

Reconstruire Haïti

Résumé des recommandations :

- **Il faut veiller à ce que la population haïtienne assume un rôle central dans le processus de reconstruction et que la reconstruction soit équitable.**
- **Tous les acteurs sur le terrain doivent immédiatement s'attacher à coordonner leur travail à l'intérieur du système établi par l'ONU et avec le gouvernement haïtien.**
- L'ONU et le gouvernement américain tentent de faire en sorte qu'il y ait un approvisionnement en carburant suffisant pour permettre les opérations de secours. **La pénurie de carburant demeurera un problème pour les organismes humanitaires à court terme. En consultation avec les ONG, l'ONU devrait établir un système pour déterminer qui reçoit du carburant, à quelles fins et selon quel ordre de priorité.**
- **L'ONU, le gouvernement haïtien et les forces militaires internationales doivent conjuguer leurs efforts pour renforcer la sécurité et prévenir une détérioration de la situation, en augmentant les patrouilles, en veillant à la transparence des opérations, et en suivant des règles d'engagement et une chaîne de commandement conjointes et précises.**
- **La protection, surtout des femmes et des enfants, doit faire partie intégrante de tous les programmes mis sur pied, y compris dans les camps pour les personnes affectées ou lors de l'élargissement des patrouilles, ceci, en consultation avec les personnes affectées et la société civile locale.**
- Le gouvernement, l'ONU, les donateurs et les autres acteurs doivent **veiller à ce que les efforts de restauration des services et infrastructures publics et de l'activité économique visent en priorité les communautés les plus démunies.** Dans une société empreinte de profondes inégalités comme celle d'Haïti, il y a un grand risque que les personnes les mieux nanties et influentes sur le plan politique s'assurent de la réponse à leurs besoins avant ceux des autres.
- **Il n'est pas trop tôt pour jeter les bases de la reconstruction et du développement d'Haïti, y compris l'annulation de la totalité de la dette, une aide sous forme de subventions plutôt que de prêts et une approche favorable aux pauvres qui met l'accent sur les moyens de subsistance et le développement durable et qui est menée d'entrée de jeu par des Haïtiens.**

Contexte

Le 12 janvier 2010, un tremblement de terre de magnitude 7,3 sur l'échelle de Richter a frappé à 15 km de la capitale haïtienne, Port-au-Prince. Pays le plus pauvre de l'hémisphère occidental, Haïti ne pouvait guère se permettre cette nouvelle atteinte à son fragile développement. 76 % de la population du pays vivait avec moins de 2 \$ par jour. La déforestation rapide, la croissance démographique, la hausse du chômage, la corruption, les crises alimentaires, la fragilité des infrastructures, la violence fondée sur le genre, des catastrophes naturelles à répétition et de nombreuses années d'instabilité politique avaient déjà condamné la majorité de la population haïtienne à la précarité.

Dans la capitale, des bidonvilles avaient poussé ici et là dans des secteurs peu sûrs, pour abriter une population en croissance rapide et les migrants ruraux. Même dans les meilleures périodes, ces bidonvilles étaient insalubres et exposés aux glissements de terrain, aux inondations et à la pollution des eaux et des sols. Ils sont maintenant détruits et pratiquement inatteignables.

Selon les estimations du gouvernement, le séisme aurait fait un million de déplacés et 75 000 morts (Source OCHA, 22 janvier 2010). L'OIM évalue que 370 000 personnes vivent dans des camps de fortune. La destruction n'a pas frappé de façon homogène dans l'ensemble de la ville. Dans les quelques 15 secteurs les plus durement touchés, plus de 70 % des bâtiments se sont écroulés. Chaque famille qui vivait dans la zone frappée par le tremblement de terre est affectée.

Oxfam travaille en Haïti depuis 1978. Nous avons axé notre travail sur l'appui aux communautés et au gouvernement locaux en matière de moyens de subsistance durables, d'atténuation des effets des catastrophes, d'organisation d'une bonne gouvernance et d'aide humanitaire. En réponse au tremblement de terre, Oxfam fournit de l'eau potable et des services d'assainissement, en étroite collaboration avec d'autres organisations de manière à assurer une bonne coordination de l'aide. Nous appuyons aussi les organisations locales avec lesquelles nous avons établi une relation à long terme pour évaluer les besoins et répondre à la crise humanitaire dans d'autres régions également affectées.

Coordination générale

Le personnel et les installations des Nations unies en Haïti ont été dévastés par le tremblement de terre. Quelque 300 employés manquent toujours à l'appel. Oxfam exprime ses condoléances les plus sincères à l'ONU et reconnaît que le décès de ces travailleurs, dont de hauts dirigeants, est une perte énorme pour Haïti et pour la communauté internationale. Les efforts d'aide en Haïti seront sans aucun doute les plus importants depuis le tsunami en Asie du Sud-Est et exigeront une énergie extraordinaire de la part de l'ONU, des ONG et des gouvernements. Pour assurer l'apport d'une aide suffisante à ceux qui en ont le plus besoin au moment opportun et de façon adéquate, **les Nations unies doivent exercer un leadership politique solide pour coordonner les opérations de secours internationales.** Ces opérations devraient être axées sur les besoins des communautés en matière humanitaire et de reconstruction, selon les paramètres suivants :

- Il devrait y avoir coopération et coordination étroites avec le gouvernement et les institutions publiques, à l'échelle nationale et locale. **Les efforts d'aide doivent appuyer et renforcer le gouvernement et le secteur public d'Haïti.** De nombreux gouvernements donateurs fournissent volontiers des tentes, accompagnées des outils nécessaires aux activités du

gouvernement.¹ C'est une solution intéressante pour la reprise des activités gouvernementales. Nous sommes témoins de l'engagement du gouvernement sur plusieurs plans, surtout de sa collaboration avec les services d'eau nationaux et locaux. Les organes gouvernementaux locaux organisent des comités de solidarité; il faut établir des liens entre ces comités et les efforts de coordination dans leur ensemble.

- Bien que les efforts d'aide des États-Unis soient remarquables et que le pays ait une énorme capacité à appuyer les opérations de secours immédiates en Haïti, **le gouvernement et les forces militaires américaines doivent coordonner activement et visiblement leurs efforts avec l'ONU et le gouvernement haïtien à tous les niveaux.** La façon dont les États-Unis coordonnent les secours et l'aide, et avec qui, n'est actuellement pas claire.
- **Le rôle des forces militaires internationales doit être défini et énoncé publiquement, y compris auprès de ceux qui reçoivent de l'aide.**
- Les Nations unies et le gouvernement d'Haïti doivent manifestement demeurer à la tête de la réponse au tremblement de terre, et **toutes les forces militaires doivent coordonner les efforts d'aide avec les autres acteurs, et respecter et faire respecter au besoin les lignes directrices d'Oslo.**² Au fil de l'augmentation de la capacité de l'ONU, du gouvernement et des ONG, le rôle et la composition des forces militaires devront être adaptés en fonction des domaines où leurs compétences et leur capacité peuvent apporter le meilleur soutien possible aux autres organisations.
- Selon l'expérience d'Oxfam, la coordination est actuellement bonne au niveau sectoriel, surtout en ce qui concerne l'initiative WASH (eau, assainissement et hygiène) et la distribution d'abris. Il y a toutefois plusieurs lacunes :
 - **Les organisations locales ne sont actuellement pas intégrées dans les mécanismes de coordination de l'ONU.** Les ONG internationales et l'ONU devraient chercher activement à joindre les organisations locales, les convoquer aux réunions et veiller à tenir compte de leurs vues et de leur expérience dans la planification.
 - **Le Forum humanitaire est actuellement une tribune d'échange d'information utile, mais il devrait se transformer en organe de supervision et de coordination stratégiques.** À l'heure actuelle, le Forum est un mécanisme qui permet aux acteurs de l'aide humanitaire d'échanger leurs plans et leurs préoccupations; il ne répond cependant pas aux lignes directrices pour la coordination humanitaire de l'IASC.³ Le gouvernement et l'ONU devraient faire en sorte qu'il y ait une participation adéquate de la société civile nationale et internationale dans l'élaboration et la mise en œuvre de la stratégie de reconstruction.

Opérations d'aide et coordination

À l'échelle nationale, les mécanismes de coordination établis par les Nations unies en guise d'appui au gouvernement d'Haïti sont en fonction. Ils contribueront à garantir l'efficacité de l'aide. Les donateurs doivent continuer à appuyer les mécanismes de coordination, y compris les organismes chefs de file sectoriels (*cluster leads*) qui n'ont que leur responsabilité sectorielle. À l'échelle

¹ Il s'agit de grandes tentes qui renferment les outils de base nécessaires aux activités du gouvernement, tels des bureaux, des chaises, des articles de bureau, des classeurs et des téléphones. Les articles qui sont accessibles sur les marchés locaux devraient y être achetés.

² *Guidelines On The Use of Foreign Military and Civil Defence Assets In Disaster Relief* – mise à jour 1.1. Novembre 2007 (Lignes directrices pour l'utilisation des moyens militaires et de défense civile en cas de catastrophe)

³ <http://www.docstoc.com/docs/19483583/INTER-AGENCY-STANDING-COMMITTEE-Guidance-for-Humanitarian-Country>

locale, **les opérations d'aide et d'évaluation doivent être réalisées en étroite collaboration avec les comités de protection civile**, qui comprennent des membres du gouvernement local et de la société civile. Oxfam et d'autres organisations ont travaillé avec ces comités au terme du Plan national de gestion des risques et des désastres (PNGRD)⁴ pour renforcer leur capacité de réponse aux catastrophes; il y a lieu de mettre ces efforts à profit. Selon Oxfam, dans le cadre de la réponse actuelle, ces comités peuvent largement contribuer à déterminer les besoins, et où et avec qui travailler.

- Bien que toutes les personnes affectées souffrent, la pauvreté et les inégalités structurelles qui caractérisent la société haïtienne ne doivent pas être renforcées. Il faut prioritairement venir en aide aux personnes les plus vulnérables, à savoir les femmes, les enfants, les personnes âgées, les personnes handicapées et les personnes qui vivent avec le VIH/sida. Pour faire en sorte que l'aide parvienne à ceux qui en ont le plus besoin, il y a lieu d'effectuer **des évaluations rapides et justes des besoins en collaboration avec les communautés, et d'intégrer les bénéficiaires à la prise de décisions, incluant ceux qui ont quitté Port-au-Prince pour d'autres villes ou régions avoisinantes.**
- Tous les acteurs doivent prendre part aux efforts de coordination afin d'assurer l'impact et l'efficacité des actions.

Protection des civils et sécurité

Pour la population haïtienne, il est crucial de redonner aux morts leur dignité en procédant à l'identification des victimes et à l'enterrement des dépouilles. Ces mesures aideront grandement les Haïtiens à faire leur deuil. À Port-au-Prince, les enterrements dans des fosses communes se poursuivent à un rythme rapide. Dans d'autres crises, notamment celle du tsunami de 2004, les gouvernements ont fourni une aide technique aux gouvernements affectés, mais ce n'est pas encore le cas en Haïti. Il y a lieu de travailler en étroite collaboration avec les autorités locales et le CICR pour renforcer les efforts aux fins de fournir un traitement digne à ceux qui ont péri.

Par ailleurs, **les gens sont de plus en plus préoccupés de leur propre sécurité, à Port-au-Prince.** Bon nombre de personnes qui dorment dans la rue ont indiqué à Oxfam avoir été attaquées et dépossédées de leurs maigres biens.⁵ Bien qu'il faille assurer la sécurité des sites de distribution, la protection des Haïtiens devrait être prioritaire. La communauté internationale devrait appuyer le gouvernement d'Haïti, afin qu'il puisse assurer la **protection de la population civile à Port-au-Prince ainsi que dans les autres localités** affectées par le séisme. L'ONU devrait intégrer la protection des civils de façon plus claire et prioritaire dans ses activités de réponse et de rétablissement ainsi que dans tous les projets.

- De toute urgence, **les forces policières et les Nations unies devraient accroître les patrouilles de nuit pour assurer la sécurité des personnes les plus vulnérables**, en fonction d'une évaluation des menaces réalisée en collaboration avec les personnes affectées. Tous les donateurs devraient veiller à ce que les ressources et l'aide internationales soient déployées de manière à renforcer les forces policières haïtiennes, l'application de la loi et les organes et systèmes de justice.

⁴ http://www.protectioncivile.gouv.ht/Plan_Nat_GRD.htm.

⁵ Il faut souligner que l'insécurité n'est pas répandue dans l'ensemble d'Haïti ou de Port-au-Prince. Les secteurs qui étaient affectés par un problème de sécurité avant le séisme le sont toujours. Les localités comme Jacmel et Pétionville qui étaient relativement sûres avant le tremblement de terre le sont encore.

- Vu l'augmentation des troupes à Haïti et la situation chaotique, la **MINUSTAH devrait effectuer, en collaboration avec les communautés, une évaluation des menaces centrée sur les personnes les plus vulnérables.** La MINUSTAH devrait travailler en étroite collaboration avec les organismes dotés de la responsabilité sectorielle de protection, le gouvernement et la société civile, pour déterminer les besoins de la population en matière de protection et les meilleurs moyens d'y répondre.⁶ Oxfam exhorte le Secrétaire général à rendre compte au Conseil de sécurité de la protection des civils d'ici un mois. Son rapport devrait porter sur les activités de toutes les forces militaires et policières qui œuvrent en vertu des résolutions 1542 et 1892 du Conseil de sécurité, ainsi que sur toutes les opérations menées en vertu des règles d'engagement ou des normes d'opération des forces internationales et forces policières présentes à Haïti, mais qui n'exercent pas leurs activités sous le commandement de la MINUSTAH.⁷
- En dernier lieu, **il est essentiel que le gouvernement haïtien et les forces militaires internationales s'entendent précisément sur les opérations respectives qu'ils vont mener pour assurer la protection et la sécurité de la population et en assurent la coordination.** Ces ententes, règles d'engagement et concepts opérationnels doivent avoir pour objectif prioritaire la protection des civils et doivent être communiqués à la population d'Haïti et à tous les acteurs sur le terrain.

Reconstruction et avenir d'Haïti

L'ONU et la communauté internationale dans son ensemble devraient commencer à élaborer une stratégie pour un **effort international de reconstruction durable qui permettra à Haïti de prendre un nouveau départ.** Il ne s'agit pas de simplement reconstruire ce qui a été détruit, mais de répondre aux besoins du pays sur le plan du **développement à long terme**, en complément des mesures élaborées dans le Document de stratégie nationale pour la croissance et la réduction de la pauvreté (DSNCRP)⁸. Les décisions prises maintenant traceront l'avenir d'Haïti pour de nombreuses décennies à venir.

La société haïtienne est empreinte de profondes inégalités et le risque est grand qu'au cours des semaines et des mois à venir les personnes les mieux nanties et influentes sur le plan politique s'assurent de la réponse à leurs besoins avant ceux des autres. **Le gouvernement, l'ONU, les donateurs et les autres acteurs doivent veiller à ce que les efforts de restauration des services et de l'infrastructure publics, et de l'activité économique visent en priorité les communautés les plus démunies.**⁹

Dans le cadre de la conférence internationale des donateurs qui aura bientôt lieu, en étroite coordination avec le gouvernement haïtien et les Nations unies et sous leur supervision, les donateurs et l'ONU devraient prendre les mesures suivantes :

- **Veiller à ce que la population haïtienne assume un rôle central** dans le processus de reconstruction, en assurant une participation active et influente des

⁶ Il est important de noter que le climat d'insécurité n'est pas étendu à l'ensemble d'Haïti et de Port-au-Prince ; dans les endroits où sécurité était un problème avant le séisme, la même réalité est présente aujourd'hui. Des régions telles que Jacmel, Pétionville qui étaient relativement sécuritaires avant le tremblement de terre, le sont encore.

⁷ Selon son mandat actuel, la MINUSTAH est chargée de : « Protéger les civils contre toute menace imminente, dans les limites de ses capacités... »

⁸ <http://www.ht.undp.org/assets/fichier/publication/pubdoc4.pdf?PHPSSESSID=982272217e7d529b26d951d6af2722d2> (en français); <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2008/cr08115.pdf> (en anglais)

⁹ Il y aurait lieu de s'inspirer du Rapport des leçons apprises présenté par le Département des opérations de maintien de la paix de l'ONU au comité de l'Assemblée générale sur la politique de maintien de la paix.

organismes de la société civile à l'échelle locale et de la ville. Cela aidera à faire en sorte que la reconstruction soit équitable. Haïti a perdu de nombreux dirigeants et employés clés, dont des ministres et des fonctionnaires locaux et des dirigeants d'ONG. Il lui faudra rebâtir cette capacité.

- **Annuler la dette internationale d'Haïti qui s'élève à 890 millions de dollars** et faire en sorte que le prêt de 100 millions annoncé par le FMI soit converti en subvention. Si ces dettes ne sont pas annulées, Haïti sera tenu de rembourser des dizaines de millions de dollars au FMI et à d'autres organes internationaux, tout en luttant pour secourir sa population et reconstruire le pays.
- **Donner la priorité à l'appui aux moyens de subsistance pour les Haïtiens à faible revenu**, de manière à ce qu'ils puissent rapidement retrouver leur autonomie. Selon les leçons apprises de la réponse à d'autres tremblements de terre, les mesures suivantes sont primordiales : programme « argent contre travail », emploi des jeunes, rémunération des gens qui dégagent les débris, subventions pour la reconstruction et dons en argent pour aider les gens à déterminer leurs propres priorités et redémarrer des marchés.
- Le secteur agricole d'Haïti était déjà dans un état précaire avant le tremblement de terre et l'insécurité alimentaire, un grave problème. Comme la saison des semences approche et de nombreux Haïtiens quittent Port-au-Prince en direction des régions rurales, **il est urgent de fournir une aide adéquate pour que les fermiers haïtiens renforcent leur capacité de production alimentaire**, pour stimuler les revenus locaux et réduire la dépendance envers l'aide alimentaire importée. Il faut de toute urgence s'attacher à la réfection des systèmes d'irrigation et des réseaux de transport.¹⁰
- Les efforts de reconstruction à long terme doivent prendre en compte l'impact des changements climatiques et envisager l'utilisation de **sources d'énergie renouvelables** qui permettront à Haïti de restaurer ses ressources forestières.¹¹
- Faire en sorte que la reconstruction soit réalisée de manière bénéfique pour les pauvres. Il faut aussi veiller à reconstruire en prévision d'atténuer les effets de nouvelles catastrophes, en respectant des normes de construction élevées, en investissant dans les capacités de prévention des désastres du gouvernement et des organismes locaux, et en réduisant le plus possible la dépendance envers les matériaux importés pour la reconstruction des bâtiments. **La réduction des risques de catastrophe devrait faire partie intégrante de tous les projets de reconstruction.**
- Il y aurait lieu de définir de nouvelles zones de peuplement urbain pour garantir **aux pauvres un accès facile aux services publics**. Il faudrait aussi veiller à ce que les camps planifiés par la réponse humanitaire pour accueillir les personnes affectées au tremblement de terre soient assortis d'une stratégie de retrait afin de ne pas se transformer en bidonvilles.
- Il faut un appui et un engagement à long terme de la part des Nations unies et de la communauté internationale à la reconstruction économique et sociale d'Haïti qui soit **favorable aux pauvres et centrée non seulement sur les infrastructures, mais aussi sur les institutions civiles.**
- **Renforcer la capacité du gouvernement à diriger le processus de développement et de stabilisation à long terme du pays.** C'est l'occasion de mettre en place des institutions d'État efficaces et responsables.
- Les donateurs doivent investir dans la bonne gouvernance, renforcer les capacités non seulement des institutions gouvernementales mais également de la société civile et favoriser la liberté de la presse.

¹⁰ 40 % des aliments sont importés.

¹¹ Voir Oxfam International, 2009, « *Haiti: A Gathering Storm: Climate Change and Poverty* » (Haïti : une tempête qui s'annonce). 98 % des arbres en Haïti ont été coupés, en partie pour fabriquer du charbon de bois pour la cuisson. L'absence de régime foncier dissuade les agriculteurs de reboiser.

- Renforcer la capacité du gouvernement haïtien de maintenir des processus de développement à long terme tout en stabilisant le pays. Il s'agit d'une occasion de développer des institutions étatiques efficaces et responsables.