

Editorial



Ce deuxième numéro de La Lettre de l'Observatoire s'articule autour de plusieurs contributions. Un premier article explore la question des migrations internes et des faiblesses institutionnelles comme facteur aggravant au séisme du 12 janvier 2010. Il développe ainsi l'idée que la catastrophe n'est pas que naturelle mais trouve également ses origines dans une absence de planification depuis plusieurs décades, tant en milieu rural qu'en milieu urbain.

Un deuxième article aborde la question de la reconstruction de l'habitat rural notamment à travers les arbitrages entre une réponse d'urgence prenant peu en compte les

spécificités culturelles et une réponse qui serait plus personnalisée et mieux adaptée aux modes de vie en milieu rural.

Un troisième présente brièvement les études de micro-zonage réalisées depuis le séisme. Elles visent à cartographier les risques en fonction de la typologie des sols.

Un quatrième article est ensuite centré sur les leçons apprises des programmes cash mis en œuvre aux lendemains du séisme. L'intervention en milieu urbain a en effet impliqué le développement à grande échelle d'interventions monétarisées et de nouvelles modalités d'action. L'article s'appuie sur plusieurs rapports publiés au cours de ces derniers mois sur le sujet.

Un cinquième article enfin fait référence à une étude collective sur la réponse médicale des trois premiers mois suivant le séisme et réalisée sous la direction de l'Organisation Panaméricaine de la Santé (PAHO).

Contact à Port-au-Prince : Caroline Broudic - cbroudic@urd.org - Tel : +509 3170 7570

Site Internet : www.urd.org/haïti

Sommaire

Actualités de l'Observatoire Haïti	2
• Formation à l'évaluation de la qualité des projets humanitaires	2
• Etude sur « l'approche communautaire » en milieu urbain.....	2
• Etude sur « Reconstruction & Environnement en milieu urbain ».....	2
Leçons apprises	3
• Deux thématiques fondamentales et indissociables dans le cadre de la reconstruction de la ville de Port-au-Prince	3
• Les maisons de la reconstruction : boîtes à dormir ou habitation Lakou à vivre à la Haïtienne en milieu rural deux ans après le séisme	5
• Réalisation d'un projet de micro-zonage dans la région métropolitaine de Port-au-Prince	7
• La gestion sanitaire des grandes catastrophes.....	12

• Formation à l'évaluation de la qualité des projets humanitaires

La première session s'est déroulée à Port-au-Prince, au sein de l'Université d'Etat d'Haïti, du 23 au 27 Avril 2012. Au total, 20 personnes ont participé à ces 5 jours de formation : 9 ONG internationales, 4 ONG nationales ou Organisations Communautaires de Base, 2 consultants indépendants, 2 enseignants de l'Université d'Etat d'Haïti, 1 personne du ministère de l'Education et 2 employés du Groupe URD. Un intervenant extérieur, enseignant en Sociologie à l'Université, a par ailleurs présenté un module sur les outils de collecte d'informations durant une ½ journée.

Le Groupe URD se propose, en outre, de rester à la disposition des participants pour un **appui technique** au cours des prochains mois. Des questions relatives à la préparation ou à la conduite d'une évaluation de projets pourront ainsi être adressées au bureau de l'Observatoire Haïti.

Une **journée d'échanges d'expériences et d'approfondissement** sur des sujets pré-identifiés est par ailleurs prévue dans un délai de 3 à 4 mois. Il s'agira alors d'identifier les difficultés auxquelles les participants auront été confrontés dans la conduite d'évaluations au sein de leur organisation.

La seconde session de formation se déroulera du 21 au 25 Mai 2012 à Port-au-Prince. Elle réunira entre 16 et 20 personnes déjà inscrites et sera de nouveau organisée au sein de l'Université d'Etat d'Haïti.

Il est par ailleurs envisagé d'organiser **une session de formation dans la ville des Gonaïves** au cours du mois de juillet. Celle-ci sera toutefois à confirmer en fonction du nombre de candidats potentiels.

• Etude sur « l'approche communautaire » en milieu urbain

L'approche communautaire est un terme largement usité par les acteurs de l'humanitaire et du développement en Haïti, mais ce concept englobe des réalités bien différentes selon les intervenants et plus encore, selon la perception des populations elles-mêmes. Pouvoir qualifier ce que 'approche communautaire' signifie en Haïti, étudier plus en profondeur à quelle réalité renvoie la notion de 'communautaire' en milieu urbain, permettront de mieux appréhender les questions de la participation des populations aux différentes phases du cycle des projets.

Le Groupe URD devrait ainsi démarrer prochainement un projet de recherche opérationnelle et de développement d'outils visant à i) étudier les programmes s'articulant autour d'une approche communautaire, ii) approfondir les enjeux liés à ces approches dans le contexte urbain haïtien et iii) proposer une méthodologie contextualisée.

Cette étude est prévue sur une période de 5 mois et sera menée dans le cadre des activités de l'Observatoire du Groupe URD en Haïti.

• Etude sur « Reconstruction & Environnement en milieu urbain »

La population de la région métropolitaine de Port-au-Prince est passée d'environ 145 000 personnes en 1950 à près de 3 millions de nos jours. L'expansion démographique s'est faite de manière extensive et le développement urbain y est caractérisé par son extra-légalité et informalité. Ce développement sans cadre légal constitue un risque environnemental majeur pour les populations installées sur les mornes (glissements de terrain) tout comme dans la plaine (risques d'inondations). Les fortes précipitations témoignent régulièrement de la dégradation de l'environnement de l'Aire Métropolitaine et le séisme n'a fait qu'exacerber une vulnérabilité environnementale préexistante.

Le Groupe URD envisage ainsi de mener une étude approfondie sur cette question. Ce travail permettrait notamment d'étudier les conséquences sur l'environnement d'une stratégie de reconstruction différée - et plus globalement de l'absence historique de cadre légal à la planification urbaine en Haïti - et d'évaluer les risques afférents auxquels serait exposée la population de la région métropolitaine de Port-au-Prince.

• Deux thématiques fondamentales et indissociables dans le cadre de la reconstruction de la ville de Port-au-Prince

Richener NOEL, Avril 2012

Alors que tous les modèles présagent une accélération de l'exode rural, ajouté à la croissance interne, donc un accroissement continu, de la population de la capitale, on doit s'attendre à une plus forte pression sur l'espace de la région métropolitaine de Port-au-Prince. Dans cette situation post-séisme, au cours de laquelle toutes les questions se posent sur les modalités et l'établissement des priorités, il est indéniable de comprendre que, au fond, la catastrophe ne fait qu'exprimer au grand jour les conséquences de la faillite institutionnelle de la ville. Pour ainsi dire, les autorités doivent comprendre que la reconstruction est avant tout un défi institutionnel.

Migration et gouvernance urbaine : la question migratoire a été véritablement posée en Haïti un peu après l'occupation étasunienne de 1915. Le processus de remembrement des grands domaines situés dans les grandes plaines du pays a conduit à la fermeture de nombreuses petites entreprises agricoles et familiales desquelles vivaient bon nombre de paysans sans terre. Cette situation a fabriqué un prolétariat rural d'un genre nouveau (Dorvillier : 2010). En conséquence, un nombre croissant de paysans, dépossédés ou éjectés de leurs anciennes activités et de leurs terres, ont été contraints de se rendre massivement vers la République Dominicaine et Cuba. Ces deux pays possédaient déjà des mises en place agro-industrielles capitalistes qui nécessitaient de la main-d'œuvre haïtienne à bon marché pour répondre à leurs besoins en denrées (Trouillot : 1986). Il est à remarquer que cette force de travail a été utilisée dans des conditions d'exploitation maximale dans les plantations de canne à sucre. Ces modalités de travail ont même été souvent comparées à l'esclavage (Corten : 1972, cité par lcart : 1997). Les procédés de voyage, de gestion et de traitement des migrants ont été très macabres. Cette migration n'ayant rapport qu'à la

saison de la récolte de la canne a pris le nom de « traite verte ». Cette migration saisonnière massive bouleversa énormément la vie rurale haïtienne et fragilisa les sociétés d'accueil.

Sous le régime des Duvalier, la migration haïtienne s'intensifie encore davantage. Les Haïtiens partent dans les quatre directions. Il s'agit de plusieurs types de migrations : migration scolaire, migration permanente, migration d'exil, migration légale et illégale, etc. Il n'est pas facile aujourd'hui de faire le décompte d'Haïtiens ou de leurs descendants à l'étranger; le ministre des Haïtiens vivant à l'étranger en estime le nombre à 4 millions en 2010, soit plus de 3 Haïtiens sur 10.

A la base de la migration - Sur le plan économique sévit dans les milieux ruraux une très nette décroissance. Ce constat a été fait dès le XIXe siècle, mais la situation allait s'aggraver à partir des années 1950. La déprévation environnementale, dont l'érosion des sols, l'augmentation de la population qui engendre la diminution de l'espace moyen cultivable par paysan (moins d'un hectare en moyenne par habitant vers la fin du XXe siècle), l'archaïsme des techniques et des moyens de productions agricoles, les problèmes fonciers, les mauvais choix ou le déficit en matière de politiques agricoles sont parmi les causes de cette paupérisation. Paul Moral (1950) décrit une paysannerie d'une pauvreté extrême où même l'alimentation et tous les besoins basiques sont des besoins cuisants. Dorvillier (op. cit.) permet aussi de saisir brièvement la situation d'un monde rural marginalisé où la différence d'avec le monde urbain est flagrante.

Les transformations qui s'opèrent dans la paysannerie haïtienne ne sont pas seulement économiques, mais aussi culturelles et sociales (Faustin : 2003 ; Souffrant : 1995). Les paysans ne se voient plus comme de simples victimes d'une société marquée par la marginalisation, mais comme acteurs et réclament l'éducation à l'instar des autres catégories de la société (Ronceray ; 1972). La fuite de l'isolement rural et

l'intégration sont aussi à la base de cette migration massive.

La migration et ses impacts sur la ville de Port-au-Prince - L'ampleur que prend chaque jour l'occupation sauvage et excessive des espaces inappropriés dans la région métropolitaine de Port-au-Prince est révélatrice d'un grand malaise, on dirait d'une grande crise, du passage à l'urbain dans le pays. A cause du manque de planification et de tout réalisme dans l'appréhension du phénomène, les autorités et les services publics semblent surpris par les effets nocifs de l'exode rural. L'extension de la ville est caractérisée par une pression accrue sur ses quartiers et un déferlement incontrôlé vers ses périphéries, qui, progressivement, a provoqué cette conurbation entre les différentes villes entourant la commune de Port-au-Prince. Comme conséquences, la capitale a subi de façon singulière les effets des secousses sismiques du 12 janvier 2010.

Renforcement institutionnel comme moyen de contrôle de l'urbanisation - L'affaiblissement des institutions de gestion de la ville est une constante de ces dernières décennies, et semble en corrélation positive avec le pourrissement de la situation. Les institutions étatiques et territoriales ne peuvent pas répondre à leurs missions. La mairie qui naturellement, comme l'élément principal dans la gouvernance locale, devrait appliquer les politiques publiques en matière d'urbanisme, ne représente aujourd'hui qu'un noyau fonctionnel. Les structures des collectivités sont fragilisées par les modes d'actions des organisations non-gouvernementales et internationales et certains comportements de l'Etat central.

L'afflux massif de centaines d'organisations menace principalement d'étouffer davantage les capacités d'actions des instances locales. Aujourd'hui la Mairie de Port-au-Prince peut ne pas apprendre les leçons de la catastrophe du 12 janvier, pour se renforcer et pour développer les « spécialités » des réponses aux crises.

Des actions gouvernementales contredisent les velléités du renforcement institutionnel. Les institutions territoriales sont devenues de plus en plus faibles ces dernières années alors que le Gouvernement haïtien a créé bon nombre de commissions et d'instances, dans beaucoup de secteurs, liées au Gouvernement même, en vue de pallier les problèmes d'efficacité des pouvoirs publics.

Comme conséquences : les Mairies sont institutionnellement pauvres, sans grands moyens économiques, sans ressources humaines qualifiées, avec peu de services ou de sections, etc., donc sans moyens d'action. Au niveau des instances créées, il n'y a aucun ancrage territorial car leurs fonctions rentrent dans les rôles naturels et légitimes de la Mairie. Cette situation engendre parfois des conflits de pouvoirs et les uns à imputer les responsabilités des échecs sur les autres. De pareils cas se répètent fort souvent entre la Mairie de Port-au-Prince et le Service métropolitain de Collecte de Résidus solides (SMCRS). Et, de fait, celui-ci n'a pas résolu le problème de ramassage d'ordures dans la région métropolitaine.

Le morcellement de la ville de Port-au-Prince enclenché vers les années 80, en faisant passer des banlieues au rang de commune n'a pas atteint les objectifs escomptés. La création des Mairies de Carrefour, de Delmas en 1982 et celles de Tabarre et de Cité-Soleil en 2003 ne font qu'augmenter le nombre d'entités, sans avoir un impact important sur la qualité et l'efficacité des services offerts aux citoyens. Cette initiative a plutôt amputé des moyens à la capacité d'action de la Mairie principale.

Aujourd'hui n'y a-t-il pas raison d'enclencher le processus inverse, c'est-à-dire l'unification des moyens des mairies ? C'est peut-être une option à explorer. S'il va être difficile d'unifier toutes les mairies de la zone métropolitaine en une Mairie de Port-au-Prince, d'une grande commune de Port-au-Prince, il est toutefois envisageable d'unifier leurs services ou les spécialiser sur leurs points forts. La Mairie de Port-au-Prince pourrait gérer la collecte des déchets, et la Mairie de Delmas s'occuperait d'un observatoire d'urbanisme pour la région métropolitaine. C'est le concept de « l'inter-municipalité » évoqué par Caroline Gutton (Coordonnatrice des activités de l'Initiative de Développement <ID> en Haïti).

La valorisation des connaissances et des techniques de planification urbaine au service de la gestion urbaine - La non-utilisation des connaissances et des techniques modernes dans la planification urbaine est l'une des révélations de l'échec cuisant de l'urbanisation en Haïti, accompli avec la catastrophe du 12 janvier. Faute d'un observatoire ou d'un service d'urbanisme, les décideurs n'ont pas pu adapter leurs actions selon les informations et les connaissances disponibles sur la ville et au regard des modèles

(prospectifs) de l'évolution de la réalité. C'est de fait un élément décrivant le sous-développement des institutions. Comment planifier l'offre sans les informations sur la demande ? Les instances concernées par la gestion urbaine à Port-au-Prince ne peuvent planifier les logements, l'eau, les infrastructures urbaines, etc., selon ce que seront les besoins dans cinq ans. C'est en ce sens que les services publics ne précèdent généralement pas la construction des quartiers et sont toujours surpris par les conséquences néfastes de l'auto-occupation sur l'environnement.

N'est-il pas nécessaire d'établir, au sein même des institutions de décisions, un observatoire d'architecture et d'urbanisme qui donnerait les directives ? Généralement, un observatoire d'urbanisme a pour mission : l'audit de la situation des collectivités locales et de formation (études, expertises, travaux de recherche, la formation des élus, la communication des savoir-faire). Il doit aussi assurer entre les élus et les chercheurs une fonction de courroie de transmission et de traduction des interrogations des premiers en thèmes de recherche pour les seconds et recenser les expériences étrangères et en assurer la diffusion. Dans certains pays, l'intérêt pour les politiques urbaines pousse même à créer le ministère de la Ville, dans d'autres, le ministère de l'Aménagement du Territoire ; mais ceux-ci ne remplacent pas les observatoires, qui sont davantage liés aux collectivités.

À ce moment où tous les modèles présagent une accélération de l'exode rural, ajouté à la croissance interne, donc un accroissement continu de la population de la capitale, on doit s'attendre à une plus forte pression sur l'espace de la région métropolitaine de Port-au-Prince. Dans cette situation post-séisme et au cours de laquelle toutes les questions se posent sur les

modalités et l'établissement des priorités, il est indéniable de comprendre que, au fond, la catastrophe ne fait qu'exprimer au grand jour les conséquences de la faillite institutionnelle de la ville. Pour ainsi dire, les autorités doivent comprendre que la reconstruction est avant tout un défi institutionnel.

Bibliographie

- Charles Daly Faustin (2003) Nouveaux Horizons de la société rurale haïtienne, Presse évangélique, Port-au-Prince, Tome I.
- Dorvilier Fritz, Les causes de la crise de la transition démographique en Haïti : une analyse néo-institutionnelle, <http://www.google.ht/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCMQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.uclouvain.be%2Fcps%2Fucl%2Fdoc%2Fdemo%2Fdocuments%2FDorvillier.pdf&ei=14aITioLIn49QSVoZz6CQ&usq=AFQjCNH2TCRLutPi8ZGvcltuwajKNAN96Q>, consulté le 10 avril 2010.
- ICART Jean-Claude (1997). Négriers d'eux-mêmes, éditions CIDHCA, Montréal.
- Trouillot Michel-Rolph. (1986). Les Racines historiques de l'État Duvaliérien, Éditions Deschamps, Port-au-Prince.
- RONCERAY Hubert De (dir.) (1979). Sociologie du fait haïtien. Les Presses de l'Université du Québec et Les Éditions de l'Action sociale, Montréal et Port-au-Prince.
- SOUFFRANT, Claude (1995). Sociologie prospective d'Haïti. Éditions CIDHCA.

Pour en savoir plus sur le sujet :

Richener NOEL, « Migration et gouvernance urbaine : deux thématiques fondamentales et indissociables dans le cadre de la reconstruction de la ville de Port-au-Prince ».

• Les maisons de la reconstruction : boîtes à dormir ou habitation Lakou à vivre à la Haïtienne en milieu rural deux ans après le séisme.

Béatrice BOYER et Cassandre MEHU, Mars 2012

« Une maison c'est quatre murs et un toit ! Pas bien compliqué ! » d'après un interlocuteur d'un programme de reconstruction de maisons. Cette vision restrictive de l'habitat est à l'origine de bien

des erreurs observées lors d'évaluations. Si en milieu urbain, les difficultés rencontrées avec les questions complexes du « relogement » sont loin d'être résolues, réparer ou reconstruire des maisons en milieu rural pourrait paraître plus simple. Mais la reconstruction de l'habitat rural pose d'autres

interrogations que l'on pourrait caractériser d'« identitaires ». Deux ans après le séisme du 12 Janvier 2010, de nombreuses questions persistent sur les enjeux de l'aide à la reconstruction des maisons en milieu rural.

L'urgence des besoins légitime-t-elle l'importation brutale et massive de modèles d'habitats, minimalisés, dénués des caractéristiques culturelles locales ? Une maison rurale en Haïti est plus qu'un « toit et 4 murs » mais un élément d'un espace socio-culturel, empreint de mémoire et de tradition magico-religieuse. Cet espace autour duquel s'organisent parfois plusieurs habitations a une identité, le « lakou », que l'on retrouve dans toutes les Antilles sous une forme ou une autre, et qui est lié à l'Histoire des Caraïbes. L'existence de ce Lakou ou binôme – maison/espace adjacent – pose la question de l'étendue de la responsabilité des décideurs de programmes d'habitat en phase de post-urgence, face à la culture locale, aux modes de vie, de construire, comme face aux aspirations de modernité chez les habitants concernés. Dans quelles mesures les réponses à apporter peuvent-elles être à la fois efficaces, respecter les modes d'habiter locaux et engager les habitants à construire mieux ? Quelles capacités d'adaptation, de transformation et d'appropriation sont transférées ?

Regards croisés sur le statut de 'bénéficiaire' habitants - structures internationales- Les processus d'identification des futurs bénéficiaires, ciblage de l'aide internationale par enquêtes répétées auprès d'habitants, le marquage de maisons, critères annoncés, n'incitent-ils pas à une posture d'attentisme durant laquelle les habitants, potentiels bénéficiaires, s'abstiennent de tous commentaires comme de toutes réparations d'ailleurs. Jusqu'où vont les responsabilités des acteurs internationaux dans tous ces processus qui sont ressentis par les intéressés, comme autant de promesses et qu'ils tentent de négocier en leur faveur. Comment passer du statut d'habitant plus ou moins sinistré à celui de bénéficiaire d'une maison ? Comment être sur la liste ? Les perversions que cette situation entraîne sont nombreuses. Le concept de ménage comme base d'entité familiale bénéficiaire n'est-il pas réducteur par rapport aux réalités des structures familiales élargies en milieu rural ? Les modes haïtiens d'habiter l'espace en zones rurales, en plusieurs habitations familiales placées autour d'une cour – lakou fonctionnant avec une certaine solidarité et une organisation spatiale particulière – ne

risquent-ils pas de voler en éclats avec ce ciblage par ménage ?

Quantité ou qualité ? Maisons standards ou maisons adaptées ? Faut-il prioriser la quantité de maisons à reconstruire, avec la justification de mettre le maximum de familles à l'abri le plus rapidement possible ou prendre le temps des adaptations nécessaires de ces maisons aux modes d'habiter sachant que ces maisons ont toutes les chances de devenir durables ? Annoncer à l'avance des nombres fixes de maisons à construire ou à réparer, sans se doter de capacité de marges, apparaît à chaque fois comme un enfermement dans une logique de programme. N'y a-t-il pas dérive quand l'objectif devient la finalisation d'un programme figé au lieu d'être une réponse à des besoins d'habitat dont une des caractéristiques doit être l'adaptabilité ? Les efforts internationaux de standardisation pour respecter une « dignité minimum d'habitabilité » ne font-ils pas perdre de vue la diversité des besoins et d'adaptation à des contextes variés ? L'idéal de l'égalité ne vient-il pas nier des réalités différenciées préexistantes ? Les standards de superficies minimum, prévention technique, sont-ils des conditions ou des objectifs pour la réponse de maison à vivre ?

Construire ou réparer ? Construire ou aider à se reconstruire ? Les réparations sont-elles si difficiles que cela justifie de construire presque systématiquement de nouvelles maisons au risque de voir disparaître les maisons traditionnelles, abimées certes, mais parfois réparables. La disparition de ces maisons provoque aussi la disparition des mémoires identitaires : savoir-construire, savoir-habiter, tout un patrimoine. Et construire et donner des maisons plutôt que d'aider à construire ou à auto-construire ne casse-t-il pas une dynamique économique locale, comme importer matériaux ou plus encore faire pré-fabriquer hors d'Haïti n'opère-t-il pas comme une occasion manquée d'appuyer des relances ou création de savoir-faire et de filières techniques et commerciales locales dans un contexte d'une telle ampleur de besoin ?

Tradition ou modernité ? Construire autrement, pour plus de résistance comme réponse aux impacts du séisme, est impératif, mais les maisons rurales flexibles avec leurs structures bois savamment assemblées, ont souvent bien tenu et tué beaucoup moins qu'en ville. Or, produire une typologie nouvelle d'habitat complètement étranger par rapport à l'existant,

faisant perdre leurs caractères à un type d'habitat et son harmonie avec l'environnement, est-ce réellement légitimé par l'urgence et l'objectif de résistance structurelle ? N'y a-t-il pas des solutions à tester pour réinterpréter les caractères culturels et architecturaux locaux comme leur résilience physique ? Les aspirations des gens à s'éloigner de la tradition pour du moderne sont légitimes mais quelle est la responsabilité de constructeurs étrangers face aux bouleversements d'usage et de paysage du fait de leurs programmes ?

Médiatisation des résultats- Dans quelle mesure la dimension communicationnelle des images 'de maisons construites' parasite-t-elle d'autres approches, comme l'appui à la réparation des existants, à l'auto-reconstruction, à la relance de filières artisanales, peu communicable par les images ?

Le lakou, forme de syncrétisme entre l'habitation, l'habitant et la société haïtienne- Comment faire, comment adapter ou réorienter les programmes de maisons si ce n'est commencer par comprendre comment construisent les Haïtiens eux-mêmes, notamment en termes de résistances structurelles, mais aussi en quoi sont caractérisées les maisons haïtiennes en milieu rural. Or, plus que la maison elle-même, ce qui fait sens dans le mode d'habiter en milieu rural haïtien, ce sont les rapports intimes, fonctionnels et symboliques qu'entretient la maison avec l'espace autour, le Lakou. En Haïti, le milieu rural reste un ancrage profondément culturel de l'aventure haïtienne d'indépendance et

le lakou et ses configurations spatiales, sont intégrées dans les mentalités et usages haïtiens comme partie prenante de cette identité haïtienne.

Ignorances ou résistances des acteurs internationaux face à ces aspects culturels ?

Pourquoi s'attacher à comprendre ces usages de l'espace extérieur à la maison quand on construit les maisons avec l'objectif d'en construire le plus possible, le plus vite possible pour mettre à l'abri le plus de familles affectées, encore sous tente ou sous abris très précaires ?

Une maison, c'est une alchimie, limitée à « quatre murs et un toit », certes, mais avec toutes les variations et nuances de réponses aux besoins matériels et immatériels que sont les caractéristiques locales, les savoir-faire des constructeurs, les identités réelles ou rêvées des habitants. La maison porte les mémoires des habitants successifs, leurs peurs comme leurs aspirations. Une maison haïtienne rurale est une maison très simple, il est vrai, mais à l'aspect amplifié, presque théâtralisé dans son apparence par la présence de la galerie sans laquelle l'habitant se sent nu, pas respectable, sans identité. Avec ses couleurs, son graphisme ou la délicatesse de ses frises de bois, la galerie, à partir de laquelle on paraît ou on observe, cristallise la singularité de la maison, c'est-à-dire de ses occupants.

La rupture culturelle que provoquent certains programmes de reconstruction de maisons demande d'y réfléchir.

• Réalisation d'un projet de micro-zonage dans la région métropolitaine de Port-au-Prince

Richener NOEL, Avril 2012

Un important projet de cartographie de la typologie et de l'état des sols, dit micro-zonage, est en cours de réalisation dans la zone métropolitaine de Port-au-Prince.

Le projet de micro-zonage, commandité par le Ministère de la Planification et de la Coopération externe, constitue une évaluation minutieuse de la typologie des sols dans la région métropolitaine de Port-au-Prince. Il doit s'étendre sur environ 80 km² allant de Martissant à la rivière Grise, de la Croix-des-Bouquets ; du bord de mer à Kenscoff (dans les hauteurs). Il vise à présenter une

cartographie à grande échelle de cet espace selon la capacité des sols par rapport aux différents risques connus, d'inondations aux aléas sismiques. Cette étude vise aussi à prévenir les effets de sites d'éventuels séismes, en étudiant les propriétés physiques des différentes couches des milieux géologiques. De manière plus globale, les recherches vont permettre d'identifier avec plus de précisions les différentes failles ainsi que leurs mouvements en vue d'une meilleure prévention. Le projet est en train d'être exécuté par le Laboratoire national des Bâtiments et des Travaux publics (LNBTP), le Bureau des Mines et de l'Énergie (BME), le Centre national d'Informations géo-spatiales (CNIGS) et le

Bureau de Recherches Géologiques et Minières (BRGM, France).

Après la région métropolitaine, dans 18 mois, d'autres villes à haut risque (Cap-Haïtien, Fort-Liberté et Port-de-Paix) seront abordées dans ce projet, dans sa deuxième phase projetée sur trois ans.

La carte des risques et des vulnérabilités qui va sortir de ce projet n'est pas un préalable à la reconstruction, reconnaît un des responsables d'une institution très impliquée dans la réalisation du projet. Beaucoup de travaux de reconstruction de bâtiments publics comme non-publics sont en cours alors même que ce projet est à ses débuts. On se base peut-être sur d'autres travaux d'expertise des sols. En effet, il y a déjà une carte réalisée à partir d'un projet de macro-zonage de la région métropolitaine, par l'équipe du Professeur Rathje de l'Université du Texas, avec le LNBTP et le BME, en 2010, qui présente une évaluation plus générale du comportement sismique de la région métropolitaine. Le projet 16/6 (16 quartiers/6 camps) a aussi un volet d'estimation des vulnérabilités des quartiers à Port-au-Prince.

Cette carte va constituer un excellent document d'urbanisme pour aider à prendre les décisions dans le futur. Mais, seuls les politiques sont en mesure de savoir si elle va être utilisée réellement. Bon nombre de recherches importantes ont été réalisées sur des thématiques fondamentales mais sont restées dans les tiroirs. Incapables de les appliquer, les autorités lancent souvent de nouvelles études ou des colloques, parce qu'il est plus facile de parler que de réaliser, entre autres. Qu'a-t-on fait du plan d'aménagement du territoire de 1982 ? On ne fait que se plaindre de ne pas en avoir, alors que ledit plan, réalisé par l'État haïtien, était projeté sur 25 ans.

Les inquiétudes demeurent donc. Va-t-on produire un nouveau plan sur la base de cette carte ? Va-t-on insérer et accorder les visions des uns et les actions des autres dans les limites des restrictions qui vont être formulées par les études ? Va-t-on renforcer les mécanismes d'application et de suivi en renforçant les structures territoriales ?

Des réponses, nous n'en n'avons pas, mais nous auront des occasions d'énoncer des hypothèses.

• Les programmes monétaires au centre de la réponse à la catastrophe urbaine en Haïti : leçons apprises

Domitille KAUFFMANN – Avril 2012

Dans la phase de transition, il semble aujourd'hui essentiel de tirer des enseignements et diffuser les leçons apprises et bonnes pratiques issues de la réponse humanitaire au séisme en Haïti, et notamment sur la réponse « Cash » qui a été au cœur de la réponse urbaine. Ces leçons doivent permettre à la fois de nourrir les nouveaux programmes nationaux qui se mettent en place en Haïti, notamment les initiatives pour les populations les plus vulnérables et les programmes de protection sociale¹, mais

¹ Le programme Aba Grangou qui a été lancé le 24 janvier 2012 est un exemple de ces nouveaux programmes nationaux incluant une composante de renforcement des filets de sécurité sociale à travers des transferts d'argent et de nourriture (coupons alimentaires) pour répondre aux

aussi les plans de contingence et de réponse qui se réfléchissent pour faire face aux risques de nouvelles catastrophes.

Plusieurs modalités d'interventions monétaires. Le séisme du 12 janvier 2010 a touché de plein fouet la capitale Port-au-Prince et les zones avoisinantes. Dans ces contextes urbanisés, les populations dépendent essentiellement du marché pour leurs besoins alimentaires et non alimentaires. Ils ont aussi généralement à payer pour leurs besoins de base comme l'eau, le combustible de cuisson et pour l'accès à des services comme la santé, l'éducation, le transport. Pour répondre à l'ampleur des besoins humanitaires dans ce contexte d'économie urbaine en grande partie

urgences et améliorer l'accès aux aliments de base des plus vulnérables.

monétisée², l'aide alimentaire classique a vite montré ses limites et les organisations humanitaires ont rapidement opté dès le mois de janvier 2010 pour des programmes de transfert d'argent alors que les études préliminaires sur les marchés à Port-au-Prince avaient montré que, bien que durement touchés par le tremblement de terre, les marchés avaient le potentiel pour répondre aux besoins des communautés affectées par la catastrophe³. Fin mars 2010, ces programmes ont pris une nouvelle ampleur quand le gouvernement haïtien a demandé officiellement l'arrêt de toutes les distributions alimentaires et la mise en œuvre d'un programme national d'Argent-Contre-Travail (ou Cash-For-Work - CFW). La réponse au séisme s'est ainsi articulée autour d'interventions monétarisées mises en œuvre suivant différentes modalités : programmes d'argent contre travail⁴ mais aussi distribution de coupons (alimentaires ou non-alimentaires), et dons directs d'argent (conditionnés ou non).

Couverture d'une diversité de besoins - Ces programmes monétaires ont permis de répondre à une grande variété de besoins au niveau des ménages impliquant plusieurs secteurs (sécurité alimentaire, logement, recapitalisation, articles non alimentaires, remboursement de la dette liée aux moyens de subsistance, éducation, etc.). En particulier, l'ONG Christian Aid a analysé que les bénéficiaires de leurs programmes de dons directs non-conditionnés ont utilisé 41% de l'argent distribué pour des soins de santé, l'éducation, le paiement de loyers, le remboursement de dettes ou pour relancer leurs petits commerces. Elle souligne que ceci n'aurait pas été possible avec une aide en nature ou sous la forme de coupons⁵.

Identification des bénéficiaires et des vulnérabilités en milieu urbain - Il a été très difficile, voire impossible, dans le contexte urbain de Port-au-Prince, de différencier les vulnérabilités liées au séisme à la pauvreté

chronique préexistante à la catastrophe. Les critères de sélection en milieu urbain sont en effet plus complexes et ont tendance à être moins visibles ou vérifiables qu'en zone rurale⁶, ce qui a souligné l'importance de la collaboration avec les acteurs locaux. De plus, un indicateur classique comme le revenu des populations est souvent trop difficile à calculer pour identifier les familles les plus vulnérables. En effet, beaucoup des moyens de subsistance urbains reposent sur l'économie informelle et sur des opportunités d'emploi au jour le jour et / ou sur du petit commerce, sans revenus réguliers. Il a été ainsi nécessaire d'identifier d'autres critères (par exemple : des indicateurs rendant compte de la satisfaction des besoins primaires des ménages, de leurs accès aux services de base comme l'éducation et la santé⁷) pour la sélection des bénéficiaires.

Plusieurs leçons sont à tirer quant à l'établissement d'un montant minimum pour les dons d'argent ou pour le salaire journalier pour les personnes bénéficiaires du CFW.

Etablissement d'un salaire minimum en contextes urbain et rural - Afin d'assurer une approche harmonisée, le gouvernement haïtien (en lien avec le PNUD/BIT) a rapidement donné des directives pour les programmes CFW, notamment pour le taux journalier. Cependant ce taux minimum n'a pas été suivi par tous les acteurs dans les premières semaines ce qui a pu créer des tensions et a entraîné la revue à la hausse du taux de 180 à 200 HTG. Il est aussi apparu important d'ajuster ce salaire en fonction du contexte urbain ou rural, ce qui a été fait dans un second temps. En effet, dans le milieu rural, les niveaux de salaires agricoles sont moins élevés qu'en milieu urbain, et il était ainsi pertinent d'appliquer des taux de salaire différenciés pour le CFW afin de limiter des effets inflationnistes. Certains acteurs ont reporté des effets négatifs du CFW sur l'emploi agricole ce qui a mis en difficulté des paysans nécessitant de la main d'œuvre, mais des études approfondies sur le sujet n'ont pas été réellement réalisées.

² Les urbains restent en partie dépendants des transferts alimentaires de leur famille vivant en milieu rural et les échanges non monétaires ne sont donc pas négligeables.

³ Etude *Emergency Market Mapping and Analysis (EMMA)* de février 2010.

⁴ Les projets CFW auraient eu au moins 500 000 bénéficiaires sur l'année 2010.

⁵ Christian Aid, *Humanitarian Briefing Paper - Haiti: unconditional cash transfers - lessons learnt*.

⁶ *Id.*

⁷ ACF. Etude sur la vulnérabilité urbaine à Port-au-Prince. Définition de critères de vulnérabilité pour la sélection des populations cibles des interventions Sécurité Alimentaire et Moyens d'existence, juin-juillet 2011.

Montant minimum, fréquence des versements et relance des moyens de subsistance

Globalement, les programmes monétaires ont permis d'injecter des montants importants dans l'économie locale en complément de ce que les diasporas elles-mêmes envoyaient aux familles, mais n'ont eu qu'un impact limité sur le relèvement économique à moyen terme des ménages. Une des raisons à cela est que le nombre de jours travaillés pour le CFW (de 10 à 20 jours) ou les sommes versées via des dons d'argent ont été insuffisants pour réellement permettre une relance des économies familiales. Pour le CFW, il est à recommander d'employer des personnes sur un minimum de 2 mois pour donner une chance aux bénéficiaires de regagner les revenus perdus⁸. Il a aussi été montré, qu'en matière de dons directs, le montant d'argent transféré est moins significatif que le nombre et la fréquence des transferts. A montant égal, des bénéficiaires, ayant reçu plusieurs versements, ont pu épargner une partie de l'argent distribué contrairement à d'autres qui ont reçu l'argent en une seule fois. Des versements sur une base mensuelle semblent le plus approprié⁹.

CFW, identification de travaux communautaires en ville et déblaiement

- Il a été bien plus complexe d'identifier des travaux qui ont une valeur ajoutée pour la communauté dans les zones urbaines très affectées de Port-au-Prince que dans les zones rurales moins touchées et où l'organisation communautaire est mieux définie. Identifier des travaux en contexte urbain nécessite des négociations avec une diversité d'acteurs urbains, ce qui peut ralentir la mise en œuvre des programmes et la fourniture de l'aide aux familles. En outre, le CFW a été utilisé pour déblayer les gravats mais ceci a pu être problématique à plusieurs niveaux : choix de la parcelle à déblayer (publique ou privée), du lieu de dépôts des gravats, faible efficacité et efficacité pour évacuer les débris¹⁰. Sur ce dernier aspect, une solution mixte, moyens humains et équipements lourds, semble le plus approprié sachant que certains endroits sont inaccessibles pour les véhicules et que certaines

tâches ne peuvent être faites sans main d'œuvre. Les problèmes rencontrés dans l'évacuation des gravats sont aussi liés à un manque d'anticipation par certains acteurs des coûts logistiques inhérents à cette activité et à la réticence de certains bailleurs à l'imputation de ces coûts. Cette leçon avait déjà été tirée en 2008 aux Gonaïves.

Mécanismes de déboursement¹¹ et le développement du « Mobile Money »

- La catastrophe aura offert une opportunité de taille pour développer en Haïti le système de paiement via téléphonie mobile. Ce système a été utilisé pour la première fois après le séisme du fait d'un partenariat entre l'ONG américaine Mercy Corps, la société américaine Trilogy International Partners détentrice de l'opérateur de téléphonie mobile Voilà, et l'institution bancaire Unibank¹². Dans son programme de coupons alimentaires à Saint Marc, l'ONG Mercy Corps a fait appel à Voilà pour que les bénéficiaires puissent payer directement les marchandes via des transferts d'argent par téléphone portable. Cette première expérience de « mobile money » a été très porteuse et a permis un véritable développement de ce mode de paiement dans le pays, qui a été repris par de nombreuses ONG et acteurs par la suite¹³.

Anticiper les modes opératoires et développer les capacités pour le déboursement de l'argent

- Le manque de préparation et de capacité des acteurs humanitaires pour mettre en œuvre des programmes de transfert d'argent à grande échelle a été un facteur important qui a retardé la délivrance de l'aide (mauvaise préparation des listes des bénéficiaires, retard dans le virement à l'institution bancaire ou de crédit, délais dans le déboursement de l'argent, temps de traitement pour les salaires et les paiements, etc.). Comme les programmes cash ne demandent pas de moyens logistiques particuliers, un certain nombre d'acteurs inexpérimentés dans ces approches (ONG et agences onusiennes) ont négligé ou sous-estimé la technicité à mettre en œuvre ce type d'activités (capacités de gestion, administrative, etc.) et se sont ainsi « improvisés » dans ces programmes

⁸ Philippa Young et Emily Henderson, « The Haïti Earthquake: an Urban solution ».

⁹ Christian Aid, *Humanitarian Briefing Paper - Haïti: unconditional cash transfers - lessons learnt*.

¹⁰ USAID. OFFICE OF INSPECTOR GENERAL. *Audit of USAID's cash-for-work activities in Haïti : Audit report n°. 1-521-10-009-P. 24 septembre 2010. 21 P.*

¹¹ UNDP, « Cash Programming in Haïti - Lessons Learned in Disbursing Cash ».

¹² Mercy Corps, « Diary of a mobile money program - e-Books ».

¹³ Le programme *Aba grangou* intègre, par exemple, cette nouvelle technologie.

sans être réellement outillés. Les institutions financières ont aussi « souffert » de ce manque de préparation des acteurs humanitaires qui n'ont pas su anticiper leurs besoins et le leur communiquer pour qu'elles aussi puissent se préparer. Au niveau des acteurs, certains, tirant leçons de cette expérience, travaillent au développement des capacités de l'institution pour ce type de projet. Dans une perspective de préparation aux urgences dans le pays, il apparaît aussi important de développer des partenariats et les modes opératoires entre acteurs humanitaires et autres parties prenantes comme les institutions financières ou de téléphonie mobile.

Sécurité des populations - Des effets négatifs des programmes sur la sécurité des populations ont été reportés (création de tensions sociales, racket, corruption, abus sexuel, etc.). Ces problèmes sont souvent observés dans d'autres interventions d'urgence, mais le contexte haïtien de Port-au-Prince, où prévalent des situations de violence urbaine et de gangs, ainsi que le mode opératoire des ONG qui a été de travailler via des comités de quartier ou de camps nouvellement formés, ont sûrement exacerbé ces risques.

Importance de l'approche « marché » dès la phase d'urgence - Une des leçons apprises de cette réponse en milieu urbain est l'importance de la prise en compte du marché afin de très tôt lier dans la réponse l'urgence et le développement par le soutien aux filières économiques. Plusieurs acteurs s'accordent sur le fait que les programmes de relance de l'économie des ménages auraient pu d'ailleurs être initiés beaucoup plus tôt, en s'appuyant sur des acteurs du secteur économique comme les institutions de micro-finance par exemple.

Suivi des marchés et des programmes - En conséquence, un suivi fin des marchés aurait été essentiel afin de suivre les impacts positifs ou négatifs des programmes, d'identifier de nouvelles opportunités pour la relance économique, etc. Nombre d'acteurs soulignent que ce suivi a été insuffisant suite à l'enquête EMMA de février 2010. En effet, des

suivis/évaluations des marchés ont été réalisés par les agences sur leurs programmes mais il a manqué un mécanisme de suivi des marchés pour la réponse globale. Ce travail aurait pu/du être « orchestré » par la Coordination Nationale de la Sécurité Alimentaire (CNSA), en partenariat avec FewsNet, le VAM et la coordination sur les programmes Cash. Par ailleurs, les mécanismes de suivi sur les programmes ont souvent été insuffisants pour permettre de suivre réellement les effets des programmes sur la situation des ménages, et de réajuster le cas échéant les activités. Le passage brutal des distributions alimentaires au CFW n'a pas non plus été analysé, ni l'impact global des programmes CFW et plus globalement des programmes monétaires. Des questions restent donc en suspens quant aux réels effets de la réponse humanitaire et en particulier quant à ses potentiels effets négatifs notamment sur la relance économique, sur les flux migratoires ville-campagne et la création d'un phénomène d'attraction sur la ville.

Pour en savoir plus sur le sujet :

- Christian Aid. *Humanitarian Briefing Paper - Haiti: unconditional cash transfers - lessons learnt*, janvier 2012. <http://www.cashlearning.org/downloads/resources/casestudies/Haiti%20cash%20response%20briefing%20paper.pdf>.
- Philippa Young, et Emily Henderson. OXFAM. *The Haiti Earthquake: an Urban solution*, s.d. <http://www.cashlearning.org/downloads/resources/casestudies/haiti.pdf>.
- Suba Sivakumaran. UNDP. *Cash Programming in Haiti - Lessons Learned in Disbursing Cash*, 2011. <http://www.cashlearning.org/downloads/resources/evaluations/cash-programming-in-haiti-lessons-learned-in-disbursing-cash.pdf>.
- François Grünewald, Béatrice Boyer, Domitille Kauffmann, et Julie Patinet Groupe URD. *Evaluation de la réponse de la DG ECHO à la crise en Haïti post-séisme*, décembre 2010– mars 2011

• La gestion sanitaire des grandes catastrophes

François GRUNEWALD, Mars 2012

On doit aux morts, aux blessés et aux survivants d'assurer que les leçons soient tirées après chaque grande opération humanitaire et qu'un bilan critique soit fait. Dans le domaine de la santé, un exercice passionnant d'appui à l'apprentissage collectif a été mis en place sous les auspices de l'Organisation Panaméricaine de la Santé (PAHO) à l'initiative du Dr Claude de Ville de Goyet. L'analyse de la réponse médicale des trois premiers mois après le séisme, publiée par PAHO en anglais avec un résumé en français a permis de faire le point sur un ensemble d'éléments cruciaux de la réponse.

Dans un pays où existe un système de santé, aussi faible soit-il, il est indispensable d'assurer son implication tant opérationnelle que dans la coordination. Ceci implique d'en faire rapidement l'analyse, d'évaluer sa capacité (y compris comment cette dernière a été affectée par le désastre) et de voir comment le soutenir dans son rôle de « pilote national ».

Les enjeux techniques de la réponse dépendent fortement de l'impact de la catastrophe et donc du type d'évènement catastrophique. L'impact d'un tsunami diffère fortement de celui d'un séisme ou d'une inondation à cinétique lente. Les kits « tout prêts » trouvent là leur limite.

Les enjeux purement médicaux de la réponse d'extrême urgence sont complexes mais la clé reste le temps nécessaire à l'arrivée des blessés dans les postes de santé. Les questions de premiers secours pour stabiliser, des gestes pour gérer les risques de « crush syndrom » de distribution de moyens d'évacuation simple, sont essentielles. De même que l'est la capacité technique et psychologique d'effectuer des triages, et d'informer et de reconforter les familles des personnes qui ne sont pas sélectionnées pour les interventions d'urgence.

Les décisions pour l'enterrement des corps ont été prises assez rapidement. Il reste à gérer l'impact social et culturel de l'absence de deuil qui

touche de nombreuses familles. Pour une fois, les grandes déclarations sur l'épidémie post-désastre n'ont pas eu lieu, même si des corps sont restés souvent longtemps sous les décombres.

La gestion de l'information est cruciale à la fois pour des raisons de médecine légale, pour le suivi des cas souvent transférés d'une structure de santé à une autre et afin de remettre le plus vite en place des systèmes de veille sanitaire d'autant plus essentiels que des concentrations fortes de populations dans des contextes urbanisés, dans lesquels l'environnement sanitaire et d'assainissement est dégradé, créent de facto des « bombes à retardement » pour la santé publique. Ceci doit aussi contribuer à éviter les envois intempestifs de médicaments et de matériel médical non utilisables, qui encombrant les entrepôts et coûtent cher à être détruits. Les pays donateurs qui ne l'ont pas encore fait devront d'urgence établir et promouvoir des « codes nationaux » à cet effet.

Ces catastrophes de grande ampleur touchent de nombreux aspects des sociétés, y compris la sécurité alimentaire et économique (enjeux de nutrition), d'état mental (enjeux psycho-sociaux) et des comportements (accroissement de la violence, y compris celle spécifique liée au genre). L'ensemble de ces aspects contribue à dégrader les conditions sanitaires des populations et réduire l'accès à un système de santé de qualité. Une analyse globale de l'accès aux différents services (eaux, santé, éducation) et aux activités économiques est essentielle. Cette analyse systémique est rendue plus difficile par la sectorialisation croissante de l'aide. L'interdisciplinarité et la multi-sectorialité, bien coordonnées avec les institutions nationales, seront parmi les clés des réponses réussies aux prochaines grandes catastrophes à Haïti comme ailleurs.

Pour en savoir plus sur le sujet :

PAHO, « *Health response to the earthquake in Haïti, January 2010: Lessons to be learned for the next massive sudden-onset disaster* ».

Groupe URD

Le Groupe URD (Urgence – Réhabilitation – Développement) est un institut associatif de recherche, d'évaluation, de production méthodologique et de formation travaillant à l'amélioration des pratiques humanitaires en faveur des populations affectées.

Pour en savoir plus :
www.urd.org

Contacts

Pour s'abonner à la lettre de l'Observatoire:
www.urd.org/haïti

Si vous souhaitez proposer des articles :
Contacter Caroline Broudic
cbroudic@urd.org

Observatoire Haïti

La Lettre de l'Observatoire Haïti 'Évaluer pour évoluer' vise à partager les résultats d'évaluations et d'études sur des problématiques liées à des interventions d'urgence ou à des programmes de développement.

Nous faisons régulièrement appel à des plumes extérieures et/ou le lien avec d'autres publications. Nous vous invitons donc à nous contacter si vous souhaitez proposer des articles.

Retrouvez sur le site Internet (www.urd.org/haïti) des compléments de lecture et les articles détaillés des auteurs.

Les activités de l'Observatoire Haïti sont soutenues par :

