



# AU DELÀ DE L'URGENCE EN HAÏTI

## JANVIER 2011



**Groupe URD**- La Fontaine des Marins - 26 170 Plaisians - France  
Tel : 00 33 (0)4 75 28 29 35  
<http://www.urd.org>

Ce document a été préparé par l'équipe du Groupe URD en charge de l'évaluation en temps réel des actions de la DG ECHO à la crise en Haïti. L'objectif de cet exercice, réalisé avant la mission sur le terrain, est de faire un état des lieux des conclusions communes aux principales évaluations conduites jusque là par la communauté internationale. Il s'appuie aussi sur la connaissance du terrain accumulée par l'équipe d'évaluation du Groupe URD.

Ce document a été élaboré sur la base des convictions suivantes :

- a) Si l'analyse de la réponse humanitaire depuis le séisme ne permet pas nécessairement de développer la vision globale nécessaire pour s'attaquer aux problèmes de développement et de gouvernance en Haïti, elle fait néanmoins ressortir quelques enjeux fondamentaux.
- b) L'expérience vécue dans d'autres crises montre que sortir de la phase d'aide d'urgence est difficile et complexe, et qu'il est nécessaire d'y apporter des réflexions en continu.

L'analyse présentée dans cette note porte sur des enjeux liés d'une part au type d'aide à apporter, et d'autre part à l'architecture et au financement des interventions humanitaires et de reconstruction.

## HAÏTI DES VILLES, HAÏTI DES CHAMPS : QUELLES PRIORITES ?

### UNE RÉPONSE NÉCESSAIREMENT URBAINE

**L'aide humanitaire et de reconstruction doit s'adapter aux spécificités des contextes urbains.**

Il faut, en particulier, renforcer les approches « quartiers » qui aideront à sortir de l'impasse des camps et des sites. L'extension et la densification du tissu urbain ainsi que le

développement de l'habitat social comptent parmi les différentes solutions à la crise du logement à Port-au-Prince à la condition qu'elles soient menées dans une optique urbanistique et sociale. Si la création de « camps » en dehors des villes n'est pas une solution, la création de réels « nouveaux quartiers » en zone périphérique ne doit pas être exclue parmi les différentes solutions à envisager.

Les défis auxquels sont confrontés les humanitaires sont complexes :

- a. passer d'un système ciblant les individus à un système visant la collectivité en milieu urbain et le renforcement des différents services publics ;
- b. accompagner voire renforcer les administrations urbaines aux différentes échelles (quartiers, municipalités, niveau national), et travailler avec les acteurs de développement en place et avec le secteur privé, afin d'optimiser les contributions des uns et des autres.

Les réponses sectorielles urbaines dans les secteurs de l'eau et de l'assainissement, du logement, de la santé et de l'éducation requièrent des savoir-faire que ne possèdent pas nécessairement les organisations humanitaires et des mandats liés à des temps plus longs qui ne sont pas les leurs. Elles doivent se rapprocher d'autres acteurs (institutions du développement, agences d'urbanisme, collectivités territoriales, etc.) pour trouver des solutions et les mettre en œuvre.

**En matière d'interventions en ville, il est nécessaire de se doter des moyens d'analyses et des compétences urbanistiques, techniques et économiques requises (gestion foncière et cadastrale, techniques du bâti et de l'architecture,...) pour être à même d'apporter des aides appropriées. De façon stratégique, il**

est essentiel d'assurer que la réponse humanitaire et de reconstruction à Port-au-Prince et dans les villes touchées soit coordonnée par des spécialistes des questions urbaines. Dans le contexte particulier d'Haïti, ceci demandera un dialogue très structuré avec les autorités haïtiennes et une forte volonté politique des bailleurs. Les villes d'Europe peuvent offrir de multiples ressources et devraient développer une stratégie claire pour les mobiliser, en coordination avec la Banque mondiale, UN-HABITAT et les institutions haïtiennes spécialisées (CIAT<sup>1</sup>).

### SANS PERDRE DE VUE LES ENJEUX DE LA RURALITÉ HAÏTIENNE

Dans les jours qui ont suivi le séisme, nombre de Port-au-princiens ont fui vers les zones rurales pour y trouver abri et réconfort. Bien que ce phénomène ait été repéré assez tôt et que certains bailleurs (DG ECHO, OFDA) aient alloué des ressources pour l'accompagner, les organisations humanitaires sont restées principalement absorbées par Port au Prince et les zones directement détruites. Les familles rurales et des petites villes ne pouvant les accueillir durablement, ces populations sont rentrées rapidement vers Port-au-Prince, où l'aide commençait à jouer son rôle d'aimant attirant de nombreux ruraux. Le déséquilibre entre Port au Prince et le reste du pays s'est *de facto* encore accentué.

**Les agences d'aide doivent rapidement réactiver et renforcer leurs programmes en faveur des populations rurales.**

Il est important de développer un pouvoir d'attraction dans les campagnes pour que les déplacés qui le souhaitent puissent y rester et que les populations rurales puissent y vivre décemment et ne pas avoir à migrer et venir engorger des villes déjà surchargées. Les

bailleurs doivent urgemment supporter ces programmes ruraux, et notamment ceux liés au renforcement des résiliences des familles et communautés hôtes et déplacées. Les investissements engagés dans les infrastructures pour désenclaver les zones et les marchés ruraux doivent continuer mais il est essentiel de renforcer la mobilisation des autres instruments financiers thématiques.

## APPROCHES SECTORIELLES

### AMÉLIORER LA QUALITÉ DES PROGRAMMES EN PRENANT EN COMPTE LES RISQUES D'EFFETS NÉGATIFS

Dans le secteur de la santé, des efforts ont été entrepris pour analyser l'impact de l'afflux important d'acteurs qui, permettant la gratuité des soins, ont simultanément amélioré l'accès aux soins pour les populations les plus pauvres et affaibli la partie privée du secteur. Cette analyse devrait permettre d'élaborer des modèles avec le gouvernement, des économistes et les acteurs de développement. Les bailleurs doivent soutenir ces efforts car ils peuvent produire des « bonnes pratiques » utiles pour des pays confrontés à des problèmes similaires.

Un travail important reste encore à faire pour analyser l'impact réel et les effets secondaires des programmes « Argent contre travail », en les comparant à l'objectif initial d'injection de ressources dans l'économie familiale. Si la mise en place rapide de programmes à haute intensité de main d'œuvre (HIMO) pour dégager les gravats est elle-même l'application de leçons tirées d'expériences passées de catastrophes urbaines, deux aspects restent à analyser : d'une part la réalité de l'impact de ces programmes sur l'accès à l'alimentation et à la recreation de moyens de vie, et d'autre part l'apport du travail réalisé sur le processus même de l'effort de reconstruction.

Il est important d'éviter que les effets négatifs ou pervers des programmes d'aide ne viennent

<sup>1</sup> Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire.

s'ajouter aux dégâts de la catastrophe. En ville, par exemple, il existe en effet des risques de déstabilisation sociale et économique liés à la gratuité de l'eau qui tue les efforts de gestion économique communautaire<sup>2</sup>, ou à une distribution de l'eau via des containers importés (réservoirs en plastique) à côté de kiosques à eau existants inutilisés et laissés à l'abandon. Le déplacement d'habitants loin de leur quartier entraîne la perte des solidarités locales et des sources de revenus, créant des attitudes d'assistanat. Les choix techniques pour la production des abris temporaires interpellent autant les enjeux sociaux que les questions d'implantation foncière de ces « boîtes à dormir » en partie inadaptées aux quartiers denses et sur des terrains en relief.

#### METTRE LA PRÉVENTION ET LA PRÉPARATION AUX CATASTROPHES AU CŒUR DES AGENDAS DE DÉVELOPPEMENT

Dans un pays comme Haïti, situé dans une zone de forte activité cyclonique et tellurique, la réduction des risques de catastrophes et la préparation à la gestion de ces dernières doivent devenir un des grands axes des politiques de développement.

Les pertes occasionnées par ces catastrophes peuvent en effet non seulement causer des pertes humaines terribles mais aussi annihiler les efforts et les acquis du développement. Dans un monde confronté à des défis majeurs liés aux changements climatiques, à la croissance démographique et à la rareté croissante des zones habitables sans risque, ces problématiques doivent s'insérer au cœur des agendas de développement pour rendre ce pays plus résilient et renforcer les capacités de l'Etat et des communautés à prévenir et gérer les catastrophes. Les enjeux de résilience doivent s'afficher de façon forte aux côtés des

<sup>2</sup> Les comités de l'eau mis en place avec l'aide d'ONG de développement en lien avec les administrations techniques de l'eau sont aussi des associations de gestion communautaire acceptées localement.

questions de développement durable et de croissance économique.

**Il faut renforcer de façon parallèle et complémentaire les efforts dans le domaine de la prévention des catastrophes (en zones tant rurales qu'urbaines) et ceux qui touchent la préparation aux désastres aux échelles nationale, provinciale et communautaire, et il faut le faire de façon coordonnée.**

Avec les ressources importantes mobilisées par l'Europe (dans le cadre des programmes soutenus par la Commission européenne ainsi que par les Etats membres) et par plusieurs autres bailleurs et institutions internationales, on peut espérer une amélioration significative de la capacité nationale et locale de réponse aux désastres naturels en Haïti.

Néanmoins, le risque semble poindre d'une saturation de la capacité d'absorption des structures nationales si la coordination dans ce secteur n'est pas améliorée.

**Les efforts de préparation aux désastres (pré-positionnement des stocks alimentaires et de la logistique de façon décentralisée) ont montré toute leur valeur lors de la réponse au séisme et doivent être poursuivis.**

## L'ARCHITECTURE ET LE FINANCEMENT DE L'AIDE

### AMÉLIORER LA COORDINATION AVEC LES STRUCTURES ÉTATIQUES HAÏTIENNES, LES COLLECTIVITÉS LOCALES ET LA SOCIÉTÉ CIVILE

Le séisme du 12 janvier a touché de plein fouet un appareil d'Etat en cours de consolidation. C'est à cet Etat haïtien très touché et aux collectivités locales qu'est revenue la lourde tâche de coordonner les efforts de secours. Si l'assistance à ces institutions, très faible au début, s'est accentuée, le processus électoral a en partie gelé ces efforts.



De son côté, la Commission européenne a fortement soutenu les efforts faits par les Nations Unies pour développer et mettre en place le système des clusters. Cependant, l'expérience de cette catastrophe montre qu'il y a encore des efforts considérables à faire pour rendre cette coordination efficace et efficiente.

**Il faudra accélérer le transfert de la coordination vers les ministères techniques dans un cadre stratégique comportant une forte composante de soutien institutionnel et de renforcement des capacités.**

L'intégration des mécanismes de coordination sectorielle dans les structures gouvernementales doit être la règle. Dans les cas où les clusters n'ont pas d'homologues directs, il faut imaginer une restructuration du système afin de mieux s'ajuster aux structures nationales. La tendance qui depuis quelques mois conduit à tenir les réunions des clusters dans les locaux des institutions haïtiennes doit être maintenue et le gouvernement doit être soutenu afin qu'il puisse organiser lui-même ces réunions.

**Les mécanismes de coordination sectorielle de type « cluster » doivent pouvoir faire place à des coordinations géographiques aux différentes échelles de vie et de gouvernance territoriale.** Il importe de sortir de la logique de coordination verticale et d'entrer dans des logiques intersectorielles, territoriales et locales. Ces coordinations géographiques appuient et responsabilisent les autorités des niveaux infranationaux (municipalités, quartiers) tout autant qu'elles facilitent l'interconnexion du travail des acteurs humanitaires.

Le tremblement de terre du 12 janvier a une fois encore démontré que les premiers acteurs de l'aide sont les populations elles-mêmes, les institutions locales et les groupes de la société civile. Après avoir été largement marginalisés

pendant les premières phases de la réponse, ces acteurs commencent à voir leur rôle reconnu et leurs capacités prises en compte.

La qualité de la communication des agences internationales et du gouvernement avec les populations ont été, dans le cas du séisme comme dans celui du cholera, problématiques. Or c'est un élément clé de l'image des acteurs de l'aide, et donc de leur sécurité : ceci est particulièrement vrai dans le contexte troublé actuel. Face à une aide internationale perçue comme trop lente, les frustrations des populations peuvent servir de déclencheur à des actes violents. L'appui au renforcement des capacités de communication du gouvernement en gestion de crise devrait être renforcé sur le moyen terme.

### **ASSURER LE FINANCEMENT DES PHASES DE RECONSTRUCTION A VENIR**

Depuis la conférence de New York en mars 2010, les progrès pour la mise en place de la phase de reconstruction sont assez lents. Cette phase de reconstruction est d'autant plus ralentie que les acteurs sur le terrain ont dû revenir à des actions d'urgence face à la crise du choléra. Les difficultés rencontrées dans le processus électoral ne facilitent pas non plus le processus de reconstruction.

**Le rôle des bailleurs pour la coordination des opérations est essentiel, et notamment dans les contextes à évolution rapide.**

Les désastres de grande ampleur demandent des ressources importantes tant dans la phase d'urgence que dans celle de reconstruction. Ces fonds doivent être utilisés de façon flexible en fonction des évolutions des besoins et des circonstances sur le terrain. Mais les risques existants de malversation, inhérents aux situations de gouvernance fragile, entraînent plutôt une rigidité des procédures.

**Il importe d'améliorer le financement de la phase post-urgence, sous peine de devoir**

étirer la phase humanitaire dans le temps et dans le type d'activités financées.

Les instruments tels que les lignes thématiques (FSTP<sup>3</sup> ou Facilité Eau) ainsi que les lignes budgétaires ouvertes aux ONG ont des procédures longues et complexes qui ne répondent pas aux enjeux des périodes post-crise.

**Plutôt que d'étirer des « fins de budgets » d'urgence ou que de réaliser trop peu avec des budgets trop étriqués, il s'agirait de favoriser la création d'un fonds spécifique avec des procédures adaptées à ces phases de post-urgence et transition fragile vers une autonomie renforcée.**

## POUR CONCLURE

Au delà de l'urgence, la clef de la reconstruction dans le contexte haïtien doit être la réduction de la pauvreté et le renforcement de la résilience des populations et des institutions publiques. Afin d'établir un lien entre l'aide d'urgence et le développement, il est crucial d'intervenir dans cinq secteurs distincts. Il faudra accroître la production agricole pour réduire la dépendance et recréer des emplois ruraux. Il sera essentiel d'augmenter l'offre de services de santé et d'éducation accessibles à tous. Accroître la richesse des communautés rurales doit être considéré comme une des premières actions de réduction des risques. Les petites villes de province ne doivent surtout pas être oubliées, car leur dynamisme et leur potentiel sont importants pour réduire la pression sur Port-au-Prince et absorber les surplus de main d'œuvre des campagnes.

Accroître les capacités de gestion et renforcer la bonne gouvernance dans tous les domaines de l'urbain et du rural sera essentiel pour rendre Haïti moins vulnérable.



Cette note est financée par la Commission européenne et a été réalisée à sa demande. Les vues qui y sont présentées reflètent les opinions des seuls consultants.

---

<sup>3</sup> Programme thématique de sécurité alimentaire.