



THE FOUNDATION FOR DEVELOPMENT COOPERATION

Travail de Restauration suite au Tremblement de Terre à Haïti: Les Défis à venir

Chris Piper

FDC Nai Sema

Occasional Paper Series No 2 2010

ISBN 978-0-9804698-6-8

La Foundation for Development Cooperation est une organisation de développement international à but non lucratif. Créée à Brisbane, en Australie, en 1990, le mandat de la FDC est de mener des recherches de politiques orientées, de favoriser la sensibilisation du public, de mobiliser une plus large coopération au développement en Australie, et à l'étranger, et enfin, de soutenir les efforts de développement non gouvernementaux. Par le biais de partenariats et d'alliances, FDC s'engage dans un certain nombre d'initiatives qui visent à améliorer la vie des gens pauvres dans les pays en voie de développement, d'encourager les approches innovatrices de développement, et de connecter le travail politique aux efforts d'auto-assistance au niveau local. Le travail de la FDC inclut l'évaluation et le développement économique, l'analyse des politiques de mise en œuvre, les initiatives des communautés locales, la recherche stratégique, les partenariats et les services d'exploitation, de sensibilisation, de consultation, et de conseils, la conception et la mise en œuvre de projets, secrétariat et gestion de réseau, formation et renforcement des capacités. Le siège de la FDC se situe à Brisbane, en Australie. La FDC a un office régional à Singapour et un autre dans le Pacifique, à Fidji.

© Foundation for Development Cooperation (2010). Ce travail est soumis aux droits d'auteur. Indépendamment de toute utilisation autorisée en vertu de la loi Copyright Act 1968 sur les droits d'auteur, toute partie de ce texte ne peut être reproduite sans accord écrit préalable de la part de la Foundation for Development Cooperation. Toute requête ou demande à ce sujet devra être envoyée à l'adresse ci-dessous.

Pour obtenir davantage d'informations sur les initiatives de la FDC, veuillez contacter :

The Foundation for Development Cooperation
FDC House
137 Melbourne Street
South Brisbane, QLD 4101
Australie

Tel : +61 7 3217 2924
Fax : +61 7 3846 0342
Internet: www.fdc.org.au
Email: info@fdc.org.au

Nai Sema signifie se "connecter" en Fidjien. Par cette série d'articles occasionnels, la FDC souhaite voir s'établir un échange d'idées entre les personnes qui travaillent dans le secteur du développement et de la coopération internationale, générant ainsi des discussions sur les sujets présentés dans ces articles.

Avant-propos



L'amélioration des stratégies d'intervention en cas d'urgence et en cours de phase de relèvement est une priorité clé du secteur du développement international dans un monde qui doit relever le défi de faire face à des catastrophes à grande échelle, en particulier dans les régions et dans les milieux pauvres. De tels événements appellent à une réflexion sur les pratiques du passé et une planification proactive orientée vers le futur, afin de pouvoir traiter efficacement les besoins à court et à long terme et les situations urgentes imprévues.

Partager les connaissances est un composant important de la gestion de risque de catastrophe et FDC cherche à apporter une contribution significative à la compréhension générale internationale par le biais de la deuxième édition de FDC *Nai Sema* qui explore les aspects pratiques de ces questions critiques, à la lumière du récent tremblement de terre à Haïti et des événements antérieurs qui ont incité la coopération internationale.

J'espère que les idées contenues dans ce document sur les questions de gestion de risque de catastrophe va aider les praticiens dans les services de secours d'urgence et de recouvrement après sinistre, les donateurs et les organismes d'assistance, ainsi que des chercheurs et des décideurs.

Craig Wilson
Directeur Général

Remerciements



Ma nomination en tant que Coordonnateur principal chargé de la formation et de la gestion des risques après sinistre, à FDC, a coïncidé au tremblement de terre particulièrement dévastateur, qui a ravagé la capitale haïtienne de Port-au-Prince. Cet événement m'a encouragé à préparer une publication, qui pourrait à la fois contribuer à condenser les nombreuses leçons apprises à la suite de mégacatastrophes récentes et qui serait également un guide utile ou aide-mémoire aux praticiens, tant sur le terrain que dans leur pays de soutien, alors qu'ils commencent à s'engager dans ce qui sera, sans aucun doute, un processus de relèvement long, complexe et difficile dans les mois à venir.

Malgré qu'il n'y ait eu aucun problème pour conduire les recherches au niveau des informations clés qui informent cette publication, la vitesse relative à laquelle nous voulions la produire a impliqué que nous avons été quelque peu limités par le temps que nous puissions consacrer aux revues par nos pairs. Cela étant dit, je tiens à reconnaître le support et les conseils précieux qui m'ont été donnés par divers collègues de la FDC, à savoir Craig Wilson, Shawn Hunter, Vladimir Pacheco, Katrina Crawford, Sherry Chen, June Su et Katherine Green. Enfin, je voudrais également remercier Tristan Clement, le Coordonnateur du programme pays concerné, de la section Humanitarian and Emergency Affairs de World Vision Australia, qui a gentiment accepté de revoir ce document malgré un court préavis. J'ai apprécié en particulier ses commentaires incisifs, détaillés et constructifs.

Chris Piper
Senior Training & Disaster Risk Management (DRM) Coordinator
(Coordonnateur principal chargé de la formation et de la gestion des risques après sinistre)

Table des matières

| | |
|--|------------|
| AVANT- PROPOS | ii |
| REMERCIEMENTS | iii |
| TABLE DES MATIÈRES | iv |
| RÉSUMÉ | 1 |
| INTRODUCTION | 2 |
| LE CONTEXTE A HAITI | 3 |
| LEÇONS À RETENIR DES CATASTROPHES MAJEURES PRÉCÉDENTES | 4 |
| DIAGRAMMES SCHÉMATIQUES | 6 |
| (1) DRMC (de l'anglais Disaster Risk Management Cycle/ Cycle de Gestion du Risque de Catastrophe) | |
| (2) DDR (de l'anglais Disaster Risk Reduction/ Réduction du Risque de Catastrophe) | |
| RECOMMANDATIONS | 10 |
| NOTES EN FIN DE PUBLICATION | 11 |
| BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIONNÉE | 13 |

Résumé

Malgré que la situation globale sur le terrain en Haïti soit toujours très pénible avec des chiffres incertains sur le nombre des victimes, il est maintenant clair qu'un certain nombre d'initiatives vont suivre dans les mois à venir. Pour commencer, une conférence de ministres a eu lieu le 25 janvier 2010 à Montréal, suivie par une conférence de donateurs internationaux (Donors Conference), qui aura lieu à New York en mars, une fois que les évaluations préliminaires des dommages et d'estimation des besoins auront eu lieu. La phase d'intervention d'urgence qui suit la catastrophe est maintenant bien en cours avec un focus sur la livraison de nourriture, d'abris d'urgence et d'un éventail de services médicaux urgents pour des dizaines de milliers de personnes touchées. Elle inclut également la recherche et les sauvetages, enterrer les morts, le déblayage des voies logistiques pour acheminer les secours et un degré croissant de gestion humanitaire, de coordination et de partage de l'information.

Dans les semaines et les mois à venir, l'intervention d'urgence diminuera progressivement et sera remplacée par un éventail complexe d'initiatives de relèvement complémentaires qui sont élaborées à partir des évaluations détaillées sur le terrain. Ces initiatives incluront le développement du nouveau système de gestion et de coordination du relèvement qui sera idéalement dirigé par les autorités du gouvernement haïtien. Les initiatives consisteront en une assistance humanitaire continue de plus en plus ciblée vers les groupes qui en ont le plus besoin ou vers les groupes vulnérables, la restauration des services d'infrastructure, le support au bien-être et à la santé mentale de la communauté, du réaménagement des moyens de subsistance durables et la réparation et reconstruction des maisons et autres bâtiments.

Dans toutes ces initiatives, on peut bénéficier des leçons du passé et les appliquer à la situation en Haïti. Cet article s'appuie sur un ensemble de rapports et d'évaluations du Tsunami dans l'océan Indien en 2004, en particulier, le rapport TEC (Tsunami Evaluation Coalition) et des programmes de relèvement indonésiens réussis gérés par Indonesian Aceh and Nias Rehabilitation and Reconstruction Agency (BRR). Cette étude permet également l'utilisation de deux illustrations : le diagramme de cycle de gestion du risque de catastrophe (DRMC) et le diagramme de réduction de risques de catastrophes (DRR).

Le défi majeur qui demeure, pour les intervenants internationaux, repose sur leur compétence, capacité et motivation de ne pas prendre seuls les rênes du processus de relèvement. A la place, ils doivent travailler dur pour soutenir et renforcer la capacité des communautés locales, organisations et ministères en place, pour permettre aux groupes locaux de prendre la responsabilité de la gestion de leurs initiatives humanitaires qui les concernent. Cet article explique également les défis principaux à relever par les intervenants principaux à Haïti, à la base du succès ou de l'échec du relèvement et du développement du pays à long terme.

Introduction

Si votre intention est véritablement d'aider nos gens, alors vous devez les écouter, les respecter et les traiter comme des partenaires égaux, non pas comme des bénéficiaires passifs .¹

Ces sentiments ont été formulés par un leader national éminent, il y a de cela un certain nombre d'années, de l'autre côté de la planète par rapport en Haïti, mais ils pourraient parfaitement s'appliquer aux défis actuels, auxquels doit faire face le leadership haïtien, qui guide sa nation pendant la phase de relèvement au début de la période post-tremblement de terre. Haïti est en effet le dernier pays affecté, suite à un certain nombre de méga-catastrophes qui ont affecté les communautés à travers le monde au cours des quelques dernières années, dont le Tsunami dans l'océan Indien en 2004 comme l'événement le plus documenté.

Plusieurs interventions d'urgence et des initiatives de relèvement clés seront mises en œuvre par un éventail de parties prenantes au cours des semaines, des mois et des années à venir. Ces réponses peuvent être articulées à partir du référentiel riche d'apprentissage qui provient de l'évaluation des méga-catastrophes qui l'ont précédé dans le monde, au cours des quelques dernières années. Une étude attentive de ces rapports mettra en évidence les multiples défis et complexités qui risquent surtout de surgir et donnera des informations précieuses sur les initiatives qui permettront d'atteindre un plus grand degré de succès.

Ce document présente également deux diagrammes qui seront utiles aux praticiens pour identifier les principales initiatives qui font partie des étapes d'intervention d'urgence, de relèvement et de réduction du risque pour cette catastrophe en particulier.

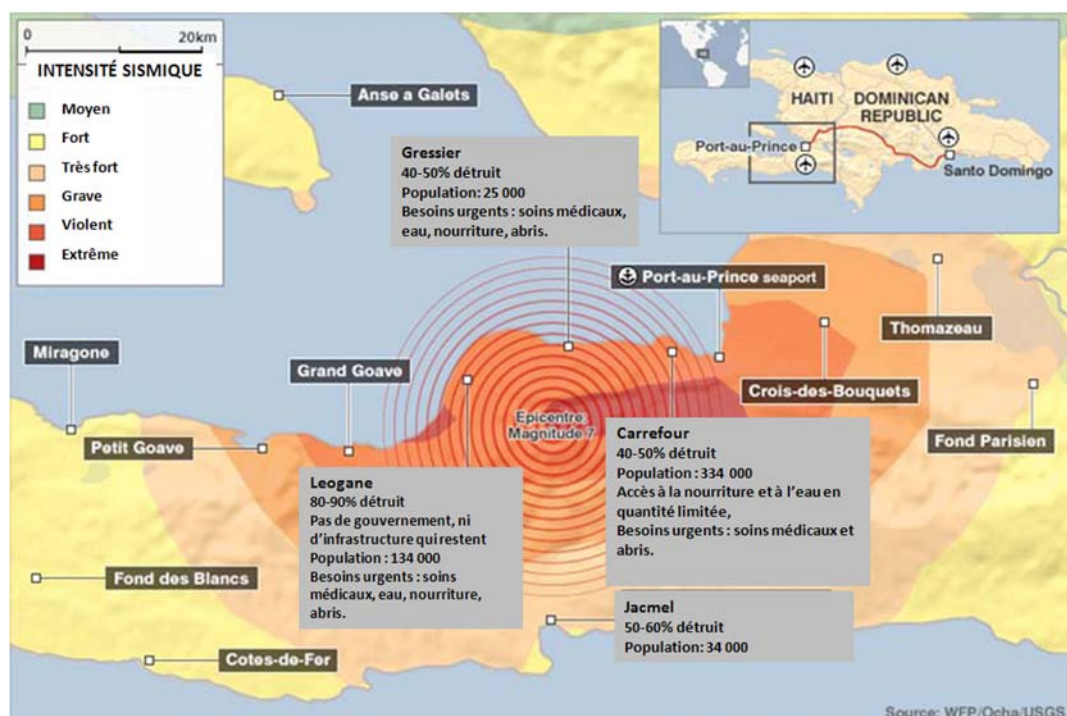
Le Contexte à Haïti

Haïti est l'un des pays les plus pauvres dans l'hémisphère occidental, avec une population de plus de neuf millions, dont les deux-tiers dépendent du secteur agricole. La capitale, Port-au-Prince (voir carte ci-dessous), a une population d'environ deux millions d'habitants. Avant que la catastrophe frappe, de nombreuses personnes étaient venues dans cette ville principale comme migrants pour tenter d'échapper à la pauvreté ancrée dans de nombreuses zones rurales. Le rapport sur le développement humain 2009 des Nations Unies (HDR) (2009 Human Development Report) indique qu'Haïti avait un indice de développement humain (IDH) de 0.532, ce qui place Haïti au 149^{ième} rang sur 182 pays dans le monde. Le HDR a également indiqué que 72 % de la population vivait sur l'équivalent de moins de 2 dollars par personne et par jour.

Le 12 janvier 2010, un tremblement de terre majeur mesurant 7.0 sur l'échelle de Richter², a dévasté Port-au-Prince, ainsi qu'un certain nombre d'autres villes. On compte au moins 150 000 morts, environ 200 000 blessés, entre 800 000 et 1 million de personnes déplacées et environ 2 millions de personnes qui auraient besoin d'une certaine forme d'assistance au cours des trois semaines qui suivront la catastrophe.³ La plupart des décès à Port-au-Prince et dans les villes avoisinantes sont dus à l'écroulement de bâtisses, ce qui a amené les survivants à chercher refuge dans l'arrière pays, avec de nombreuses personnes retournant dans leur village d'origine.⁴

L'envergure de cette catastrophe la place fermement dans la même catégorie que le Tsunami dans l'océan Indien en 2004 (228 000 personnes tuées), le tremblement de terre du Cachemire en 2005 (88 000 tués), le Cyclone Nargis en 2008 au Myanmar (140 000 tués) et le tremblement de terre du Sichuan en 2008, en Chine (80 000 tués).

La réponse initiale de la communauté internationale a été le choc, suivie d'une volonté de fournir une assistance immédiate. Alors que la réponse humanitaire initiale n'a pas été sans difficultés et sans critiques, à la fin de janvier 2010, 778 millions de dollars US ont été promis (avec un montant supplémentaire de 769 millions annoncés mais non confirmés).⁵ Une conférence ministérielle, comprenant 19 ministres des affaires étrangères et Organisation internationales, a eu lieu le 25 janvier à Montréal, au Canada, suivie par une volonté générale de supporter les initiatives de relèvement à long terme en Haïti. Les participants ont également accepté d'organiser une Conférence internationale de donateurs (Donors Conference) détaillée, au mois de mars, au siège des Nations Unies à New York. Dès la fin janvier, le gouvernement de Haïti demandait la mise en œuvre d'une évaluation des besoins post-catastrophe (PDNA) (de l'anglais Post Disaster Needs Assessment) en préparation à la conférence de New York.



Leçons à retenir des catastrophes majeures

NGO ALNAP⁶ et le Prevention Consortium ont préparé ensemble un article au bénéfice de la communauté humanitaire, suite au Tremblement de terre de Sichuan, en Chine, en 2008. Intitulé (traduction française) 'répondre aux tremblements de terre. Leçons à tirer des interventions d'urgence et opérations de relèvement suite à un tremblement de terre'.⁷ L'article est inspiré par plus de 30 années de recherche de scénarios de tremblement de terre. Il a inclut également un recueil complet et riche d'enseignements tirés des catastrophes majeures précédentes. L'un des points les plus importants est la nécessité pour les intervenants de se concentrer rapidement sur la phase de relèvement relativement plus complexe plutôt que de se concentrer uniquement sur les initiatives d'intervention d'urgence.

Le Tsunami dans l'océan indien de 2004 a été déclenché par un tremblement sous marin massif au large des côtes de Sumatra, dévastant sur son passage les côtes d'un certain nombre de pays, particulièrement l'Indonésie, Sri Lanka, les Indes et la Thaïlande. Le Tsunami a tué environ 228 000 personnes et en a affectées 1.7 millions supplémentaires. La catastrophe a entraîné des efforts mondiaux pour réunir des fonds, avec 13 milliards de dollars US en provenance de la communauté internationale. Ces sommes ont été utilisées, en conjonction au support financier du pays hôte, pour mettre en œuvre un certain nombre d'interventions de premiers secours et des programmes de relèvement pour les 4-5 années qui ont suivi. La plupart de ce travail a été évalué en détails, avec la plus grande partie des recherches effectuées par le TEC (Tsunami Evaluation Coalition), supportée par de nombreux donateurs et de nombreuses agences. L'étude d'origine, gérée par ALNAP, a abouti à un rapport de synthèse (Synthesis Report), qui fut, par la suite, converti en un compte rendu amélioré de rapport de synthèse (Expanded Summary of Synthesis Report) et cinq évaluations thématiques en commun.⁸ Le but de cette étude était le suivant :

1. Améliorer la qualité des interventions humaines, en incluant des liens vers les programmes de relèvement et le développement à plus long terme.
2. Obligation de rendre des comptes au public donateur et aux populations du pays affecté.
3. Tester l'approche TEC en tant que modèle possible pour les futures évaluations par un groupe d'agences en commun.

Le rapport comprend quatre recommandations clés qui s'articulent autour des questions d'appartenance et de responsabilité, de capacité, de qualité et de financement. Surtout, toutes les recommandations évoluent autour d'une idée centrale : la communauté d'aide humanitaire doit adopter un nouveau paradigme de ses travaux en '*céder l'appartenance des interventions aux populations affectées, déplaçant ainsi la notion de responsabilité en devenant, par la même, plus redevables envers elles*'.⁹ Ce sentiment clé émane également d'un article récent intitulé (en traduction française) 'Vers une bonne gouvernance humanitaire : le rôle de l'état affecté dans la catastrophe',¹⁰ qui soutient la nécessité pour la communauté internationale de mieux encourager et supporter le gouvernement hôte affecté et de lui permettre de prendre le rôle central et la responsabilité d'aider et de protéger ses citoyens en temps de relèvement suite à un sinistre.

Aussi, les améliorations des systèmes d'acheminement de services humanitaires qui ont suivi peuvent être attribuées aux études TEC (et à d'autres études). On peut citer comme exemple l'amélioration de la coordination sur le terrain entre les différents secteurs, qui est facilitée par la création de Clusters (grappes ou regroupements de services). Un Cluster est composé d'intervenants issus de gouvernements, d'envoyés de l'ONU et d'ONG impliqués dans un secteur particulier (par ex. Santé et logistique), qui se réunissent régulièrement en vue de partager des informations, de faciliter le planning en commun et la coordination des initiatives. Ainsi, depuis mi-janvier, douze Clusters¹¹ opèrent à Port-au-Prince, avec six Clusters supplémentaires basés dans la capitale voisine Santa Domingo, de la République dominicaine.

La deuxième amélioration est la mise en œuvre des évaluations en commun par un consortium d'intervenants clé. Ainsi, en réponse au Cyclone Nargis à Myanmar/Birmanie, une évaluation conjointe, PONJA (Post Nargis Joint Assessment), a eu lieu en juillet 2008, et une autre évaluation plus détaillée, PONREPP (Post-Nargis Recovery & Preparedness Plan) a eu lieu à la fin de cette année là. Les évaluations PONJA et PONREPP ont toutes deux été conduites par le Tripartite Core Group constitué lui-même du gouvernement de Myanmar, d'ANASE (Association des Nations de l'Asie du Sud-est), de l'ONU avec le support des communautés de développement et organismes humanitaires internationaux.

Le troisième exemple d'améliorations depuis le Tsunami dans l'océan Indien, est la mise en place d'un système centralisé pour prélever les fonds d'urgence. Cela a abouti à la création du CERF (United Nation's Central Emergency Response Fund) qui est en opération depuis 2006. Le CERF a déjà vu 25 millions de dollars US affectés pour les opérations humanitaires à Haïti. ¹²

Un des grands succès du programme de relèvement suite au Tsunami indonésien fut l'établissement du BBR (Aceh & Nias Rehabilitation and Reconstruction Agency). Cette haute autorité du gouvernement indonésien, qui commandait une grande présence locale sur le terrain, était chargée de coordonner de nombreuses initiatives de relèvement dans les parties d'Indonésie affectées par le Tsunami. Le BBR a pu gérer 7.0 milliards de dollars US affectés au processus de relèvement, suite au Tsunami indonésien, entre avril 2005 et avril 2009. ¹³ Ce programme, qui a remporté un grand succès, avait été délégué aux autorités du gouvernement local et au BAPPENAS Indonésien (Organisme de planification au développement national). Ces entités ont, à leur tour, pu sécuriser des fonds de la Banque Mondiale pour un total de 600 millions de dollars US, pour la période 2009-2012, qui a pu supporter 22 projets disséminés dans cinq régions.

D'autres études résultant du Tsunami de l'océan Indien et de catastrophes plus récentes fournissent de précieuses leçons pour les planificateurs du recouvrement en Haïti. L'Aceh Cooperation Assistance Research Project (ACARP), ¹⁴ un projet de recherche sociale qualitative indonésien, identifie les facteurs clés qui ont contribué ou qui ont, au contraire, empêché le succès du travail de relèvement et du redéveloppement des communautés, suite aux dévastations de tremblement de terre et du Tsunami 2004, sur une période de trois ans. Les conclusions de l'enquête soutiennent qu'il y a trois pivots déterminants pour le relèvement communautaire réussi, à savoir la gouvernance, les moyens de subsistance, la prise en charge des moyens de subsistance, les logements & infrastructures.

Alors que certains intervenants humanitaires, en particulier issus de la communauté internationale, des pays donateurs, des agences des Nations Unies et organisations internationales sans but lucratif (ONG) ont sans aucun doute appris et appliqué des leçons des expériences humanitari-

res précédentes, des préoccupations fondamentales restent en suspens. Le principal défi auquel doivent faire face ces parties prenantes est l'orientation principale au cœur des recommandations TEC originales qui affirme la nécessité de céder l'appartenance des interventions aux populations affectées, déplaçant ainsi la notion de responsabilité en devenant, par la même, plus redevables envers elles. Le défi de ce changement de paradigme consiste à rechercher des moyens de renforcement des capacités locales en hommes et d'autres ressources, sur le terrain, qu'il s'agisse des collectivités; des départements du gouvernement hôte à tous les niveaux, des ONG locales ou d'autres organisations similaires.

Une façon de mieux analyser ces processus humanitaires est par l'utilisation des diagrammes schématiques Disaster Risk Management Cycle (DRMC) and Disaster Risk Reduction (DRR) qui sont introduits dans la section suivante.

Diagrammes schématiques : DRMC (de l'anglais Disaster Risk Management Cycle/Cycle de Gestion du Risque de Catastrophe) & DDR (de l'anglais Disaster Risk Reduction/ Réduction du Risque de Catastrophe)

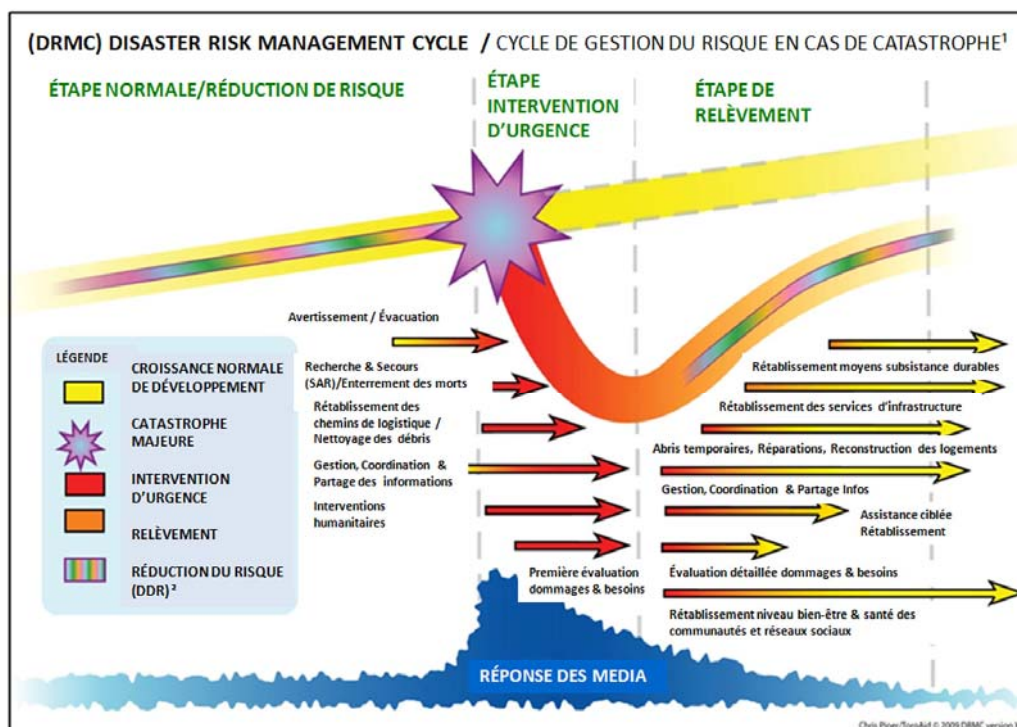
Deux diagrammes schématiques transmettent l'essence de la gestion des risques de catastrophes: le DRMC (Disaster Risk Management Cycle) ou schéma du cycle de gestion du risque de catastrophe et le DDR (Disaster Risk Reduction) ou schéma de réduction du risque de catastrophes. Le DRMC, en particulier, illustre clairement les nombreuses interventions d'urgence et les initiatives de relèvement qui ont été mentionnées dans ce document jusqu'à présent. Le DDR clarifie les principaux facteurs complémentaires qui se rapportent à la phase de réduction/étape normal de risque du DRMC.

Le diagramme schématique DRMC illustre les initiatives clés qui ont tendance à avoir lieu relativement vite au commencement d'une catastrophe ¹⁵ (tel un tremblement de terre), et plus particulièrement celles qui sont attachées aux étapes d'Intervention d'urgence et de Relèvement. Les tremblements de terre sont des événements rares pour lesquels il n'y a que très peu de temps, voire pas de temps du tout, pour prévenir et évacuer. Dans les quelques jours qui ont suivi le tremblement de terre en Haïti, les opérations de secours consistent en une lutte frénétique pour rechercher et pour libérer les personnes piégées dans les décombres. Des images d'un

grand nombre de corps jonchant les rues, non réclamés par personne, et la souffrance des familles qui cherchent leurs êtres chers inlassablement dans les fosses communes révélèrent le besoin de collecter et d'enterrer les morts convenablement et en temps opportun.

De plus, il y avait une difficulté de taille résultant de l'effacement des itinéraires logistiques, au début, pour l'acheminement de l'aide humanitaire bien nécessaire, en particulier l'eau, la nourriture, les abris d'urgence et les soins de santé aux personnes touchées, et plus particulièrement l'accès à l'aéroport principal et au port de Port-au-Prince.

Au début, on a assisté à des critiques justifiées envers les aspects clé de la gestion de l'intervention d'urgence, de la coordination, des systèmes de partages des informations, mais à la fin janvier, on a assisté à une amélioration grâce à la mise en place du JOTC (Joint Operations and Task Centre). ¹⁶ L'initiative de la direction générale de l'association du maire de Port-au-Prince métropolitain (CIVITAS) a été cruciale également à l'amélioration des systèmes d'intervention d'urgence, en invitant tous les intervenants humanitaires internationaux engagés à Port-au-Prince le 31 janvier à la mairie de Tabarre dans le but d'améliorer la coordination de l'aide d'urgence.



¹ Cela s'applique à une catastrophe qui surgit assez rapidement (comme un cyclone, des inondations, un tremblement de terre, tsunامي, feux de brousse, etc.), plutôt qu'à une catastrophe qui se développe plus lentement comme la famine (pour cause de sécheresse ou en cas de guerre)

² Pour plus de détails à ce sujet, voir le diagramme (DDR) Disaster Risk Reduction / Réduction du risque en cas de catastrophe

Le diagramme schématique DRMC montre également qu'il existe une nette corrélation entre l'attention des media et la période d'intervention des premiers secours; et également un rapport étroit entre l'attention des media et les opportunités de financement. Le cas du Tsunami dans l'océan Indien était unique en ce sens qu'il a bénéficié de six semaines d'attention ininterrompue de la part des media, ce qui a joué un grand rôle au niveau des énormes montants collectés à l'échelle internationale (plus de 13 milliards de dollars US). Malgré que le niveau d'attention de la part des media et les sommes collectées ne soient pas aussi élevés en Haïti en comparaison au Tsunami de l'océan Indien, les défis auxquels font face les spécialistes de la planification, particulièrement pendant l'étape de relèvement, seront similaires. La conférence ministérielle de Montréal a mentionné un programme de reconstruction qui durerait près d'une décennie, une période proche de celle de l'Indonésie, puisque le programme de relèvement du BRR a duré quatre ans et que le programme post-BRR a été conçu pour les trois années suivantes.

D'après l'étape de relèvement du diagramme DRMC, on doit noter que le planning doit être basé sur les évaluations des dommages et des besoins. L'importance de la nécessité d'évaluer les dommages a été soulignée par la secrétaire d'état des États-Unis, Mme Hillary Clinton,¹⁷ en prévision de la Conférence UN International Donors Conference qui aura lieu en mars à New York, et où les engagements financiers détaillés de la phase de relèvement seront exigés. Ces engagements reposeront largement sur les résultats provenant de l'évaluation planifiée du Post Disaster Needs Assessment (PDNA), qui est prévue pour la seconde partie du mois de février 2010. Ce sera un exercice similaire à celui de PONJA Post-Cyclone de Myanmar/Birmanie effectués en juillet 2008.

De plus, la restauration des services d'infrastructure que mentionne le diagramme schématique DRMC sera très difficile pour les autorités de Port-au-Prince. Il y a déjà eu des suggestions de re-location des fonctions administratives clés vers une location plus sûre (comme dans le cas de Rabaul, en Nouvelle Guinée, en 1994, suite à une éruption volcanique). Il y a également des besoins d'assistance humanitaire ciblée au cours des mois qui vont suivre. L'aide est actuellement orientée sur la fourniture de nourriture et d'abris

temporaires pour un grand nombre de personnes, ainsi que de traiter une myriade de cas de santé. Cependant, cette prise en charge est destinée à ceux qui ont perdu leur maison, leurs moyens de subsistance, sont blessés, ou font partie des membres les plus vulnérables de la communauté. Les organisations Gender and Disaster Network (GDN),¹⁸ Handicap International¹⁹ et HelpAge International²⁰ ont produit des ressources utiles, soulignant la nécessité d'observer une attention spéciale pour les groupes qu'elles représentent.

Le diagramme schématique DRMC met également en lumière trois autres composants majeurs qui contribuent au processus de relèvement : le support à la santé mentale et au bien-être de la communauté, le réaménagement de moyens de subsistance durables et la reconstruction des habitations et autres bâtiments. Chacun de ces secteurs est très complexe et imposera des efforts et de l'ingénuité des parties prenantes. Divers rapports TEC de 2006 à 2009 mettent en évidence deux domaines qu'un certain nombre d'intervenants et d'ONG ont trouvés particulièrement difficiles²¹. Ces domaines sont les réparations et la reconstruction des habitations et le redéveloppement des moyens de subsistance.²² De même, les études menées par ACARP ont souligné qu'un bon relèvement de la communauté était fondé sur le logement, les moyens de subsistance et une bonne gouvernance.

Il existe également de précieuses leçons à tirer d'autres situations de relèvement suite à un sinistre, qui sont plus récentes et qui se rapportent à la santé mentale et au bien-être de la communauté. Le Department of Health (ministère de la santé) de l'état du Victoria, en Australie, a commissionné un examen du travail de relèvement de la communauté²³ suite aux Grands Feux de brousse (Australian Bushfires Victoria) en février 2009, énumérant les cinq principes essentiels dans ce domaine : sécurité, calme, espoir, connectivité, efficacité personnelle et collective.²⁴

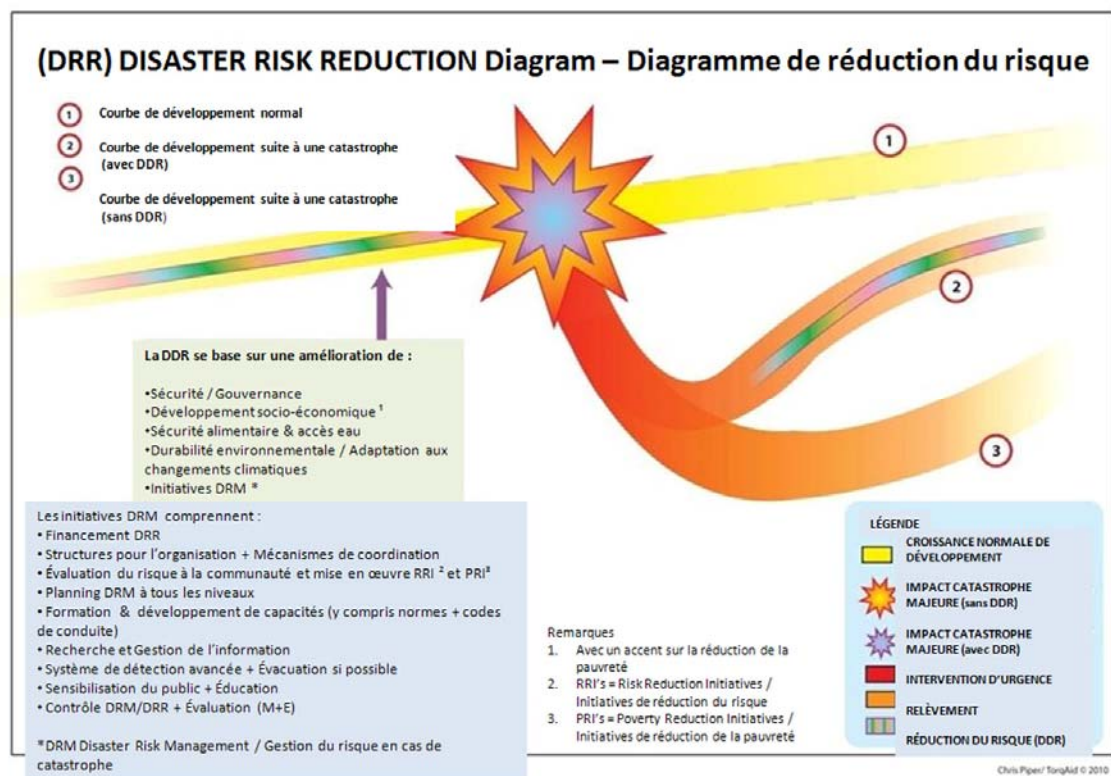
Le dernier élément de l'étape de relèvement du diagramme schématique DRMC est la réduction du risque de catastrophe (Disaster Risk Reduction) (DRR). DRR est un domaine complexe mais motivant, dont les composants principaux sont soulignés dans le schéma DRR complémentaire. Il existe en effet cinq composants qui contribuent au succès de la réduction du risque de catastrophe :

- Sécurité et bonne gouvernance
- Développement économique et social, avec un accent sur la réduction de la pauvreté
- Sécurité au niveau de la nourriture et de l'eau
- Durabilité environnementale et adaptation aux changements climatiques
- Un éventail d'initiatives de gestion des risques de catastrophes (DRM)

Un certain nombre de ces facteurs seront déterminants pour savoir si la phase de relèvement, suite au tremblement de terre à Haïti, s'avérera un succès relatif ou un échec. Le premier facteur se rapporte à la sécurité et la bonne gouvernance, où il convient de noter que Haïti se place mal suivant le rapport sur la corruption globale par Transparency International en 2009.²⁵ Le problème de la corruption ancrée a été soulevé à Montréal et les énormes flux de fonds et de ressources humanitaires importées auront la possibilité d'exacerber sérieusement cette situation déjà sombre. Il n'y a pas de solution simple, mais un besoin d'équilibre entre la mise en place de solides systèmes redditionnels et juridiques pour maximiser transparence et responsabilité, tout en permettant à la fois aux autorités haïtiennes de continuer à être maîtres de leur propre destin, plutôt que d'abroger la responsabilité à un organisme international extérieur.

Les leçons tirées des opérations humanitaires précédentes demeurent également pertinentes. Un grand nombre de troupes étrangères, principalement US, ont été déployées (ou promises) afin d'aider la police haïtienne et les forces de maintien de la paix de l'ONU sur place.²⁶ En Aceh, un certain nombre de forces armées étrangères (y compris celles de Singapour, Malaisie, des États-Unis et d'Australie) ont été invitées par le gouvernement de l'Indonésie pour aider la police indonésienne et les forces armées à rétablir les itinéraires logistiques et pour livrer l'aide humanitaire sur place. Malgré les préoccupations premières sur le déploiement d'unités militaires no ASEAN²⁷ en Aceh, la coordination globale a bien fonctionné, agrémentée de stratégies de sortie claires et pratiquement toutes les forces étrangères se sont retirées d'Indonésie dans un délai de trois à cinq mois de leur arrivée.²⁸ Il est à espérer qu'un scénario similaire se répètera en Haïti.

Au cours des dernières années, l'utilisation de forces militaires qui empiètent sur l'espace humanitaire²⁹ qui est normalement occupé par des acteurs humanitaires plus traditionnels comme les ONG, demeure une controverse, en particulier pour les déploiements en régions hautement politisées et/ou non sécurisées.³⁰



Avant le tremblement de terre, Haïti avait déjà à faire face à un certain nombre de problèmes de développement économique et social sérieux, et avait des difficultés à rembourser sa dette extérieure.³⁷ Cette situation, déjà regrettable, avait empiré, dans les mois qui ont précédé la catastrophe, par la Crise des prix alimentaires mondiaux 2008/9³² et la Crise financière internationale 2008/10.³³ Le rapport 2009 intitulé (en traduction française) 'Bilan sur l'insécurité alimentaire dans le monde'³⁴ produit conjointement par la FAO (Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture) et le WFP (Programme alimentaire mondial), nous donne des indications utiles sur les difficultés au niveau de la sécurité alimentaire et de l'eau pour des pays comme Haïti³⁵. De même, le rapport intitulé (en traduction française) 'Index alimentaire global : Le Défi de la Faim'³⁶ de l'IFPRI (Institut International de Recherche sur les Politiques Alimentaires) montre la relation qui existe entre la pauvreté, la santé et la sécurité alimentaire.³⁷

La viabilité de l'environnement, notamment la protection des forêts, est un défi pour les habitants d'Haïti depuis de nombreuses années. La pression sur la conservation des réserves forestières appauvries est susceptible de devenir aigue dans un proche avenir, en raison de la demande croissante de produits du bois dans le cadre du processus de relèvement et de reconstruction. Ces besoins peuvent aller à l'encontre des efforts pour conserver ces ressources naturelles précieuses et importantes.

Le cinquième composant complémentaire de DRR efficace est la mise en œuvre d'initiatives de gestion des risques de catastrophes (DRM) appropriées et efficaces. Elles sont résumées ainsi dans le diagramme DRR :

- Défense des intérêts, Politiques d'action et Législation
- Financement DRR
- Organisation, Structures et Mécanismes de coordination
- Evaluation du risque auprès des populations et mise en œuvre des initiatives de Réduction de risque (RRIs) et de Réduction de la pauvreté (PRIs)
- Planning du Risque de catastrophe à tous les niveaux de l'administration
- Renforcement des capacités et formation
- Gestion des informations et de la recherche

- Systèmes de détection anticipée et évacuations si possible
- Sensibilisation du public et éducation
- Surveillance continue et évaluation DRM/DRR

Deux des ouvrages référencés dans la bibliographie sélectionnée insistent sur les progrès en matière de réduction de risque en cas de catastrophe (DDR) dans le monde.³⁸ Les autorités concernées à Haïti peuvent également s'inspirer des initiatives de leurs voisins des Caraïbes et plus particulièrement des Gestions de risque de catastrophes (DRM) mise en place actuellement à Cuba, à la Jamaïque et dans la République dominicaine.³⁹ Ces pays ne cessent de mettre à jour ou d'améliorer leurs systèmes pour faire face aux catastrophes naturelles sur plusieurs années, et plus particulièrement les ouragans. D'autres pays voisins plus riches d'Amérique du nord ou du sud, comme les EU, le Canada et le Brésil, seront également en position d'offrir des ressources de renforcement des capacités utiles dans ce domaine.

Recommandations

1. La communauté internationale ferait bien de tirer des leçons d'un certain nombre de méga-catastrophes qui ont eu lieu au cours de ces quelques dernières années, y compris le Tsunami de l'océan Indien (2004), le tremblement de terre au Cachemire (2005), le Cyclone Nargis (2008) au Myanmar/Birmanie et le tremblement de terre du Sichuan Chine (2008). En particulier, il y a un grand nombre de leçons pertinentes qui peuvent être tirées des rapports Tsunami Evaluation Coalition (TEC), des évaluations post-Disaster du Myanmar/Birmanie, du rapport d'études sociales d'ACARP indonésien et des expériences du BRR indonésien pour la mise en œuvre de nombreux programmes de relèvement post-tsunami en Indonésie.

2. Les diagrammes schématiques DRMC (Disaster Risk Management Cycle) et DRR (Disaster Risk Reduction) sont des outils utiles pour aider les intervenants et les praticiens humanitaires à comprendre les éléments clés qui ont tendance à émerger suite à une catastrophe majeure, d'autant plus que ces éléments sont pertinents aux étapes d'Intervention des premiers secours, de Relèvement et de Réduction des risques/normal.

DRMC indique que le processus de relèvement va probablement prendre des années, plutôt que quelques mois. Cet intervalle de temps comprendra :

- des évaluations communes des dommages et des besoins
- une assistance humanitaire continue à certains groupes ciblés vulnérables
- la gestion, la coordination et le partage d'information
- le rétablissement des services d'infrastructure
- la réparation et la reconstruction des habitations et autres bâtiments
- le réaménagement de moyens de subsistance durables
- la mise en œuvre d'initiatives DRR (Disaster Risk Reduction)

3. Un défi majeur auquel devra faire face la communauté internationale sera celui de ne pas prendre sur les rênes du processus de relèvement, mais au lieu de cela, d'explorer les moyens de soutenir les initiatives qui sont principalement menées par les haïtiens eux-mêmes, représentés par les collectivités locales, les administra-

tions locales et des ONG déjà présentes. Il est fort probable que ces parties intéressées haïtiennes demanderont et qu'il leur soit offert un grand renforcement de capacités de la part de la communauté internationale.

4. En vue d'une contribution à 'building back better' (mieux reconstruire), une gamme complémentaires d'initiatives DRR (Disaster Risk Reduction) seront nécessaires. DRR en pratique combine un mélange complémentaire de :

- Sécurité et bonne gouvernance
- Développement économique et social, avec un accent fort sur la réduction de la pauvreté.
- Durabilité environnementale et adaptation aux changements climatiques
- Sécurité alimentaire et eau
- L'introduction d'un ensemble d'initiatives DRM (Disaster Risk Management) appropriées.

Deux de ces domaines seront particulièrement difficiles à appliquer efficacement, à savoir la possibilité de créer et de maintenir la bonne gouvernance à tous les niveaux et la mise en œuvre des initiatives de développements économiques et sociaux efficaces, qui comprennent des implications/éléments de réduction de la pauvreté et de sécurité alimentaire importants.

Notes en fin de publication

1. Xanano Gusmao, l'actuel Premier ministre de Timor Leste, comme cité par Kirtsy Sword Gusmao, dans sa publication de MacMillan 2003 "A Woman of Independence".
 2. Pour une explication sur comment les tremblements de terre sont mesurés et pour obtenir des conseils d'expert géologiques sur le tremblement de terre haïtien, accéder au site géologique des États-Unis au <http://www.usgs.gov>.
 3. Les chiffres provenant de l'Organisation des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires (UNOCHA), rapports de situation # 14 (daté du 27 janvier 2010) et # 15 (daté du 29 janvier 2010), ces rapports étant accessibles sur www.reliefweb.int.
 4. L'ONU OCHA Report # 15 a indiqué que fin janvier, environ 340 000 personnes avaient quitté Port-au-Prince, avec environ un tiers de ces déplacements de population dans le département d'Artibonite.
 5. Ces chiffres ont été signalés par l'ONU Financial Tracking Service (FTS), comme indiqué dans le rapport de situation numéro 15 daté du 29 janvier 2010 d'OCHA (Bureau de la coordination des affaires humanitaires de l'ONU)
 6. Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action –www.alnap.org.
 7. Voir bibliographie sélectionnée pour plus de détails.
 8. Voir la bibliographie sélectionnée sous ALNAP dans la bibliographie sélectionnée à la fin de ce document.
 9. Rapport de synthèse TEC voir : Expanded Summary, commentaire au bas de la p.4.
 10. Voir la référence à ce titre par Paul Harvey dans la bibliographie sélectionnée.
 11. Douze Clusters sont actuellement exploités à Port-au-Prince (d'après les rapports de situation d'OCHA), dans les secteurs suivants : Coordination/Gestion de camp; Education ; Abris d'urgence & Non Food Items (NFI) (Non alimentaire); Alimentation ; Logistique ; Nutrition ; Protection ; Eau, Assainissement & Hygiène (WASH); Agriculture ; Relèvement rapide ; Télécommunications d'urgence ; et Santé.
 12. Notez <http://ochaonline.un.org/Default.aspx?alias=ochaonline.un.org/cerf>.
 13. Notez le rapport annuel BRR 2007 Annual Report dans la bibliographie sélectionnée.
 14. <http://www.indo.usaid.gov.au/featurestories/acarpreport.pdf>.
- En d'autres termes tremblements de terre, tsunamis, cyclones, inondations, glissements de terrain, feux de brousse, etc.
16. Reportez-vous à UNOCHA Situation Report # 15 daté du 29 janvier 2010.
Cité dans le journal de Sydney Morning Herald, le 27 janvier 2010.
 18. 'Gender & Equality in Disasters: Six Principles for Engendered Relief and Recovery'.
 19. 'How to include disability issues in disaster management'.
 20. ' Older People in Disasters and Humanitarian Crises: Guidelines for Best Practice'.
 21. Voir le résumé élargi (Expanded Summary) du rapport de synthèse, p15
 22. Voir à nouveau le résumé élargi (Expanded Summary) du rapport Synthèse, pages 17-18.
 23. The Sax Institute's 'Community Recovery after the February 2009 Victorian Bushfires: A Rapid Review'.
Pour plus de détails, reportez-vous à la section Bibliographie sélectionnée.
 24. D'autres expliquent les notions de confiance, pouvoir et capacité pour retourner vers une vie normale.
 25. L'indice de perception de corruption (CPI), p.402, Haïti se retrouve au 177ième rang parmi 180 pays étudiés.
 26. Il y a actuellement environ 8000 personnels chargés du maintien de la paix dans le cadre de la mission des Nations Unies MINUSTAH, pour la stabilisation en Haïti, qui a été établie à Haïti depuis 2004.
 27. Association des Nations de l'Asie du Sud.

28. Il est instructif de noter le rôle utile de ces forces militaires externes mentionnées dans le rapport du TEC (Tsunami Evaluation Report)
29. Notez l'article 'Resetting the rules of engagement; trends and issues in military-humanitarian relations' dans la bibliographie sélectionnée.
30. L'exemple le plus évident étant celui des équipes militaires de reconstruction provinciale (PRT) (Provincial Reconstruction Teams) en Afghanistan.
31. Tandis que la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI) ont annulé la dette extérieure de 1,2 milliard de dollars US en 2009, il reste 900 millions de dollars US à payer au moment du tremblement de terre.
32. Voir publication séparée de ALNAP sur ce sujet.
33. Voir le dernier rapport de six mois de perspectives économiques du monde publié par le Fonds monétaire international (FMI)
34. Voir bibliographie pour plus d'informations sur cette référence.
35. Lorsque, par exemple, la proportion de la population mal-nourrie en Haïti a augmenté de 53 % en 2000-2, à 58 % au cours de 2004-6 (voir le graphique sur p. 49).
36. Voir bibliographie pour plus d'informations sur cette référence.
37. Dans les données fournies ici (p.13), Haïti est classé 76ième parmi 84 pays en développement, bien que son indice global de la faim (GHI) ne s'est que légèrement amélioré depuis 1990 (avec un indice de 33,6), comparativement à 2009 (indice de 28,2).
38. Ces rapports étant : 2009 World Disasters Report, and the 2009 UN Report on Global Assessment of DRR
39. Voir World Disaster Report, 2005 (voir la bibliographie), ch.2, qui passe en revue les différents systèmes de communication mis en place dans ces pays.

Bibliographie sélectionnée

ALNAP, 2008, *The Global Food Price Crisis: Lessons & Ideas for Relief Planners & Managers*, <http://www.alnap.org/publications/pdfs/ALNAPLessonsFoodPriceCrisis.pdf>

ALNAP, 2008, *Responding to Earthquakes 2008. Learning from earthquakes relief and recovery operations*, www.alnap.org/publications/pdfs/ALNAPLessonsEarthquakes.pdf

ALNAP, 2006/7, *Synthesis Report and Thematic Evaluation Set*, www.alnap.org/initiatives/tec.aspx. Il s'agit une évaluation majeure par des donateurs multiples (TEC) (Tsunami Evaluation Coalition) qui a suivi le Tsunami dans l'océan Indien, qui consiste en un Rapport de synthèse, et de cinq études thématiques, c'est à dire :

- Le rôle d'évaluation des besoins pour la réponse au Tsunami.
- Coordination de l'aide humanitaire internationale dans les pays affectés par le Tsunami.
- Impact de la Réponse au Tsunami sur les capacités locales et nationales.
- Liens entre Secours, Réhabilitation & Développement dans la Réponse au Tsunami
- Financer la Réponse au Tsunami

Ce document a été complété par un Expanded Summary of the Synthesis Report en 2007, http://www.alnap.org/pool/files/Syn_Report_Sum.pdf et en 2009 par une évaluation en commun intitulée Links between Relief, Rehabilitation, & Development (LRRD) - <http://www.alnap.org/pool/files/a-ripple-in-development-main-report.pdf>

The Association of South East Asian Nations (ASEAN) et alia, 2008, *Post Nargis Joint Assessment (PONJA)*, <http://www.aseansec.org/21765.pdf>

ASEAN et alia, 2009, *Post-Nargis Recovery & Preparedness Plan (PONREPP)*, <http://www.aseansec.org/CN-PONREPP.pdf>

BRR NAD-Nias, 2008, *Enriching the Construction of Recovery. Annual Report 2007*. The Executing Agency for the Rehabilitation and Reconstruction of Aceh and the Nias Islands, <http://www.e-aceh-nias.org>

Edwards, C., 2009, *Resilient Nation*, Demos, UK – www.demos.co.uk/publications/resilientnation

FAO/WFP, 2009, *State of Food Insecurity in the World: Economic Crises – Impacts and Lessons Leant*, <http://www.fao.org/docrep/012/i0876e/i0876e00.HTM>

Gender & Disaster Network (GDN), 2009, *Gender & Equality in Disasters: Six principles for Engendered Relief and Recovery*, http://www.gdnonline.org/resources/GDN_GENDER_EQUALITY_IN_DISASTERS.pdf

Global Humanitarian Forum, 2009, *Human Impact Report- Climate Change; The Anatomy of a Silent Crisis*, http://www.ghfgenewa.org/Portals/0/pdfs/human_impact_report.pdf

Handicap International Bangladesh (2005) How to Include Disability Issues in Disaster Management. Handicap International, Bangladesh. www.handicap-international.org/index.html

Harvey, P., 2009, *Towards Good humanitarian Government: The role of the affected state in disaster response*, HPG Policy Brief 37, Overseas Development Institute (ODI), <http://www.odi.org.uk/hpg>

Hawe, P., 2009, *Community Recovery after the February 2009 Victorian Bushfires: A Rapid Review*, http://www.health.vic.gov.au/environment/downloads/bushfire_rapid_review.pdf

Helpage International. Older People in Disasters and Humanitarian Crises: Guidelines for Best Practice. Helpage International, UK <http://www.helpage.org/Resources/Manuals>

International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC), 2005, *World Disasters Report: Focus on Information in Disasters (Ch.2)*, <http://www.ifrc.org/publicat/wdr2005/index.asp>

International Monetary Fund, January 2010, *World Economic Outlook Update* <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2010/update/01/index.htm>

International Food Policies Research Institute (IFPRI) et alia, 2009, *2009 Global Hunger Index: The Challenge of Hunger. Focus on Financial Crisis & Gender Inequality*, <http://www.ifpri.org/sites/default/files/publications/ghi09.pdf>

Munich Re, 2009, *Topics Geo – Natural Catastrophes 2008*, www.municheco.org/publications/302-06022_en.pdf

Oxfam, 2009, *Suffering the Science: Climate Change, People & Poverty*, Oxfam Briefing Paper 130, Oxford, UK, <http://www.oxfam.org/en/policy/bp130-suffering-the-science>

Thorburn, C. et alia, 2007, *The Acehese Gampong Three Years On: Assessing Local Capacity & Reconstruction in Post-tsunami Aceh*, Report of the Aceh Community Assistance Research Project (ACARP). <http://www.indo.usaid.gov.au/featurestories/acarpreport.pdf>

Transparency International, 2009, *Global Corruption Report, 2009; Corruption and the Private Sector*, <http://www.transparency.org/publications/gcr>

United Nations Development Program (UNDP), 2009, Human Development Report (HDR), 2009, <http://hdr.undp.org/en/>

UNOCHA Situation Reports as recorded in Relief Web – www.reliefweb.int under 'Haiti'

United Nations, 2009, *2009 Global Assessment on Disaster Risk Reduction. Risk and Poverty in a Changing Climate. Invest Today for a Safer Tomorrow*. United Nations, Geneva. www.preventionweb.net/english/hyogo/gar

State Government of Victoria, 2009, *Victorian Bushfires Royal Commission Interim Report* www.royalcommission.vic.gov.au/Interim-Report

Webster, R., J.Ginnettio, P.Walker, D.Coppard, R.Kent, 2009, *The Humanitarian Costs of Climate Change*, Feinstein International Center, Tufts University, Massachusetts, USA, http://www.preventionweb.net/files/8058_FeinsteinTuftsclimatechange.pdf

Wheeler, V & A.Harmer, 2006, *Resetting the rules of engagement: Trends and issues in military-humanitarian relations*, HPG Research Briefing No. 21, Overseas Development Institute (ODI), <http://www.odihpn.org>

Translator's Note:

Please note that some papers' titles have been translated into French in the text for comprehension purpose. Nevertheless, it is possible, in some cases, that these papers may have been published under a different name in French if they happen to have been published into French as well. In all cases, you will be able to find the exact title of the original document in English in the Endnotes for further references and access to the whole article in the source text, namely English.