

## La résilience comme stratégie de protection dans les agglomérations informelles

Pablo Cortés Ferrández • PhD Student (Human Rights Institute at the University of Deusto, Spain)

---

La ville comme refuge ou comme réclusion. Pablo Cortés Ferrández a mené une étude à Altos de la Florida, une agglomération informelle dans la municipalité de Soacha en Colombie. Cette communauté urbaine vulnérable est le reflet d'un phénomène planétaire qui doit amener les humanitaires à penser leurs interventions en lien avec les acteurs locaux et, bien sûr, les populations.

---

Les déplacements internes prolongés en milieu urbain sont la nouvelle norme<sup>1</sup>. À la fin de l'année 2017, quarante millions de personnes avaient été déplacées à l'intérieur de leur propre pays à cause de conflits armés et d'autres situations violentes. C'est le nombre le plus élevé de personnes déplacées internes (PDIPP<sup>2</sup>) de l'histoire<sup>3</sup>. Ce déplacement a aujourd'hui deux principales caractéristiques. Il est urbain, entre 60 et 80 % des personnes déplacées vivent en ville<sup>4</sup> et, deuxièmement, il est de longue durée, en moyenne entre vingt et trente années<sup>5</sup>. Les humanitaires doivent analyser ces déplacements au sein du processus d'urbanisation et de la croissance démographique incontrôlée concentrée dans les pays fragiles et en développement<sup>6</sup>. 80 % des personnes latino-américaines vivent dans les villes et, en Colombie, 77 % de la population réside dans les zones urbaines<sup>7</sup>. Les agglomérations informelles forment des ensembles représentatifs de l'urbanisation. En 2014, environ 881 millions de personnes vivaient dans ce type d'environnement<sup>8</sup>. En Amérique latine, au moins 24 % de la population urbaine loge dans des agglomérations informelles<sup>9</sup>.

En Colombie, plus de 24 % des zones bâties de l'ensemble des villes sont informelles et presque cinq millions de personnes y résident<sup>10</sup>.

---

<sup>1</sup> ICRC, *Displaced in Cities. Experiencing and Responding to Urban Internal Displacement Outside Camps*, 2018, p.14.

<sup>2</sup> Les déplacés internes sont officiellement dénommés « personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays » (PDIPP) depuis l'adoption, par les Nations unies, des *Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays* en février 1998, voir Doc. off. CES NU, 54<sup>e</sup> sess., Doc NU E/CN.4/1998/53/add.2 et Cournil Christel, « L'émergence d'un droit pour les personnes déplacées internes », *Revue Québécoise de droit international*, vol. 22-1, 2009. p. 1-25 [note de l'éditeur].

<sup>3</sup> IDMC, *Global Report on Internal Displacement*, 2018.

<sup>4</sup> IDMC, *Unsettled: urban displacement in the 21<sup>st</sup> century*, 2018, <https://bit.ly/2FrDZ9y>

<sup>5</sup> UNHCR, *Global Trends Forced Displacement*, 2015 ; GAUC, *Urban Crises: Recommendations*, 2015.

<sup>6</sup> Lindsey Weber and Kevin Wyjad, "Potential indicators of urban fragility", in *Human Security for an Urban Century*, January 2006, p.82-84, <http://www.humansecurity-cities.org> ; Brown *et al.*, *Urban Crises and Humanitarian Responses: A Literature Review*, The Barlett Development Planning Unit, 2015 ; John de Boer, Robert Muggah and Ronak Patel, "Conceptualizing City Fragility and Resilience", *United Nations University Centre for Policy Research*, October 2016.

<sup>7</sup> World Bank, *Databank*, 2016, <https://bit.ly/2EgqreNP>

<sup>8</sup> UN-HABITAT, *Explore data indicators*, 2015, <https://bit.ly/1HnGIdX>

<sup>9</sup> Robert Muggah, "A Manifesto for the Fragile City", *Journal of International Affairs*, vol.68, n°2, 2015, p.19-36.

<sup>10</sup> UN-HABITAT, *Urbanization and Development: Emerging Futures*, World Cities Report 2016, p. 14 and 57 ; Carlos Alberto Torres (comp.), *Ciudad informal colombiana. Barrios construidos por la gente*, Universidad Nacional de Colombia, 2009, p.48.

## HUMANITARIAN ALTERNATIVES

### La Colombie : archétype d'un phénomène planétaire

Avec la Syrie, la Colombie est le pays qui compte le plus grand nombre de personnes déplacées au sein de leur propre pays : plus de 6,5 millions d'individus<sup>11</sup>, dont 87 % dans les régions urbaines<sup>12</sup>. Bien que le nombre exact ne soit pas connu, on estime qu'une grande majorité des personnes déplacées en milieu urbain a trouvé sa dernière solution de refuge dans des logements informels. La vulnérabilité des personnes déplacées internes et des communautés d'accueil locales a révélé la nécessité d'un véritable changement humanitaire sur le terrain et le besoin de repenser l'aide pour faire face à la synergie mortelle entre fragilité urbaine et violence<sup>13</sup>.

### Les habitats informels : dernier refuge

Les logements informels<sup>14</sup> sont, dans de nombreux cas, la dernière alternative de refuge trouvée par les personnes déplacées internes en milieu urbain à cause du conflit armé colombien. La ville comme refuge (*ciudad-refugio*) est la dernière étape du déplacement après l'expulsion de la zone rurale<sup>15</sup>. Ces configurations sont considérées comme des territoires urbains sans État<sup>16</sup> où l'insécurité augmente le risque de nouveaux déplacements (intra- ou interurbains). De plus, en raison du caractère informel de ces habitats, les résidents subissent des schémas de ségrégation à la fois sociale et spatiale dans les zones de pauvreté où la qualité du logement est médiocre et où la sécurité d'occupation, les services et les infrastructures font défaut. Afin d'analyser la vulnérabilité et d'évaluer l'efficacité de l'aide humanitaire dans ces contextes, cette recherche (*voir fin de l'article*) a été menée sous la forme d'une étude de cas, de 2015 à 2018 à Altos de la Florida, une agglomération informelle dans la municipalité de Soacha en Colombie.

Soacha est la plus grande des villes entourant Bogotá, la capitale du pays. Elle compte une population d'environ un million d'habitants. En 2010, 67 % d'entre eux se situaient sous le seuil de pauvreté. Selon des sources officielles, le nombre total de personnes déplacées dans la ville était d'environ 50 000 individus en juillet 2017. De plus, d'après le plan de développement urbain, 48 % des 378 quartiers sont illégaux (terme employé par les autorités locales). Les conclusions de l'étude menée à Altos de la Florida sont le reflet d'une expérience sur le terrain et d'une recherche basée sur 75 entretiens approfondis (auprès des habitants, du secteur humanitaire et des autorités locales), trois cartographies sociales et un questionnaire donné à 211 ménages<sup>17</sup>.

---

<sup>11</sup> 6 509 000 de PDIP P en Colombie. IDMC, *Colombia. Country information*, 2017, <https://bit.ly/2RkwrwB> ; 7,7 millions de PDIPP en Colombie. UNHCR, *Fact sheet Colombia September 2018*, UNCHR, 2018, <https://bit.ly/2M5Fzzx>

<sup>12</sup> Centro Nacional de Memoria Histórica, *Una nación desplazada. Informe nacional del desplazamiento forzado en Colombia*, 2015, p.38-39.

<sup>13</sup> IRC, *Humanitarian Action in a New Urban World*, 2015 ; OECD, *States of Fragility 2016: Understanding Violence*, 2016, p.13.

<sup>14</sup> Voir la définition des Nations unies (2015), conférence sur le logement et le développement urbain durable – « Habitat III », *Issue Paper n°22 on Informal Settlements*.

<sup>15</sup> Lina María Sánchez, *La ciudad-refugio. Migración forzada y reconfiguración territorial urbana en Colombia*, Universidad del Norte, 2012.

<sup>16</sup> Laura Tedesco, « El Estado en América Latina ¿fallido o en proceso de formación? », *Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior*, vol.37, 2007.

<sup>17</sup> Adapté du « Surveillance Questionnaire de Concern Worldwide » [Questionnaire sur la surveillance de la situation préoccupante mondiale] dans le cadre du projet Indicator Development for the Surveillance of Urban Emergencies [Développement d'indicateurs pour la surveillance des urgences urbaines] (2014-2015).

## HUMANITARIAN ALTERNATIVES

### L'informel : mécanisme déclencheur de la vulnérabilité

Le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) et le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) ont identifié Altos de la Florida comme une « communauté vulnérable en raison du caractère informel du quartier<sup>18</sup> ». Une communauté urbaine (1 011 familles et 3 657 individus) qui répond à deux principales caractéristiques : le nombre de personnes déplacées internes à l'intérieur de la ville (entre 30 et 40 % de la communauté) vivant au sein de familles locales pauvres et, deuxièmement, le nombre élevé de jeunes et de femmes (52,49 % de ses habitants ont entre 0 et 25 ans et 48,81 % sont des femmes). De plus, 72,9 % des ménages sont en situation de pauvreté structurelle. Un unique secteur est légal, mais seulement à 49 %.

La première conséquence du caractère informel est que les foyers n'ont pas de sécurité foncière ; il n'existe aucun document officiel de propriété. Le quartier a fait l'objet d'une tentative d'expulsion en 2009. Le manque de services et d'infrastructures pour les besoins quotidiens accroît la vulnérabilité. 97,1 % des foyers ne bénéficient pas d'un accès direct à l'eau potable hormis celui provenant des réservoirs. Environ 300 enfants ont besoin d'une crèche et il n'existe aucun centre de soins de santé primaire dans les environs (l'hôpital de Soacha ne compte que 250 lits pour un million de personnes). Dans ce contexte, la violence urbaine augmente les risques. La position de ces agglomérations, l'absence des autorités locales et la nature informelle en font des lieux stratégiques pour des acteurs armés non étatiques qui cherchent à prendre le contrôle. Cette pression sociale et territoriale provoque de nouveaux déplacements à l'intérieur des villes.

Les personnes déplacées se trouvent dans l'obligation de quitter leur logement informel pour s'installer dans un autre habitat informel qui présente les mêmes risques. Ce type de déplacement provoque et perpétue un cercle vicieux<sup>19</sup>. Selon des sources officielles, le taux d'homicide à Soacha était de 40,58 pour 100 000 habitants en 2016 ; c'est le plus haut pourcentage du département de Cundinamarca. Le profil des victimes correspond à un schéma commun que l'on retrouve dans d'autres contextes urbains en Amérique latine : des hommes (91,5 %) entre 20 et 29 ans (44,3 %). La violence interpersonnelle représente également un défi important (2 898 cas) : c'est la quatrième ville après Medellín, Cali et Barranquilla.

### Les limites de l'aide humanitaire dans les agglomérations informelles

Cette recherche a également pour objectif d'évaluer les limites de l'intervention humanitaire à Altos de la Florida, entre 2011 et 2018<sup>20</sup>. La première limite constatée est qu'une intervention d'urgence prolongée et axée sur les approvisionnements génère une dépendance à l'égard de l'aide extérieure au sein de la communauté. L'aide d'urgence est essentielle, principalement pour l'accueil des familles déplacées. Mais quand elle se prolonge, elle remplace la participation communautaire. Dans ces contextes urbains complexes, le secteur humanitaire peut clairement observer l'écart existant entre l'aide humanitaire et le développement. Par conséquent, c'est ici une opportunité de les réunir au sein de stratégies innovantes. Deuxièmement, en raison de la longue durée de ces situations, le secteur humanitaire travaille au sein de contextes manquant de cohésion sociale et dont les pôles de responsabilité et de gestion dépendent de lui. Troisièmement, la communauté comme le secteur humanitaire affirment que le quartier est divisé

<sup>18</sup> UNHCR and UNDP, *Documentación proceso de integración local comunidad Altos de la Florida, Soacha*, 2017.

<sup>19</sup> CODHES, *Desplazamiento forzado intraurbano y soluciones duraderas*, 2013, p.18.

<sup>20</sup> 2001-2006 : initiative de World Vision ; 2006-2010 : entrée des agences des Nations unies et du Service jésuite des réfugiés (JRS) ; 2010-2012 : programme des Nations unies pour la sécurité humaine ; et 2012-2018 : programme d'intégration locale urbaine du HCR et du PNUD-initiative pour des solutions transitoires (TSI).

par l'influence de différents acteurs. Cette multiplicité des acteurs couplée à un manque de coordination affaiblissent l'efficacité de l'intervention. Finalement, après le projet, le HCR et le PNUD ont estimé qu'« il est devenu évident que le problème existant dans cette zone est d'une ampleur telle que la simple coopération internationale reste insuffisante, l'intervention de l'État est donc nécessaire<sup>21</sup> ». Par conséquent, afin de parvenir à une solution durable adaptée aux déplacements urbains par le biais d'une intégration locale, la collaboration entre le secteur humanitaire et les autorités locales est essentielle.

### Renforcer la résilience

L'objectif de cette recherche est de montrer comment le renforcement de la résilience constitue une stratégie de protection efficace à l'intérieur des agglomérations informelles. Le récent rapport du CICR souligne qu'« il est essentiel d'assurer la survie des personnes. Mais l'action humanitaire s'engage également à aider les gens à vivre dans la dignité. Cette mission va bien au-delà de la survie physique. Elle est aussi liée au sentiment d'autonomie des individus, à leur capacité à faire des choix et à être respectés et estimés par les autres<sup>22</sup> ». Basée sur l'analyse de l'intervention à Altos de la Florida, cette recherche présente une approche de complémentarité aux espaces de protection de la politique du HCR sur la protection des réfugiés et les solutions en milieu urbain. « Les espaces de résilience » forment des zones de sécurité au sein des agglomérations informelles où les acteurs humanitaires peuvent renforcer les capacités locales. Le mandat humanitaire dans les habitats informels devrait se baser sur la protection et l'assistance en cas de besoins urgents et sur les stratégies à mener pour permettre aux individus de retrouver leur autonomie avec dignité, par la consolidation des capacités locales, c'est-à-dire en renforçant la résilience. À Altos de la Florida, cette approche est employée dans quatre espaces : un centre culturel, le siège de l'Asociación Codo a Codo, le siège de la Fundación Proyecto de Vida et la Casa Pastoral. « Les espaces de résilience » combinent une approche de protection descendante avec une approche ascendante des capacités de renforcement à travers trois domaines d'intervention : la création d'opportunités éducatives, économiques et professionnelles ; le renforcement de la cohésion sociale ; et le soutien des compétences en leadership. Un cadre spatial de résilience est également soutenu par une approche développée autour du réseau social qui poursuit trois objectifs. Premièrement : accroître l'intervention de l'État. Des évaluations de la sécurité humaine et de plusieurs TSI (Initiatives pour des solutions transitoires) ont permis de conclure que les risques à l'intérieur des agglomérations informelles excèdent la capacité des programmes et que l'efficacité de l'action humanitaire internationale est insuffisante<sup>23</sup>. Pour cette raison, une stratégie de réseau social facilite le dialogue entre les communautés et les autorités locales. Le deuxième objectif de cette approche est de soutenir l'accès aux voies locales et nationales de protection. Grâce à la mise en réseau des agences humanitaires, un pôle de l'Unidad para las Víctimas y Defensoría del Pueblo a été mis en place dans différents espaces de résilience. Enfin, un outil de protection essentiel a été développé à Altos de la Florida : le Comité de Impulso, une réunion bimensuelle entre les dirigeants, la communauté, l'association pour les PDIPP et les humanitaires. Cette assemblée formée d'un tissu social a pour objectif d'informer sur les projets humanitaires et communautaires afin d'éviter les répétitions, d'améliorer la coordination et d'accroître l'efficacité de l'aide extérieure. Ce cadre d'intervention confirme l'importance de la localisation dans l'aide humanitaire actuelle. Cela passe par le renforcement des ONG locales, mais aussi par la consolidation de la résilience des associations de base afin de garantir la durabilité des

<sup>21</sup> Econometría Consultores, *Evaluación externa del programa "Construyendo Soluciones Sostenibles-TSI"*, 2016, p.19.

<sup>22</sup> ICRC, *Displaced in cities...*, *op. cit.*, p.65.

<sup>23</sup> Econometría Consultores, *Evaluación externa...*, *op. cit.*, p.19 ; María García, *Evaluación Externa. Por una Soacha Más Humana*, UNDP, 2012, p.56.

interventions humanitaires internationales au sein de contextes urbains.

*Cet article fait partie d'un projet financé par le programme de recherche et d'innovation Horizon 2020 de l'Union européenne dans le cadre de la convention de subvention Marie Skłodowska-Curie n° 691060.*

*Traduit de l'anglais par Gauthier Lesturgie*

### Biographie • Pablo Cortés Ferrández

Depuis 2018, il est doctorant en droits humains à l'université de Deusto (Espagne) où il est également chercheur à l'Institut des droits humains. Il travaille aussi au séminaire de recherche pour la paix (Research Seminar for Peace, Espagne) et fait partie de l'équipe de recherche pour le projet Horizon 2020, *Preparedness and Resilience to address Urban Vulnerability* (PRUV) [la préparation et la résilience pour faire face à la vulnérabilité urbaine]. Bénéficiaire de la bourse Iberoamericana Santander et de la bourse SYLFF de la fondation Tokyo, Pablo Cortés Ferrández a également été chercheur invité au Centre for Humanitarian Action à l'University College Dublin en Irlande et à l'Institut pour les droits humains et la consolidation de la paix à l'Université Pontificale Javeriana en Colombie. Ses recherches portent sur le rôle de l'aide humanitaire au sein de contextes urbains, en particulier dans les agglomérations informelles situées en Amérique latine. En Colombie, il travaille avec le Service jésuite des réfugiés en Amérique latine et Caraïbes (JRS-LAC) afin de mettre en œuvre des approches de résilience comme stratégies de protection en contextes urbains.

*Reproduction interdite sans l'accord de la revue Alternatives Humanitaires.*

*Pour citer cet article : Pablo Cortés Ferrández, « La résilience comme stratégie de protection dans les agglomérations informelles », Alternatives Humanitaires, n°10, mars 2019, p. 89-97,*

*<http://alternatives-humanitaires.org/fr/2019/03/25/la-resilience-comme-strategie-de-protection-dans-les-agglomerations-informelles/>*

*ISBN de l'article (PDF) : 978-2-37704-489-4*