

Compréhension du contexte, coordination et espace humanitaire: quelques clés pour Haïti

François GRUNEWALD

Déterminant la qualité de l'aide, la sécurité des acteurs et les chances d'avoir un impact positif sur le long terme, l'image de l'aide humanitaire et la confiance que la population lui accorde sont des questions vitales à prendre en compte dans un contexte difficile, tel que celui d'Haïti, qui a connu de violentes périodes et qui se trouve aujourd'hui confronté à des défis immenses suite à une catastrophe de grande ampleur. La compréhension du contexte, les modalités de la coordination et la perception de la relation que les humanitaires ont avec les acteurs politiques et leur bras armé sont en cela des facteurs clés à analyser pour comprendre l'image de l'aide.

Comprendre une réalité complexe

Travailler en Haïti demande un investissement important. La première étape est la compréhension du complexe contexte haïtien. Quelques éléments saillants caractérisaient le contexte pré-séisme.

Complexité culturelle

Bien qu'il ne reste plus d'héritiers des habitants originaux, la culture haïtienne est extrêmement riche, les chanteurs, peintres et poètes haïtiens étant comptés parmi les plus célèbres des Caraïbes. La vie culturelle traditionnelle est fortement enracinée dans le Vaudou traditionnel, et a été enrichie par de nombreux apports religieux et culturels. Elle demeure marquée par la mémoire de l'esclavage. La période récente se caractérise par une tension croissante entre culture traditionnelle et églises évangéliques, ces dernières ayant fortement progressé dans les dernières décennies et cherchant clairement à limiter l'influence des pratiques traditionnelles.

Une histoire ancienne pas assez reconnue

Les Haïtiens tirent leur fierté de leur riche histoire : la première république noire, une indépendance gagnée dans la douleur face à un monde occidental esclavagiste et colonialiste, une déclaration des droits de l'Homme qui précède celle de la révolution française, etc. Mais très tôt, de nombreuses entraves se sont mises sur le chemin du développement du pays : pillage des ressources, occupations militaires, soutien aux dictatures, liquidation des économies rurales par la libéralisation des marchés agricoles, qui exposent sans protection les produits haïtiens à la compétition internationale, etc.

Une histoire récente troublée mais une consolidation progressive de l'Etat

Haïti est passé par des années troublées, durant lesquelles la violence a été motivée par des enjeux politiques largement hérités de la période Duvalier. Cette violence politique a régulièrement conduit à l'intervention d'armées internationales. L'espoir créé par l'arrivée d'Aristide à la présidence s'est dissous dans la gabegie et la corruption. La période de turbulence qui a suivi, de 2000 à 2004, a conduit à la mise en place, dans le cadre du Chapitre VII de la Charte des Nations unies, de la Mission des Nations unies pour la stabilisation d'Haïti (MINUSTAH) avec comme objectifs annoncés la sécurisation du pays et le renforcement de l'état de droit. Si d'importants progrès ont été faits aux niveaux national et régional dans le cadre de la politique de décentralisation, la continuation de la présence de la MINUSTAH interpelle de nombreux Haïtiens ainsi qu'une partie de la communauté des « observateurs d'Haïti ». Pourquoi le Chapitre VII de la Charte de l'ONU est-il mis en œuvre ? Quels sont les enjeux politiques pour les Etats latino-américains ? Quel est le poids des enjeux de contrôle des flux migratoires et de prévention de phénomène type « boat people » pour les USA ? Non seulement la coûteuse MINUSTAH est devenue assez impopulaire pour la plupart des Haïtiens, mais elle conduit aussi le système onusien à garder un haut niveau de procédures sécuritaires dans le pays. Cette « paranoïa sécuritaire » a largement contribué à paralyser l'aide internationale, y compris depuis le séisme de 2010.

Pauvreté et inégalités

La fragmentation sociale actuelle trouve ses racines en partie dans la période coloniale (surexploitation des ressources naturelles, monoculture pour le marché colonial et paiement d'une "taxe de décolonisation"¹⁾ mais aussi dans le système économique post-colonial (libéralisme non régulé, avec une compétition déséquilibrée entre les produits agricoles haïtiens et des produits d'importation subventionnés), et fait d'Haïti le pays le plus pauvre des Caraïbes aujourd'hui.

72 % de la population vit avec moins de deux dollars américains par jour. A côté de cette pauvreté existe un haut degré d'inégalités sociales, avec quelques familles possédant une large partie des richesses nationales.

La vie de nombreux haïtiens des zones rurales et urbaines prend souvent la forme d'une survie incertaine au quotidien, avec une grande dépendance envers l'aide et les transferts financiers venant de la diaspora haïtienne.

Grandes vulnérabilités, impressionnante résilience

Au cours des dernières décennies, différents types de désastres naturels ont régulièrement frappé Haïti. La pauvreté, la dégradation de l'environnement et un faible développement ont rendu le pays très fragile. Les glissements de terrain perturbent régulièrement la circulation des hommes et des biens. Ouragans et tempêtes tropicales sont fréquents, avec un prix important à payer pour les populations. Ainsi, en 2008, les cyclones ont causé 800 décès en Haïti, alors qu'aucun mort n'était à déplorer dans les pays voisins.

L'un des facteurs aggravant a été la concentration des efforts sur les catastrophes d'origine climatique. La priorité a été donnée aux situations les plus fréquentes (cyclones, inondations et glissements de terrain) et non aux risques plus rares de type séisme. Néanmoins, la population haïtienne est incroyablement résiliente. Les secteurs informels ruraux et urbains sont soutenus à la fois par la Diaspora et un système de micro-finance extrêmement dynamique.

Une position stratégique

Du fait de sa position géographique, Haïti se trouve dans la sphère d'influence des Etats-Unis et des puissances régionales telles que le Brésil, l'Argentine, le Venezuela et le Chili. Comme Haïti est un pays francophone et relativement proche des territoires français de Guadeloupe et de Martinique, il fait aussi partie de la zone d'influence de la France.

Dès lors, les décisions politiques pour aider Haïti n'ont pas nécessairement comme seuls impératifs d'aider ce pays et ont aussi évidemment des objectifs liés aux intérêts des puissances étrangères.

Haïti, l'abîme de l'aide au développement

Avec des budgets alloués à l'aide au développement considérables, Haïti est un de ces lieux où beaucoup se questionnent si « l'aide sert réellement à quelque chose ». Et on accuse souvent le « *C word* » (C comme coordination) d'être à l'origine de tous les maux. Déjà, avant le séisme, des mécanismes complexes de coordination et de gouvernance s'étaient mis en place impliquant à des degrés divers les différentes familles de parties prenantes (donateurs, ONG internationales et nationales, agences des Nations unies, acteurs multilatéraux, gouvernement d'Haïti, etc.) avec des mandats différents (développement, humanitaire, etc.). Le dialogue entre les groupes de la société civile haïtienne et les différents fora de coordination internationale a souvent été difficile.

Puis la terre a tremblé et le séisme a souligné les grandes faiblesses structurelles du pays et redistribué les cartes de la coordination.

Une coordination difficile dans un contexte dévasté

A la fois victimes du désastre et acteurs de la réponse, les institutions haïtiennes se sont trouvées dans une situation très particulière avec des pertes humaines terribles et des ministères et institutions à terre. L'ONU a perdu dans le séisme plus de personnel que dans aucun autre événement, y compris parmi ses plus hauts cadres et notamment le Représentant spécial du Secrétaire général (RSSG). Les ONG ont eu aussi à gérer blessés, décès et traumatismes au sein de leurs équipes.

Dès les premiers jours, tandis que s'instituait sous une tente la réunion quotidienne à haut niveau entre le Président Préval, son ministre de l'Intérieur et la coordinatrice humanitaire, une première coordination opérationnelle s'est mise en place dans les ruines et au milieu des tentes. Cinq clusters clés (Aide alimentaire, Eau, assainissement et Hygiène, Santé, Abris et Biens non alimentaires, Logistique) ont démarré, bientôt confrontés à la rotation permanente du personnel déployé en renforcement à court terme, puis au flux massif d'ONG très diverses en taille et en professionnalisme. Certains clusters ont eu à gérer des réunions avec plus de 200 participants. Il y avait des dizaines de réunions chaque jour. La mise en place de toute cette mécanique sur la base militaire de la MINUSTAH, connue maintenant internationalement sous le nom de *Log Base*, avec des réunions où prédominait la langue anglaise, a créé une grande distance entre agences internationales et acteurs haïtiens.

Des progrès ont été faits dans les derniers mois pour réduire cette distance : réunions de coordination en ville, tenues en français avec traduction et impliquant davantage les institutions haïtiennes. Mais le secteur de l'aide a perdu dans cette première étape malheureuse une partie de la confiance que les Haïtiens pouvaient lui accorder. Plus grave, la mise en place des mécanismes de coordination *clusters* n'a pas pris en compte les enjeux particuliers du contexte urbain. Dans un contexte de désastre urbain majeur, où les enjeux de synergie entre secteurs sont essentiels et au cœur de l'action intégrée des services municipaux, il aurait fallu que l'ensemble de la stratégie soit coordonné par des spécialistes des questions urbaines qui puissent influencer avec force la stratégie de chacun des secteurs. Hélas, au contraire, chaque *cluster* a fonctionné en total indépendance et les réunions *inter-cluster* étaient tout sauf stratégiques.

Dans ce chaos, la faiblesse du leadership humanitaire a eu un impact dramatique : pas de stratégie claire, faible capacité de plaider auprès du gouvernement, positionnement insuffisant face à des déploiements militaires très puissants. La coordination humanitaire des Nations unies à New York n'a compris que tard l'importance de cet enjeu. Il a ainsi fallu quatre semaines pour qu'un adjoint à la Coordinatrice Humanitaire n'ar-

rive à Port-au-Prince, alors que cette dernière donnait sa démission. La nomination du Coordinateur Humanitaire (ou HC) (qui combine en plus les fonctions de Représentant spécial adjoint du Secrétaire général (DSRSG) et de Coordinateur Résident) s'est faite 3 mois après. Face à l'immensité des tâches, tous s'accordent à dire qu'il y aurait du avoir un adjoint. Mais Haïti a souffert du flou de la politique sur la question des adjoints des HC. La coordination humanitaire est restée assez faible face aux grands défis de la phase de reconstruction, de la saison des cyclones et des élections. Et le choléra est arrivé soulignant une fois encore les faiblesses d'OCHA dans la mise en place de la coordination de la réponse, qui se devait par essence être multisectorielle. Pourquoi un mécanisme de type *Task force Cholera* regroupant les acteurs clés engagés, comme cela a été fait au Zimbabwe, n'a-t-il pas immédiatement été mis en place ?

Entre temps, la Commission intérimaire pour la reconstruction d'Haïti (CIRH) a été mise en place, co-présidée par le Premier Ministre Bellerive et le Président Clinton. Cet outil original cherche encore ses marques, son âme et son style. Fonctionnant sur la base de réunions d'enregistrement des projets, réunissant des haïtiens, des représentants des bailleurs de fonds envoyés par les capitales et des membres de la société civile nationale et internationale, il a en fait peu de moyens car les ressources pour la reconstruction sont théoriquement déposées dans un fond fiduciaire géré par la banque Mondiale.

La faiblesse des institutions haïtiennes a trop souvent servi d'alibi pour les court-circuiter. Combien d'ONG ont fait la démarche d'enregistrement à l'unité en charge des ONG au ministère du Plan ou dans les services municipaux des régions où elles travaillent ? Combien y envoient leurs rapports d'activité ? Face à cette intrusion des « blancs » qui, dans les grandes lignes, ne respectaient pas certaines règles de base, la méfiance s'est progressivement installée et le sentiment « anti-ONG » classique a commencé à prendre des proportions inquiétantes.

La coordination civilo-militaire : qui est au service de qui ?

Une des caractéristiques de la réponse à cette crise a été le déploiement considérable de forces armées. Très utile pour la sécurisation du trafic aérien, ces contingents se sont rapidement mobilisés dans trois directions : la provision d'escortes, la logistique du déblaiement et les travaux d'ingénierie. La communauté humanitaire n'a pas réussi à se positionner face aux militaires et à s'imposer dans la direction stratégique et tactique du soutien militaire aux efforts civils. La composante militaire de la MINUSTAH et l'armée américaine ont établi un système de prise de décision qu'elles pouvaient facilement contrôler : le *Coordination Support Committee* (CSC), structure qui inclut le gouvernement

d'Haïti, les forces armées étrangères, la MINUSTAH, l'ambassade des Etats-Unis et le Bureau de Coordination des Affaires Humanitaires (BCAH), ce dernier devant à lui seul représenter la communauté humanitaire.

Les escortes armées imposées aux ONG ont été acceptées par une partie des ONG, notamment les grandes ONG américaines, tandis que les ONG européennes étaient beaucoup plus réticentes à les utiliser, préférant le travail au contact des communautés comme stratégie de réduction des risques. Dans les zones les plus chaudes, comme les hauts de Martissant ou Cité Soleil, les ONG ou le CICR travaillent depuis toujours sans escorte. Dans certains quartiers, de toute façon, s'afficher avec les patrouilles de la MINUSTAH ou avec l'armée américaine est, en soi, un facteur de risque additionnel.



© Groupe URD

Patrouille Minustah dans les sites de sinistrés, Port-au-Prince

Par ailleurs, la logistique d'évacuation des débris mise en œuvre par les forces armées a commencé à fonctionner, mais s'est très vite trouvée confrontée aux difficultés d'identification des sites de déchargement, alors que le gouvernement ne prenait pas de décision sur cette question.

La création de Camp Corail par l'armée américaine – fruit d'une forte influence sur le Comité de Coordination du Management des Projet (PMCC) et le CSC, mais de peu de concertation avec les acteurs humanitaires – s'inscrira sans doute au catalogue des « leçons à ne pas reproduire ». L'objectif annoncé était de proposer un camp pour désengorger les zones les plus vulnérables alors que la saison des pluies approchait. Si la gestion logistique de la planification des camps et des mouvements de populations correspondait assez bien aux capacités des militaires, ces derniers ont eu beaucoup de difficultés à prendre en compte les questions humaines et sociales de ces déplacements. Il a fallu au BCAH/OCHA beaucoup d'efforts pour faire comprendre à l'armée américaine que les gens avaient besoin d'être informés et d'avoir le choix entre être relocalisé ou rester sur place. L'organisation spatiale d'un site comme Camp Corail reflète plus la conception d'un camp militaire que la création d'un habitat humain, ce qui crée un contraste frappant avec tous les bidonvilles infor-

mels qui se sont construits autour, attirés par l'espoir d'une aide humanitaire. Si l'objectif « annoncé » de Camp corail était d'offrir une zone hors risque pour les populations qui le souhaitaient, l'objectif réel semble plutôt avoir été d'offrir une dernière belle opération humanitaire à l'armée américaine avant son désengagement progressif d'Haïti. A court terme, le Camp aura eu effet de créer une zone complètement dépendante de l'aide, et à long terme son impact sera probablement de créer une nouvelle frange d'habitats précaires et de bidonvillisation ...

Revoir le logiciel des interventions humanitaires dans les contextes de désastre majeur

On ne le répètera jamais assez, la qualité de la compréhension des contextes (culture, politique, institutions, etc.) est au cœur de la pertinence des interventions, tant dans la définition du « quoi faire », que dans celle du

« comment » et du « avec qui ». Face à la tendance classique des humanitaires de foncer sans trop regarder, il faut pour assurer une aide de qualité, une intelligence des situations, des mécanismes de coordination crédibles et un leadership légitime. Un agenda de travail pour les prochaines années. On dit que ceci prend du temps mais on oublie souvent le temps, l'argent et l'énergie passés à réparer des erreurs qu'un peu d'analyse, de réflexion et parfois même de bon sens auraient permis d'éviter. Socrate ne disait-il pas « face à l'urgence, je m'assois et je médite » ? ■

*François GRUNEWALD est directeur général du Groupe URD. Le Groupe URD a conduit de nombreuses évaluations en Haïti suite au séisme du 12 janvier 2010
Voir : <http://www.urd.org/spip.php?rubrique91>*

¹ DOUYON, Frantz ; HOLLY, Daniel Douyon, F./ Holly, D. (2004)

Les différents fora de coordination en Haïti avant le séisme

- Le Groupe des 11 (G11) facilite le dialogue entre les 11 principaux donateurs et le gouvernement.
- Le Groupe d'Appui de la Coopération Internationale (GACI), qui inclut les agences de l'ONU, la MINUSTAH, les agences de développement internationales, les bailleurs et les ONG internationales, a pour rôle de faciliter la coordination des efforts internationaux sur la préparation aux désastres, la mobilisation de ressources et la coopération technique.
- Le Comité Permanent Inter-organisations (CPIO) est le lieu de coordination entre agences humanitaires.
- La coordination interne aux Nations unies prend place au sein de l'équipe Pays-Nations unies mais aussi sous les auspices de la MINUSTAH et du représentant spécial du secrétaire général de l'ONU qui la dirige.
- Les ONG internationales présentes en Haïti depuis longtemps ont créé le Comité de Liaison des ONG (CLIO) qui réunit ONG nationales et internationales. La société civile haïtienne s'est organisée autour de thématiques sectorielles (droits de l'Homme, etc.) ou corporatistes (associations paysannes).
- Pour gérer les catastrophes, le Système National pour la Gestion et la Réponse aux Désastres (SNGRD), créé en 1999 sous les auspices du Ministre de l'Intérieur, est animé par la Direction de la Protection Civile (DPC) qui a, au cours des dernières catastrophes, démontré à la fois son dynamisme et ses limites.