



HAL
open science

La coordination humanitaire en Haïti suite au séisme de 2010

Alice Corbet

► **To cite this version:**

Alice Corbet. La coordination humanitaire en Haïti suite au séisme de 2010. Philippe Ryfman; Marina Eudes; Sandra Szurek. *Traité Droit et pratique de l'action humanitaire*, Editions LGDJ, inPress, 978-2-275-05306-6. hal-02474405

HAL Id: hal-02474405

<https://hal.science/hal-02474405>

Submitted on 11 Feb 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

LA COORDINATION CIVILO-MILITAIRE
LA COORDINATION HUMANITAIRE EN HAÏTI SUITE AU SEISME DE 2010 :
DES STRUCTURES EN PLACE MAIS DIFFICILEMENT EFFICIENTES

Beaucoup d'ONG, internationales comme haïtiennes, sont présentes en Haïti, parfois depuis plusieurs décennies. Elles aident le pays qui, dans un contexte instable notamment lié à des conditions socio-politiques chaotiques, a subi nombre de catastrophes naturelles. Afin d'échanger des informations pour mieux connaître le terrain d'intervention de chacun et de mener une activité d'aide plus cohérente et efficace, les organisations humanitaires ont mis en place diverses instances de coordination. Après les avoir présentées, on verra que leur activation suite au séisme du 12 janvier 2010 et à l'intervention humanitaire massive, qui évinçait parfois l'Etat haïtien, a été problématique.

1. — Multiplicité des instances de coordination

Dès 1999, l'Etat haïtien a créé un Système National de Gestion des Risques et des Désastres (SNGRD) qui visait à répondre aux urgences en coopération avec la Direction de la Protection civile (DPC) et avec le Groupe d'appui de la coopération internationale (GACI). Le SNGDR réunissait l'ensemble des acteurs principaux de l'aide : bailleurs, organisations internationales de l'aide et Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti (MINUSTAH, en place depuis 2004). Deux autres structures étaient également très investies : le Comité de coordination des ONG (CCO), qui regroupait des ONG internationales, et le cadre de liaison inter-ONG (CLIO) qui réunissait une cinquantaine d'ONG haïtiennes et étrangères en lien avec la société civile.

Des « *clusters* » étaient également implantés dans le pays depuis 2008. Les *clusters* sont des plateformes d'échanges qui réunissent les acteurs humanitaires en fonction de leurs secteurs d'intervention (aide alimentaire, hygiène, santé, relogement...). Formalisés en Haïti en 2004, ils ont été initiés par les Nations Unies après que les crises du Darfour (dès 2003) et du tsunami en Asie du Sud-Est (2011) ont incité à faire de la coordination un enjeu majeur des

crises à venir. Bien qu'ouverte à tous, leur direction (« *cluster lead* ») est souvent prise en charge par une agence onusienne.

Ces différentes structures de coordination ont été ravivées après le séisme, mais beaucoup se sont révélées inefficaces, soit que leurs locaux aient été détruits ou leur personnel disparu, soit qu'elles étaient, de fait, déjà inopérantes faute de compétences et de moyens. Leurs analyses, dans un milieu très paupérisé où les constructions anarchiques reflétaient une planification urbaine absente, n'avaient pas donné lieu à des mesures effectives confortées par des ressources ou des incitations étatiques.

2. — Une intervention massive aux enjeux multiples

Lorsque le tremblement de terre frappa la capitale et sa région, les acteurs de l'aide furent confrontés à des problèmes de mobilité (routes encombrées), de logistique, d'électricité, et à la disparition des élites nationales et des structures officielles. Les principaux ministères, endommagés et dont le personnel avait parfois disparu, furent inefficaces. Des premiers soins aux plans des destructions, des camps de déplacés et de leurs besoins (établis grâce à des images satellites), l'intervention humanitaire a été principalement organisée par les divers intervenants de l'aide, qui appartenaient à des associations indépendantes ou à des organismes d'Etats aux tailles, langues et objectifs multiples. En effet, du Venezuela à la Chine, l'engagement international pour porter secours à Haïti fut très fort. La République Dominicaine s'est également beaucoup investie pour aider son voisin, alors même qu'elle entretenait de mauvaises relations diplomatiques avec lui.

Toutefois, beaucoup de ces investissements furent éclipsés par l'intervention états-unienne, tant au niveau médiatique qu'au niveau des moyens mobilisés. L'armée américaine a déployé, par exemple, un navire-hôpital une semaine après le séisme. Les militaires américains ont aussi aidé à la remise en état de l'aéroport, détruit et saturé, ce qui a permis d'améliorer la venue de l'aide. Selon le Bureau onusien de la coordination des affaires humanitaires (UNOCHA), sur les 3,6 milliards de dollars US qui ont été investis en Haïti dans le cadre d'opérations humanitaires en 2010, 36 % l'ont été par les donateurs privés et 33% par les Etats-Unis (qui incluent dans ce chiffre les frais liés à l'assistance militaro-humanitaire, F. GRUNEWALD, « L'aide humanitaire : quel bilan deux ans après le séisme ? », in J. D.

RAINHORN, *Haïti, réinventer l'avenir*, Paris, Éditions de la Maison des sciences de l'homme, Éditions de l'Université d'État d'Haïti, 2012, 351 p., pp. 171-184).

Une structure nommée *Joint operations and tasking centre* (JOTC), en lien avec la MINUSTAH et UNOCHA, ainsi que la Cellule de coordination civilo-militaire (CMCC), évoluant au sein de l'UNOCHA, instaurèrent rapidement des réunions hebdomadaires pour faciliter les relations entre acteurs militaires et civils et faire des demandes d'aide armée. Cette présence militaire forte, intervenant dans le cadre de la distribution de nourriture et de soins, fut très discutée tant elle brouilla les rôles de chacun : des militaires protégeaient des distributions alimentaires d'ONG qui, pourtant, clamaient leur indépendance, ou apportaient nourriture et soin momentanément et sur les mêmes lieux que des ONG dont c'était la mission première.

Pendant ce temps, dans la perspective de gérer l'arrivée de l'aide d'urgence et d'organiser le temps de la post-urgence, 12 *clusters* furent mis en place par Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA), certains remplaçant et renforçant ceux qui pré-existaient : coordination et gestion des camps, éducation, abris d'urgence et denrées non-alimentaires, alimentation, logistique, nutrition, protection, eau assainissement et hygiène, agriculture, relèvement précoce, télécommunication d'urgence, santé. Au sein de chaque *cluster*, des sous-groupes pouvaient se concentrer sur des thèmes spécifiques (genre, choléra...). Des *Strategic advisor Group* (SAG) définissaient les besoins d'aide principaux et les modes d'intervention en mettant en place des normes et façons de faire, parfois informelles. Mais alors que « la proximité créée entre les acteurs internationaux disposant d'importantes capacités et ressources facilitait la création de pratiques et de savoirs communs (...), cette situation accentuait la division inclus/exclus entre acteurs locaux et internationaux. Surtout, elle accentuait le fossé des connaissances entre ces derniers » (A. MARTEL, « La coordination humanitaire comme espace d'exclusion et d'affaiblissement des capacités locales ? », *Humanitaires en mouvement* n° 9, mars 2012, pp. 14-19, p. 15). En effet, le rapprochement de structures internationales, partageant les mêmes codes, excluait celles de moindre capacité.

Ainsi, les rencontres des *clusters* et de leurs sous-groupes avaient lieu à Port-au-Prince, à la *logbase* (base de l'Onu positionnée près de l'aéroport), et dans des villes de province. Il s'agissait de savoir “*Who does What and Where*” (qui fait quoi et où : principe dit des « 3W »), et d'organiser “*who will do what and where*” (qui fera quoi et où). Les critiques des *clusters* furent néanmoins omniprésentes en interne, particulièrement quant au manque de moyens et de ressources allouées. Alors qu'un grand nombre d'acteurs y participaient (plus de 100 organisations différentes assistaient au *cluster* éducation), ils donnaient parfois

l'impression d'une cacophonie plus que d'une harmonisation. Les partenaires se plaignaient de la position périphérique des réunions (la *logbase*), des difficultés d'accès au site (routes congestionnées), et des démarches compliquées pour y entrer (il fallait répondre à plusieurs contrôles). L'usage de l'anglais et la mainmise par les « grosses » ONG ou organisations internationales, qui laissaient peu de voix à celles ayant moins de présence ou de moyens, donnaient aussi l'impression que beaucoup de décisions opérationnelles étaient prises en amont. Enfin, le temps alloué à ces réunions pluri-hebdomadaires, la lenteur des prises de décision et des comptes-rendus, et le fait que ces structures devenaient parfois un espace de demande de fonds plus que de coordination, découragèrent beaucoup d'ONG à y assister. Pour toutes ces raisons, maints acteurs de l'aide se sont repliés sur des réunions de coordination organisées plus ou moins informellement, puis sur celles du CLIO et de CCO.

Si les dysfonctionnements des *clusters* ne facilitèrent pas la coopération et l'efficacité des programmes, par exemple dans le domaine de la santé, quelques réussites furent néanmoins à noter. La Direction Nationale de l'Eau Potable et de l'Assainissement (DINEPA) a en effet été intégrée dès le départ dans le *Cluster* Eau, assainissement et hygiène, dans un mouvement commun d'échanges et d'apprentissage. Au fur et à mesure que se retiraient les ONG, des transferts de capacité étaient effectués et la DINEPA s'est vue renforcée.

3. — Quelle place laissée à l'Etat haïtien ?

Pourquoi les *clusters*, ces processus de coordination pensés en amont et investis par l'ensemble des acteurs, n'ont pas été efficaces le temps venu ? Il convient de se demander si l'ONU est légitime pour porter le rôle de coordinateur d'intervention humanitaire : son pilotage sectoriel de l'intervention humanitaire interroge sur sa domination uniformisant l'intervention des ONG, sur son indépendance envers ses Etats membres, et sur la bonne efficacité des programmes envisagés. En effet, l'exemple haïtien démontre le manque d'inclusion des ONG plus petites ou connaissant moins les codes des grandes organisations, mais aussi et surtout de l'Etat Haïtien. Les services de l'Etat, certes très déstabilisé et peu armé en moyens financiers et logistiques mais néanmoins souverain, ont été peu impliqués, que ce soit dans le temps de l'urgence comme lors de l'installation de projets de fond. L'idée de mise sous tutelle d'Haïti par des ONG, de l'ingérence de ces dernières ou, plus généralement, de leur gouvernance à la place des structures officielles a aussi été évoquée par

de nombreux médias (P. FARMER, *Haiti After the Earthquake*, California, Public Affairs, 2011 480 p. ; J. KATZ, *The Big Truck That Went By: How the World Came to Save Haiti and Left Behind a Disaster*, New York, St Martin's Press, 2014, 336 p.).

Si une Commission intérimaire pour la reconstruction d'Haïti (CIRH) fut créée après le séisme et coprésidée par Bill Clinton et un ancien ministre haïtien, Jean-Max Bellerive, pour tenter de coordonner l'action des bailleurs, elle échoua fin 2011 en raison de tensions internes comme avec les organismes d'aide (qui la jugeaient inefficace) et avec l'Etat (qui n'approuvait pas son fonctionnement car il se sentait exclu). Pendant ce temps et même au-delà de l'urgence, les ONG se sont parfois substituées à l'Etat et à ses institutions, allant jusqu'à les déstabiliser plus qu'à les renforcer. Par exemple, les rares médecins haïtiens furent recrutés par des ONG et touchèrent un salaire élevé, ce qui ne les incitait pas à se mettre à leur compte une fois le programme humanitaire terminé ; en même temps les soins étaient souvent gratuits, ce qui n'inclinait pas les populations à payer pour ces services une fois l'urgence terminée. La « communauté internationale » suppléa donc l'Etat haïtien dans le drame qu'il affrontait, corrigeant même des failles non points exceptionnelles (causées par le séisme) mais chroniques (par exemple, en fondant des hôpitaux, en créant des écoles, ou en construisant des routes). Pourtant, il y eut peu de transfert de compétences et l'effort « d'empowerment » (renforcement de capacité) fut faible. Paradoxalement, alors que les instances internationales souhaitaient plus de présence de l'Etat haïtien, elles ont accéléré l'affaiblissement de ses institutions.

Par ailleurs, le grand nombre d'organismes d'aide présents dans le pays, et notamment d'ONG, était censé être enregistré auprès de l'Etat haïtien et lui soumettre un rapport annuel. Mais peu effectuaient ces démarches, les jugeant trop bureaucratiques et pas nécessaires pour mener à bien leur travail. Les premiers mois, beaucoup opérèrent sans soucis de se déclarer – que ce soit sous couvert d'indépendance ou d'efficacité – ce qui n'aida pas à la coordination : on vit même plusieurs ONG se précipiter aux mêmes endroits après le séisme pour fournir le même service, quand d'autres zones étaient « abandonnées » non loin.

4. — Le désordre de la coordination, un phénomène difficile à réduire

Des mécanismes de coordination trop nombreux, une intervention humanitaire d'une ampleur sans précédent, des *clusters* onusiens dépassés, un Etat haïtien peu impliqué dans l'effort

humanitaire... Tels sont les ingrédients d'une coordination aux succès mitigés, dont toutefois les difficultés ont donné lieu à une vraie réflexion auprès des acteurs humanitaires. Le cas haïtien est devenu l'exemple paradigmatique d'une intervention humanitaire majeure mais qui n'a pas été aussi efficace qu'elle aurait pu l'être : depuis, sans garantie que les mêmes dysfonctionnements ne se retrouvent lors de prochaines crises, des « leçons apprises » tels que des efforts de capitalisation, l'évaluation du bâti, ou des offres de relocalisation pour les sans-abris plutôt que des abris d'urgence (*T-shelters*), ont été menés par les structures d'aide. Un guide visant à standardiser les opérations de reconstruction a été élaboré (GFDRR, Banque Mondiale, 2015). Aux Philippines, l'intervention suivant le typhon Haiyan (2013) a notamment bénéficié de ces réflexions en offrant une aide financière aux personnes déplacées plutôt qu'une distribution de biens. Enfin, alors que la souveraineté des pays est de plus en plus affirmée lors des crises, le cas haïtien a posé question au monde humanitaire, lequel tendra certainement, lors des prochaines crises d'ampleur dans des pays à capacité étatique faibles, à trouver l'équilibre entre assistance et respect de l'Etat.

- Ouvrages

J. KATZ, *The Big Truck That Went By: How the World Came to Save Haiti and Left Behind a Disaster*, New York, St Martin's Press, 2014, 336 p.

P. FARMER, *Haiti After the Earthquake*, California, Public Affairs, 2011, 480 p.

- Articles

- F. GRUNEWALD, « L'aide humanitaire : quel bilan deux ans après le séisme ? », in J.D. RAINHORN, *Haïti, réinventer l'avenir*, Paris, Éditions de la Maison des sciences de l'homme, Éditions de l'Université d'État d'Haïti, 2012, 351 p., pp. 171-184.

- A. MARTEL, « La coordination humanitaire comme espace d'exclusion et d'affaiblissement des capacités locales ? », *Humanitaires en mouvement* n° 9 mars 2012, pp. 14-19.

- Documents

GFDRR, Banque mondiale, *Guide de préparation de cadre de relèvement post-catastrophe*, 2015, 113 p.