois dans plusieurs interprétations les mêmes points suivants :

?? **Atouts financiers.** L'accès aux ressources dans les zones urbaines provient en majeure partie des échanges d'argent liquide. Pour les populations urbaines pauvres, comme pour les autres habitants des grandes villes, développer ses atouts financiers est presque toujours une activité clé qui permet une meilleure sécurité des moyens de subsistance.

Les atouts financiers sont souvent fragiles ; une grande partie de la population pauvre des zones urbaines vivent en montant des systèmes complexes de prêt et de service de dettes, empruntant eux-même de petits montants et exigeant de la part des autres le remboursement des dettes dès qu'ils reçoivent une facture à payer. Une grande partie des populations urbaines pauvres est obligée de travailler dans le circuit économique informel, gagnant de faibles revenus pour de longues journées de travail.

La concurrence sur le marché du travail est féroce, ce qui tend à rendre les rémunérations très basses. Ces travailleurs ne bénéficient d'aucune assurance, d'aucun suivi médical et d'aucune indemnité de maladie. Travailler dans de mauvaises conditions ne fait qu'accroître à long terme leur vulnérabilité face à la maladie et à un mauvais état de santé général. Ces mauvaises conditions s'appliquent de plus en plus souvent au travail des enfants, pouvant provoquer ainsi chez ces enfants des problèmes de santé qui les suivront toute leur vie.

Le circuit économique informel prévoit toute une série de façons de gagner un revenu permettant d'acquérir des ressources. Cependant, ces ressources peuvent être proposées à un prix très élevé, les plus pauvres payant souvent les services de base plus cher que leurs voisins plus aisés.

Une étude menée à Lusaka en Zambie a montré que l'eau achetée par des populations à faibles revenus était près de dix fois plus chère que celle générée par un système d'approvisionnement installé par la suite¹³. La nourriture également peut avoir un coût très élevé, malgré l'existence dans certains pays d'une « agriculture urbaine » : « pour les foyers à faibles revenus, les dépenses alimentaires peuvent représenter pas moins de 60 à 80% des dépenses totales »¹⁴. Des études récentes au Ghana témoignent de l'extension de la malnutrition parmi les populations pauvres des zones urbaines¹⁵.

?? **Atouts physiques.** Acquérir un bout de terrain est un atout physique clé. Pour être proches des sources de revenus, les squatters et les habitants des bidonvilles auront à endurer des conditions de vie dangereuses. En location, il arrive que de nombreuses familles partagent des logements surpeuplés, de qualité médiocre et partagés de façon illégale entre tous les habitants.

Au centre de la ville de Delhi par exemple, une importante colonie de squatters, bien connue de tous, a vécu, pendant plus de 25 ans, à l'endroit notoire où sévissent les crues du fleuve Yamuna. Cette colonie est obligée d'évacuer son emplacement au moins une fois par an pour s'installer sur le bord d'une route très passagère, pendant que les abris de fortune sont recouvert par les eaux un mois durant.

Pourtant, la colonie a mis sur pied avec succès, outre plusieurs petites activités, une école et un marché très actif. L'inondation régulière de la colonie est considérée comme le prix à payer pour vivre au centre ville à bas prix¹⁶.

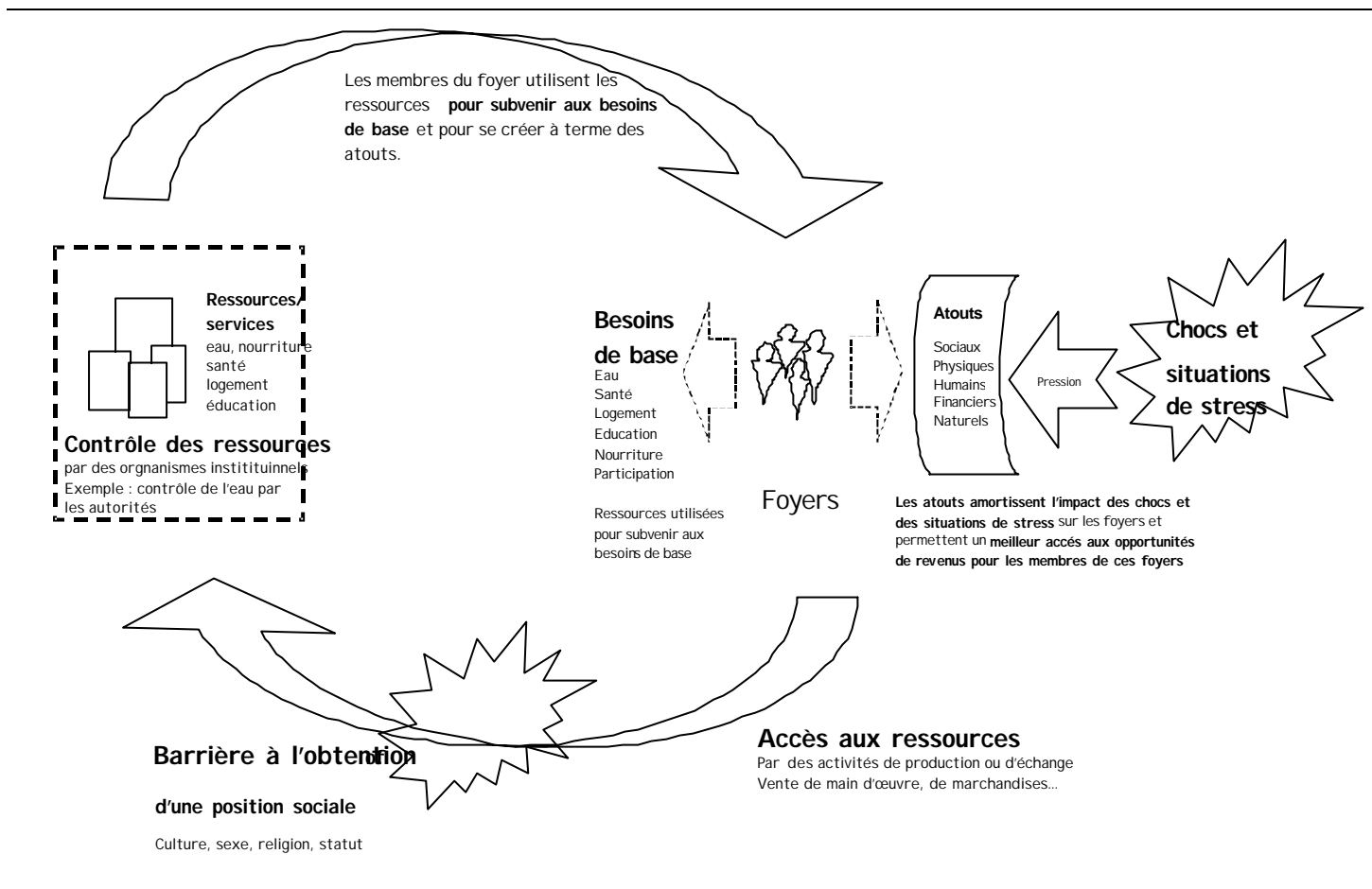
Avoir un petit morceau de terrain à soi est souvent le point de départ qui pousse les familles à consolider leurs abris. Un logement mieux construit réduit la vulnérabilité face aux catastrophes naturelles brutales, comme les tremblements de terre, ou face aux incendies.



Une colonie de squatters à Yamuna Pushta, un quartier de Delhi

?? **Atouts humains**. Les grandes villes offrent de nombreuses possibilités de trouver des revenus. Chaque membre de la famille peut se lancer dans des activités faisant appel à ses compétences, ses connaissances et ses capacités, ce qui accroît les chances de voir l'ensemble de la famille s'entretenir durablement. Certaines stratégies cependant ne font que développer leur vulnérabilité, mettant en danger la pérennité de la famille : les jeunes enfants travaillant dans les usines ne peuvent pas toujours suivre la formation dont ils ont besoin, et passent souvent à côté de leur enfance ; il arrive aussi que ce travail nuise à leur santé.

On donne la définition suivante du modèle HLS : "accès durable et adapté à un revenu et à d'autres ressources, nécessaires pour subvenir aux besoins de base et pour se créer des atouts permettant de résister aux chocs et aux situations de stress". Ce qui peut être représenté par le schéma suivant :



Le déroulement suivi par ce schéma, en prenant les foyers pour point de départ et en suivant les flèches, se présente ainsi :

1. Les membres des foyers ont des besoins de base : nourriture, eau, logement, éducation, etc.
2. Pour subvenir à ces besoins, ils disposent de ressources ou de services, par ex. eau, nourriture, logement, soins médicaux, électricité. Cet accès est en majeure partie payant. Pour pouvoir payer, ils se lancent dans des activités de production, en se mettant par ex. sur le marché du travail dans le but de gagner un revenu, nécessaire pour payer leurs ressources.
3. Il y a des barrières qui entravent l'accès aux ressources/services, qui, pour les populations pauvres, ont tendance à limiter quantité et qualité des ressources accessibles. Voici parmi d'autres un exemple de deux barrières :
 - ?? Position sociale (culture, sexe, religion, statut, faire partie des populations défavorisées)
 - ?? Contrôle des ressources par des structures (gouvernement, employeurs du secteur privé) et des méthodes (lois, réglementations). Il arrive que les réglementations agissent de façon particulièrement discriminatoire vis à vis des populations pauvres.
4. En fonction de la réussite plus ou moins grande à surmonter ces barrières, les ressources/services obtenus sont utilisés pour :
 - ?? Subvenir aux besoins de base immédiats
 - ?? Se créer à terme des atouts (sociaux, physiques, financiers et humains)

5. Les atouts servent à :
- ?? Amortir l'impact des chocs et situations de stress (maladie, incendie, chômage imprévu) sur les foyers
 - ?? Développer la capacité à améliorer son accès, une meilleure formation (atout humain) pouvant par exemple permettre de prétendre à des emplois mieux rémunérés.

Figure 1. Le modèle HLS appliqué aux campements urbains

?? **Atouts sociaux.** Les campements des zones urbaines regroupant des personnes à faibles revenus sont souvent caractérisés par des atouts sociaux limités (manque de structure familiale élargie, de réseaux de contacts sûrs ou de relations de confiance profondes). Toutefois, pour de nombreux groupes arrivés récemment dans des zones urbaines et qui basent leurs relations sur le soutien et l'assistance mutuelle, les atouts sociaux peuvent être forts. Un grand nombre de programmes de subsistance recherchent la création d'atouts sociaux. S'intéresser de près au risque de catastrophe naturelle peut être une ressource clé pour l'élaboration de mesures de réduction des risques à long terme.

Dans le travail entrepris à Lima au Pérou parmi les commerçants des marchés à faibles revenus¹⁷, le manque de confiance mutuel entre les pompiers bénévoles et les commerçants fut cité comme un problème majeur.

Les commerçants n'appelaient jamais les pompiers lorsqu'un incendie se déclarait et les pompiers ont ressenti de la frustration de ne pas être alertés. Grâce à l'organisation de réunions et de sessions de formation communes, le problème posé par ces incompréhensions entre les deux parties a été abordé. Les pompiers, hommes et femmes, finirent par être acceptés par les commerçants comme des professionnels faisant un travail utile, servant à protéger leurs moyens de subsistance.

Quelque temps après, le niveau de confiance mutuelle s'améliorant, les services locaux de lutte contre l'incendie organisèrent avec les commerçants des exercices de simulation d'évacuation et donnèrent des conseils pour réduire le risque incendie, que les commerçants mirent en application. La caserne des pompiers fut également repeinte grâce aux dons des commerçants et devint un lieu de rencontre du quartier.

?? **Atouts et moyens de subsistance plus durables.**

Selon Chambers et Conway, un moyen de subsistance est durable lorsqu'il « permet de faire face et de se remettre de chocs et de situations de stress, de préserver capacités et atouts et d'offrir des opportunités durables de revenus à la génération suivante »¹⁸. Dans une approche de subsistance, la menace quotidienne d'une catastrophe naturelle est implicite. Au niveau des familles, les atouts amortissent l'impact des chocs et des situations de stress. À l'inverse, une catastrophe naturelle se produit quand ces atouts n'existent plus, le foyer étant alors affecté directement. Les stratégies de subsistance recherchent à développer les atouts avec le temps, et ainsi la réduction des risques de catastrophe naturelle devient, au niveau de la communauté, une activité de développement.

La création d'atouts sociaux peut en particulier accroître les chances de voir les foyers et les communautés avoir davantage confiance en soi. Un exemple récent nous en est donné par les inondations à Catuche, un quartier de Caracas au Venezuela. Selon Manuel Larreal de l'association

Action Œcuménique (ACT)¹⁹, « l'organisation de la communauté et la solidarité entre ses membres ont sauvé des centaines de vies humaines ». Il raconte que dans la nuit du 15 décembre, « comme l'eau montait, les membres de la communauté se sont mobilisés pour s'aider les uns les autres. Les voisins qui se connaissaient et avaient travaillé ensemble pendant des années ont rapidement fait passer le message de la montée de l'eau. Les personnes âgées ont été aidées à sortir de leurs logements par leurs voisins plus jeunes. Certaines refusant de sortir, soit parce qu'elles ne croyaient pas à la véritable menace, soit parce qu'elles craignaient que le peu qu'elles possédaient soit volé, les voisins ont enfoncé la porte et les ont portées de force en lieu sûr ».

« Alors que l'on n'arrivait pas à faire céder la lourde porte d'une habitante qui refusait de quitter sa maison, un jeune faisant partie d'un gang fit irruption, sortit un pistolet de sa poche et tira sur la serrure, permettant ainsi l'ouverture de la porte. Il pointa ensuite son arme vers cette femme et lui ordonna de quitter la maison. Quelques secondes après qu'elle fut sortie, la maison s'écroula dans les flots déchaînés ».

A Catuche, « ce ne sont peut-être qu'une quinzaine de personnes qui ont perdu la vie, un tout petit nombre par rapport à celui des autres quartiers similaires, où des centaines de personnes ont péri »²⁰. Ces actions de sauvetage de vies humaines n'ont pu avoir lieu qu'après plusieurs années d'activités au sein des communautés pour s'attaquer aux problèmes liés au logement et à l'assainissement. Dans une perspective de subsistance, les atouts sociaux bâtis petit à petit ont servi d'actions de préparation de la population, ce qui a permis de sauver de nombreuses vies.

Chercher à atteindre ce niveau de confiance mutuelle entre les membres d'une communauté est au cœur de nombreux programmes de subsistance. Le programme PROSPECT (Programme of Support for Poverty Elimination and Community Transformation) lancé par CARE en Zambie s'efforce d'y arriver en assurant la formation de groupes de personnes, membres de la communauté, sur l'installation et à terme la gestion de l'approvisionnement en eau.

Le projet, démarré en 1998 et financé par le DFID, est la continuation de deux projets précédents, le projet PUSH I (Peri-Urban Self Help), lancé en 1990, et son successeur, PUSH II. Mis en œuvre dans 14 campements urbains, d'une population totale de 600 000 personnes, l'objectif de programme de 5 ans est de permettre aux associations locales (les ABO pour « Area Based Organisations »), dirigées par des membres de la communauté, de développer, de gérer et de pérenniser les infrastructures et les services de base.

A cette fin, le programme combine d'un côté formation des ABO et fourniture d'infrastructures, de l'autre mise en place de programmes d'épargne et de prêts et développement des compétences. L'objectif du programme étant de fournir des services avec la participation de la communauté, ces services sont en fait un moyen de générer des atouts sociaux.

Voici les différentes façons d'y arriver :

- ☞ En faisant la promotion des activités génératrices de revenus et en développant épargne et prêts dans le but d'améliorer le statut financier des personnes (atouts financiers)
- ☞ Par une appropriation de ses propres pouvoirs et une formation à l'amélioration de ses moyens de subsistance, visant à développer connaissances et compétences (atouts humains)

☞ Par une participation de la communauté dans les activités des associations locales (ABO), ce qui crée des relations intra-communautaires, qui à leur tour permettent une amélioration des activités de groupe (atouts sociaux).

En pratique, les programmes de création de moyens de subsistance appartiennent à la même famille que le « Action Planning²¹ » et que l'Évaluation Rapide de la Participation (Participatory Rapid Appraisal -PRA). Les outils qui permettent de mettre en place les approches de subsistance sont en premier lieu les démarches participatives, qui permettent aux communautés de s'approprier leur pouvoir, ce qui les rend aptes à identifier problèmes et opportunités, les classer par ordre de priorité et exercer une action sur eux.

Le projet “Promoting Linkages for Urban Sustainability (PLUS)”, également géré par Care et financé par le DFID, s'efforce d'utiliser ces outils dans son approche de subsistance. Il va lancer une méthode pour “apprendre à savoir agir” (Action Oriented Learning – AOL) qui sera répétée plusieurs fois parmi les communautés vulnérables de la capitale indienne, Delhi. Par cette démarche participative, allant jusqu'au classement des vulnérabilités et des capacités par ordre de priorité, la méthode AOL cherche à rendre les communautés capables d'identifier les problèmes, de planifier et de mettre en œuvre des initiatives pour s'attaquer à ces problèmes de quartier, et par ce biais les faire agir pour développer leur confiance en eux. Les problèmes concernent généralement l'approvisionnement en eau, l'assainissement et la santé. Pour arriver à un consensus permettant la mise en œuvre de mesures de limitation des risques, on a créé toute une série d'ateliers réfléchissant aux actions à entreprendre au sein de la communauté. Ce projet prévoit de réduire sur six ans la vulnérabilité de 35 000 habitants des bidonvilles, participant au projet.

Rendre les grandes agglomérations viables pour tous

Les exemples ci-dessus décrivent principalement ce que sont les interventions au niveau des communautés. Au niveau de la ville, en matière de stratégie et de gestion municipales, il s'agit de prendre des mesures visant à réduire les risques. En langage de subsistance, les structures et les processus qui contrôlent l'accès des personnes défavorisées à un revenu et aux ressources doivent avoir conscience des risques que les populations urbaines pauvres ont à affronter et prendre des mesures pour limiter ces risques.

Dans cette optique, la plupart des programmes de développement urbain de qualité travaillent à la fois au niveau de la communauté et de la stratégie municipale. Pourtant, la politique urbaine continue à entraîner encore souvent, même de façon non intentionnelle, le développement de la vulnérabilité des populations pauvres : l'absence de services permanents à l'intérieur des campements non autorisés peut multiplier les mauvais états de santé parmi les membres du campement et les empêcher d'acquiescer un bien entrave les efforts de consolidation des bâtiments, avec pour conséquence des abris mal construits, qui s'effondrent ou prennent feu facilement et sont des nids à microbes.

Si la vulnérabilité croissante des populations pauvres face aux catastrophes naturelles n'est pas prise en compte dans les stratégies et les actions, alors, en termes simples, leur vie dans les zones urbaines ne pourra pas être envisageable à long terme. Au niveau de la politique urbaine, les dichotomies entre catastrophes naturelles et planification urbaine doivent disparaître. La planification urbaine doit intégrer des mesures proactives visant à réduire la menace d'une catastrophe naturelle.

Maskrey conclut en disant que « les agences nationales de gestion des catastrophes naturelles doivent concentrer leur travail non plus sur l'urgence, mais sur la limitation des risques »²². Les efforts continuent cependant à être mal déployés : « Dans la plupart des pays, il est extrêmement rare de voir l'analyse des risques prendre en compte les aspects sociaux, économiques, institutionnels et culturels de la vulnérabilité » (Maskrey, 1997).

L'application de réglementations de construction dans les villes situées sur des zones de tremblement de terre fournit un bon exemple de comment intégrer une stratégie de limitation des risques dans une politique de planification urbaine.

L'effondrement des bâtiments est la principale cause de décès dans les tremblements de terre, suivie par les incendies²³. Mais, comme l'ont montré les tremblements de terre de Turquie en 1999, il arrive que l'on ne tienne pas compte de ces réglementations et les conséquences sont tragiques.

Tout de suite après le tremblement, les personnes qui avaient construit les bâtiments très hauts ont pris la fuite, craignant la vengeance des foules en colère, qui les accusaient de ne pas les avoir construits correctement. Les raisons de cette non-application des réglementations sont à trouver soit dans la corruption, dans un manque de volonté politique ou dans la faiblesse du pouvoir législatif. Mais pour la plus grande partie des populations urbaines défavorisées, dont les rangs ne cessent de grossir et qui par définition vivent dans l'illégalité, l'application de réglementations de construction est un faux problème.

C'est pourquoi, s'il est difficile à ces populations les plus vulnérables d'effectuer des contrôles rigoureux, il faut élaborer de nouvelles approches pour réduire leur vulnérabilité. Il faut mettre davantage l'accent sur des mesures proactives de limitation des risques en impliquant les membres des communautés.

Développer la confiance en soi et "s'approprier" le problème sont deux éléments cruciaux pour la communauté. Les programmes qui se concentrent sur la création d'atouts pour les familles rendent ces même familles, ainsi que les communautés, moins vulnérables, c'est-à-dire plus aptes à résister aux chocs et aux situations de stress. C'est justement cette approche qui se trouve au cœur des programmes de développement urbain que CARE met en œuvre actuellement en Angola, au Mozambique, en Zambie, en Inde, au Bangladesh et à Madagascar.

En terme de conception des programmes, la limitation des risques doit devenir un élément indispensable des projets de développement urbain.

Comme le dit l'organisme de la Banque Mondiale chargé de la gestion des catastrophes naturelles (World Bank's Disaster Management Facility), la limitation des catastrophes naturelles doit rentrer dans la pratique.

Les approches de création de moyens de subsistance, comme les problèmes de pauvreté urbaine, sont un moyen de nous rendre compte que la vulnérabilité face aux chocs et aux situations de stress fait partie intégrante du développement.

Les programmes de création de moyens de subsistance, qui n'en sont comparativement qu'à un stade de développement initial et qui se concentraient à l'origine sur les zones rurales, sont de façon évidente un élément important pour nous aider à comprendre la dynamique de la pauvreté urbaine et le rôle que jouent les catastrophes naturelles. Ces programmes placent les populations vulnérables au cœur de la question et ont ainsi pour finalité de rendre la vie dans les grandes agglomérations viables *par l'action des populations défavorisées elle-mêmes*.

¹ Walter J Ed. (1998) *World Disasters Report 1999*, Switzerland, International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, page 19

² Walter J Ed. (1998) *World Disasters Report 1999*, Switzerland, International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, page 19

³ see reference 4

⁴ see reference 4

⁵ US Agency for International Development (USAID) (2000), Venezuela Floods Fact Sheet #11 (FY 2000) 4 Feb 2000, Washington, press release

⁶ see reference 4

⁷ Ministry of Urban Affairs and Employment (1999), *Agenda 21, report on promoting sustainable human settlement development, 17th session of the UN Commission on Human Settlements, Nairobi, May 1999*, India, government publication, page 21

⁸ Maskrey A (1997) *Report on National and Local Capabilities for Early Warning*, LA RED, Lima, Network for Social Studies on Disaster Prevention in Latin America, page 41

⁹ see reference 8

¹⁰ Ashley C and Carney D (1999) *Sustainable livelihoods: lessons form early experience*, London, Department for International Development Publication, page 5

¹¹ Chambers R and Conway G (1992) *Sustainable Rural Livelihoods: Practical Concepts for the 21st Century*. IDS Discussion Paper 296, Brighton, page 7

¹² Stretton H (1978) *Urban planning in rich and poor countries*, Oxford, Oxford University Press, page 36

¹³ Osborne N (1998) *A review of PUSH/PROSPECT*, CARE document

¹⁴ Ruel M, Haddad L and Garrett J (1999), *Some urban facts of life: implications for research and policy*, World Development, Vol 27, No 11, PP 1917-1938.

¹⁵ Osborne N (1998) *A review of PUSH/PROSPECT*, CARE document

¹⁶ Sharma and Gupta (1998) *TDR project Reducing urban risk, India. Progress report*. Delhi, SEEDS report

¹⁷ the NGO ECOCIUDAD, in particular Luiz Cortez and Liliana Miranda, with firemen from Caqueta fire station no. 65; described in Sanderson D (1999) *Implementing action planning to reduce urban risk*, Delhi, Open House International, Vol 24, No 3 PP 33-39.

¹⁸ See reference 12

¹⁹ Jeffrey P (2000) *Lives saved in Caracas slum*. Source: ReliefWeb

²⁰ see reference 20

²¹ see for instance Hamdi N (1997), *Action Planning for cities*, London, Wiley and Sons

²² see reference 9

²³ Blaikie P, Cannon T, Davis I and Wisner B (1994) *At Risk: Natural hazards, people's vulnerability and disasters*, London, Routledge.