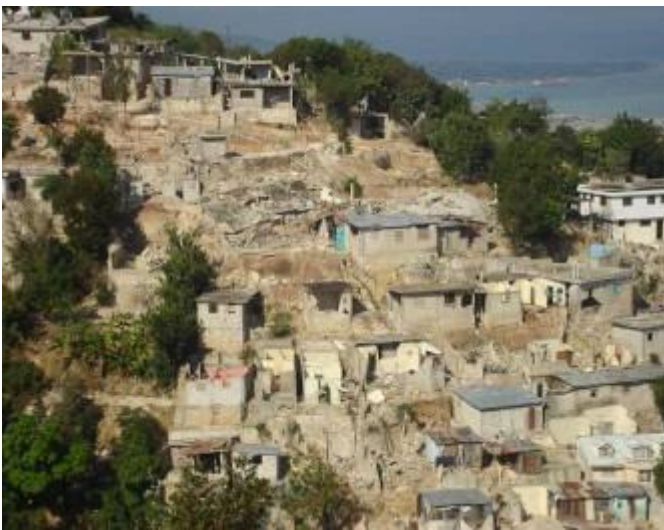


Etude en temps réel de la gestion de la crise en Haïti après le séisme du 12 janvier 2010

Mission du 9 au 23 février 2010

Rapport de mission



**François Grünewald
Blanche Renaudin**

4 avril 2010

Etude financée par la Délégation aux Affaires Stratégiques du Ministère de la Défense



Remerciements

La mission d'évaluation du Groupe URD souhaite ici remercier la Délégation aux Affaires Stratégiques (DAS) qui a permis la réalisation de cette étude d'évaluation en temps réel en Haïti.

Elle remercie aussi tous ceux qui, à Paris, à New York ou en Haïti, ont bien voulu la recevoir et livrer leur témoignage à chaud ainsi que les leçons apprises de cette catastrophe.

Notre gratitude particulière va à l'égard de tous les Haïtiens qui, bien que frappés tragiquement par le drame du 12 janvier, nous ont toujours réservé un accueil chaleureux empreint de gentillesse et ont porté un intérêt attentionné à cette démarche originale.

La mission souhaite aussi remercier les institutions invitées à participer au comité de pilotage :

Ministère de la Défense

L'Etat-major des armées

Le Centre de planification et de conduite des opérations de l'état-major des armées (CPCO)

Le Centre interarmées de doctrine et d'entraînement des forces (CICDE)

Ministère des Affaires Etrangères et Européennes

La Direction de la prospective du Ministère des Affaires Etrangères

La Mission interministérielle pour la reconstruction d'Haïti

Le Centre de crise (CDC)

L'ambassade de France à Port au Prince

Ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales

La Direction de la prospective du Ministère de l'Intérieur

Le Centre opérationnel de gestion des crises (COGIC)

Présentation de l'équipe d'évaluation

L'équipe était composée de François Grünewald, directeur général et scientifique du Groupe URD - évaluateur senior connaissant à la fois la gestion des catastrophes, l'action humanitaire, les problématiques de la coordination civilo-militaire et le contexte haïtien - et de Blanche Renaudin, ingénieur agronome spécialiste des questions d'environnement.

L'implication de François Grünewald du Groupe URD dans cette évaluation a été souhaitée par la DAS pour son expertise reconnue en matière d'évaluation de l'action humanitaire et des contextes de crise. Il a notamment été chargé de l'évaluation de l'aide publique française apportée aux pays touchés par le tsunami le 26 décembre 2004 ainsi que de l'évaluation de la coordination de la réponse internationale aux ouragans de 2008 en Haïti.

<p>Avertissement : Cette étude reflète la position de ses auteurs et n'engage pas la position officielle du Ministère de la Défense.</p>

Carte d'Haïti



Liste des acronymes

ACF	Action Contre la Faim
CAMEP	Centrale Autonome Métropolitaine d'Eau Potable
CAP	Processus d'Appels Consolidés
CC CM	Coordination et Gestion des Camps
CDGRD	Comité Départemental de Gestion des Risques et des Désastres
CE	Commission européenne
CERF	Fonds Central d'Intervention d'Urgence (Central Emergency Relief Fund en anglais)
CICR	Comité International de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (ICRC en anglais)
CNGRD	Comité National de Gestion des Risques et des Désastres
CNSA	Coordination Nationale de la Sécurité Alimentaire
COU	Centre d'Operations d'Urgence
CPIO	Comité Permanent Inter-Organisations (ou IASC en anglais)
CRH	Croix-Rouge Haïtienne
CRS	Catholic Relief Services
CT	Comité Technique de la Communauté Internationale
DINEPA	Direction Nationale de l'Eau Potable et de l'Assainissement
DOMP	Département des Opérations de Maintien de la Paix (ou DPKO en anglais)
DPC	Direction de la Protection Civile
DSNCRP	Document de Stratégie Nationale de Croissance et de Réduction de la Pauvreté
ECHO	Service d'Aide Humanitaire de la Commission européenne
E-JOC	Centre des opérations combinées Extended
ETC	Télécommunications d'Urgence
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture
FEWS NET	Réseau du système d'alerte précoce sur la famine
FICR	Fédération Internationale de la Croix-Rouge (ou IFRC en anglais)
GACI	Groupe d'appui de la coopération internationale
GBV	Violence liée au genre
HI	Handicap International
IASC	Inter-Agency Standing Committee
IDP	Déplacés internes
INEE	Réseau inter-agences d'éducation d'urgence
MARNDR	Ministère de l'Agriculture des Ressources Naturelles et du Développement Rural
MAST	Ministère des Affaires Sociales et du Travail
MDM	Médecins du Monde
MICT	Ministère de l'Intérieur et des Collectivités Territoriales
MINUSTAH	Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti
MINUSTAH/HDCS	Section de Coordination des affaires humanitaires et de développement de la MINUSTAH
MINUSTAH/ HR	Section des Droits de l'Homme de la MINUSTAH
MSF	Médecins Sans Frontières
MSPP	Ministère de la Santé publique et de la Population
MTPTC	Ministère des Travaux Publics Transports et Communications
NFI	Biens non alimentaires
OAS	Organisation des Etats Américains
OCHA	Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations unies

OFDA	Bureau des Etats-Unis pour l'Aide aux Catastrophes à l'étranger
OHCHR	Haut-commissariat aux Droits de l'Homme
OIM	Organisation Internationale pour les Migrations
OMS/ PAHO	Organisation Mondiale de la Santé / Organisation Panaméricaine de la Santé
ONG	Organisation Non Gouvernementale
PAM	Programme Alimentaire Mondial
PNH	Police Nationale d'Haïti
PNUD	Programme des Nations unies pour le Développement
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'Environnement
SNEP	Service National d'Eau Potable
SNGRD	Système National de Gestion des Risques et des Désastres
TDC	Table de Concertation
TS	Table Sectorielle
UN	Nations unies
UNCT	Equipe Pays des Nations unies
UNDAC	Equipe de l'ONU pour l'évaluation et la coordination en cas de catastrophe
UNICEF	Fonds des Nations unies pour l'Enfance
WASH	Eau, Assainissement et Hygiène (ou Water, Sanitation and Hygiene en anglais)

Table des matières

INTRODUCTION	7
1. LA METHODE	9
1.1. Phase de préparation	9
1.2. Mission sur le terrain (du 9 au 23 février 2010)	9
1.3. Activités au retour de la mission.....	10
2. CARACTERISTIQUES DU CONTEXTE	11
2.1. Une histoire ancienne et riche.....	11
2.2. Des catastrophes fréquentes	13
3. LE TREMBLEMENT DE TERRE DU 12 JANVIER 2010 EN HAITI.....	14
3.1. Un évènement exceptionnel.....	14
3.2. Les contraintes de la gestion de la crise.....	15
4. LA PREMIERE PHASE: RECHERCHE-SECOURS-DEBLAIEMENT.....	20
4.1. Une réponse d'extrême urgence très réactive	20
4.2. La réponse de la France	22
4.3. L'engorgement du système de médecine de catastrophe :	28
4.4. La difficile gestion des corps et des questions de médecine légale	29
5. LA PHASE « ACTION HUMANITAIRE CLASSIQUE »	30
5.1. Diagnostic et évaluations	30
5.2. La coordination par les autorités nationales.....	34
5.3. La mécanique onusienne et la coordination sectorielle (Clusters).....	34
5.4. La mobilisation des ONG et du mouvement Croix-Rouge.....	37
5.5. La réponse opérationnelle	38
5.6. La coordination civilo-militaire	46
5.7. La coordination des bailleurs de fonds	48
5.8. La ligne de temps d'intervention	49
6. GESTION DES RISQUES ET BESOINS A VENIR	50
6.1. Les risques à venir.....	50
6.2. Les évolutions prévisibles des besoins.....	52
7. RECOMMANDATIONS	53
7.1. Rester réaliste.....	53
7.2. Privilégier la préparation et l'anticipation	53
7.3. Se donner les outils pour améliorer la réponse internationale	54
7.4. Organiser la réactivité de la France.....	55
7.5. Construire et ancrer la crédibilité.....	56
7.6. Nouvelles contraintes, nouveaux outils – matérialiser les marges de progrès.....	57
CONCLUSION.....	58
ANNEXES	60
Annexe n°1 : Cartes des risques.....	61
Annexe n°2 : Calendrier de la mission	63
Annexe n°3 : Liste des personnes rencontrées.....	64
Annexe n°4 : Bibliographie consultée	67
Annexe n°5 : Colloque d'Angers	71
Annexe n°6: Les principes de la Good Humanitarian Donorship Initiative	72

INTRODUCTION

Capturer la mémoire du premier mois de la réponse à une catastrophe a très rarement pu être réalisé par le secteur de l'évaluation. Si les déploiements militaires ou ceux de la sécurité civile conduisent régulièrement des retours d'expérience (RETEX), les évaluateurs arrivent souvent bien après, c'est-à-dire alors que les équipes des premières heures et semaines ont depuis longtemps été remplacées et que le retour à la normale a modifié les perceptions et les enseignements de cette première phase.

Le Groupe URD essaye depuis longtemps de faire converger et de promouvoir les exercices d'évaluation de cette phase de la réponse d'urgence extrême. Les efforts faits après l'ouragan Mitch en 1998-99 et après les événements du Kosovo, d'Afghanistan et le Tsunami ont permis de justifier l'importance de cette démarche. Les Nations Unies ont repris cette posture sous le nom de « Evaluation en Temps Réel » (ETR). La difficulté de mobiliser dans les premiers jours des moyens et des équipes prêtes et aguerries à ce genre d'exercice fait que l'équipe ETR arrive souvent plusieurs mois après l'évènement.

Le Groupe URD conduit depuis plusieurs mois un travail de recherche soutenu par la Délégation aux Affaires Stratégiques du Ministère de la Défense sur la thématique des « risques non intentionnels » (catastrophes naturelles, technologiques et sanitaires) à l'horizon des trente ans. A l'occasion de la présentation du rapport intermédiaire de ce projet de recherche au Comité de Pilotage interinstitutionnel (Ministère des Affaires Etrangères, Ministère de la Défense, Ministère de l'Intérieur et des collectivités locales, centres de recherche spécialisés, etc.), quelques jours après le tremblement de terre, il a été confié à François Grünewald, en complément de cette étude en cours, une consultance sur *La gestion de la crise en Haïti après le séisme du 12 janvier 2010*, sous la forme d'une mission d'évaluation en temps réel.

L'objectif de cette consultance était de:

1. Faire un **état des lieux**, le plus factuel et le plus neutre possible, des acteurs et des structures locales, nationales et internationales, mises en place pour gérer la crise.
2. Evaluer la **cohérence entre les besoins et les actions d'aide d'urgence**. L'étude apportera un regard critique sur l'adéquation entre les besoins des populations affectées, la délivrance de l'aide d'urgence par les acteurs civils et militaires et les contraintes propres à ce contexte d'intervention. Les conclusions de cette analyse devront orienter les décisions futures en matière d'anticipation et de planification de la gestion de crise pour les acteurs français, tant dans un cadre national que face aux enjeux multilatéraux.
3. Interroger la population bénéficiaire de l'aide d'urgence et essayer de comprendre leur **perception** de la gestion de la crise, leur **appréciation** de la qualité de l'aide et de ses acteurs, ainsi que leur **représentation du futur**.
4. Analyser cette gestion sous l'angle **défense et sécurité** en dégagant, via l'action de la MINUSTAH, le déploiement militaire américain et l'imbrication des interventions militaires extérieures, les leçons apprises et les savoir-faire requis.

Après cette mission, il s'agira dans un second temps d'analyser de façon factuelle et critique la gestion institutionnelle de cette crise dans un espace temporel compris entre le 12 janvier 2010, date du déclenchement de la catastrophe, et début mars 2010. L'analyse à froid de la réponse institutionnelle à la crise portera sur le dispositif français, les dispositifs étrangers nationaux les plus significatifs et les dispositifs multinationaux (BCAH de l'ONU, la MINUSTAH, l'Union Européenne, les Organisations internationales et régionales...).

Enfin, les conclusions de la consultance porteront sur l'imbrication ou la coordination des différents dispositifs d'intervention de l'aide d'urgence et les besoins estimés en planification.

Les résultats de la consultance devront notamment porter sur:

- la prise en compte des contraintes dans la gestion de la crise;
- l'évaluation initiale de situation et des besoins;
- la chronologie de la réponse au séisme;
- l'impact de l'aide internationale d'urgence sur la sécurité.

Les résultats de l'étude devront illustrer les améliorations à apporter au dispositif interministériel en cours de mise en œuvre et proposer des pistes pour la planification de l'action de l'Etat à la gestion des crises.

Le présent rapport présente :

- En chapitre 1 : La méthode mise en œuvre
- En chapitre 2 : Les caractéristiques du contexte
- En chapitre 3 : Les caractéristiques de la catastrophe et des contraintes qu'elle a induites
- En chapitre 4 : La réponse des premiers jours (phase recherche/sauvetage/déblaiement)
- En chapitre 5: La phase d'aide humanitaire classique
- En chapitre 6 : Une analyse des risques à venir
- En chapitre 7 : Les grandes lignes de recommandation

Quelques éléments sur des enjeux plus stratégiques concluront ce rapport.

En annexe, le lecteur trouvera :

- N°1 : la carte des risques
- N°2 : le calendrier de la mission
- N°3 : la liste des personnes rencontrées
- N°4 : la liste des principaux documents consultés
- N°5 : les grandes lignes émergentes du Colloque d'Angers sur le génie militaire et les crises
- N°6 : Les Principes de l'initiative GHD

1. LA METHODE

La mission, validée le 27 janvier 2010 lors d'une réunion à la DAS, a été établie en plusieurs phases :

1.1. Phase de préparation

Cette phase de préparation a compris :

- Un premier travail de recueil et d'analyse documentaire mené grâce à l'appui du centre de documentation du Groupe URD ;
- la prise de contact avec les différents éléments de la réponse française (Sécurité civile, COGIC du MINIOCT, Centre de Crise du MAEE, Ambassade de France à New York, Ambassade de France en Haïti, équipe de coordination interministérielle autour de l'ambassadeur Pierre Duquesne, Sophie Jouineau de la DAS, etc.),
- la prise de contact avec les institutions onusiennes impliquées : OCHA (Genève et New York), DPKO (New York);
- la prise de contact avec différentes parties prenantes de la société civile en France, notamment la Fondation de France, les ONG, les coopérations décentralisées ;
- la mise en place d'une veille sur la situation (récupération des informations) ;
- la mise en place de l'itinéraire de l'équipe du Groupe URD ;
- la prise de contact avec le niveau européen, notamment avec la DG ECHO et la Présidence espagnole de l'UE ;
- une réunion du Comité de Pilotage qui s'est tenue à la DAS le 8 Février 2010.

Cette phase de préparation a abouti à un rapport de démarrage, présenté le 8 février 2010 au COPIL. Cette réunion a permis de présenter les différents contacts déjà établis par le Groupe URD pour préparer la mission en Haïti et de préciser les résultats de la consultance qui portaient notamment sur :

- la prise en compte des contraintes dans la gestion de la crise. L'aide était-elle adaptée en termes technique et d'adaptation aux conditions d'Haïti en général et de Port-au-Prince en particulier ? L'aide a-t-elle été appropriable par les acteurs nationaux (état et société civile) ?
- l'évaluation initiale de situation et des besoins. L'aide était-elle pertinente en termes de priorité et de choix sectoriels ?
- la chronologie de la réponse au séisme;
- l'impact de l'aide internationale d'urgence sur la sécurité.

Le chronogramme prévisionnel de la mission a pu être finalisé.

1.2. Mission sur le terrain (du 9 au 23 février 2010)

La mission terrain s'est déroulée en deux temps :

- Passage à New York pour rencontrer la mission française auprès des Nations Unies ainsi que les parties prenantes à la gestion de la crise haïtienne dans l'appareil des Nations Unies (DPKO, BCAH/OCHA) ;
- Mission proprement dite en Haïti.

Afin d'avoir une opérationnalité maximale sur le terrain, l'équipe d'évaluation était autonome au plan logistique, et est arrivée par le route de Santo Domingo avec une voiture de location. La lettre de mission de la DAS a permis de faciliter la mission du Groupe URD.

La mission a tenté de rencontrer le maximum de parties prenantes: les autorités haïtiennes, ce qui restait de mécanismes « sauvetage et déblaiement », (en fait essentiellement les Français, tous les autres étant partis depuis la fin Janvier), les agences des Nations Unies, notamment la MINUSTAH et le Représentant Spécial du Secrétaire général de l'ONU, les ONG et les bailleurs. Diverses rencontres à l'Ambassade de France, notamment avec l'ambassadeur M. Le Bret et son équipe, ainsi qu'avec le commandement de la Sécurité Civile française.

Enfin, et peut-être surtout, la mission a cherché à rencontrer la population haïtienne et à comprendre la perception de la situation et de l'aide humanitaire que pouvaient avoir les Haïtiens. Pour ce faire, la mission a visité de nombreux sites de personnes déplacées à Port-au-Prince centre et dans ses quartiers périphériques ainsi que sur Gressier et Léogâne.

1.3. Activités au retour de la mission

Il s'est agi :

- d'assurer le complément de collecte d'informations essentielles (auprès du COGIC, de l'EMA et de l'UNDAC) ;
- de compléter la collecte et l'analyse documentaire ;
- de réaliser les premières restitutions « à chaud » (deux sessions ont ainsi eu lieu) ;
- et de rédiger le présent rapport de mission.

On notera certaines difficultés pour obtenir un point de situation du CPCO pour compléter nos informations.

Une version 1 de ce document a été envoyée au Comité de Pilotage de l'étude. Les remarques, critiques et suggestions faites alors, ont servi de base à la finalisation du présent rapport.

2. CARACTERISTIQUES DU CONTEXTE

2.1. Une histoire ancienne et riche

La République d'Haïti, qui couvre un tiers environ de l'île d'Hispaniola, a une histoire mouvementée qui conditionne de façon très significative l'ensemble des dynamiques de gouvernance et de développement et explique à elle seule une partie de la situation locale.

- **1492 : Christophe Colomb découvre l'île d'Hispaniola, île la Caraïbe.** C'est le début du massacre des autochtones premiers occupants ;
- **XVI^e siècle : Importation massive d'esclaves africains** pour remplacer les indiens disparus.
- **1697** : partage de l'île entre la France et l'Espagne correspondant peu ou prou aux états actuels, Haïti et Saint Domingue ;
- **XVIII^e siècle** : prospérité de la partie française grâce au café et à la canne à sucre.
- **1791 : soulèvement des esclaves et des "petits blancs" menés par Toussaint Louverture.**
- **1795** : la partie espagnole d'Hispaniola est cédée par traité à la France.
- **1804 : Indépendance d'Haïti, 1^{ère} république noire au monde.**
- **22/12/1804** : Jean-Jacques Dessalines se proclame Empereur d'Haïti, mais une rivalité oppose bien vite le Nord (l'Empire) au Sud (la République, sécessionniste).
- **1820** : Haïti est réunifiée par Jean-Pierre Boyer.
- **1843** : Révolte des populations noires qui entraîne la chute du président Boyer.
- **1850-1910** : dictatures et misère jusqu'à la restauration de la république par N. Geffrard.
- **1914-1934 : occupation américaine entre 1922 et 1934.**
- **1937** : à Saint Domingue, massacres de 10000 à 20000 émigrés haïtiens pour "blanchir la race".
- **1957-1987 : dictature des Duvalliers.** C'est le règne de la violence des Tontons Macoutes.
- **1990** : Jean Bertrand Aristide est élu Président de la République avec près de 70% des voix.
- **1991** : coup d'état militaire du général Cedras. Exil du président Aristide aux E.U.
- **1994 : présence militaire américaine en soutien au retour du président Aristide qui termine son mandat.**
- **1995** : René Préval est élu président de la République d'Haïti.
- **2001 : Après une campagne très tendue, J.B. Aristide est réélu président.**
- **2004** : L'insécurité provoquée par les groupes armés entraîne une nouvelle crise politique, Le Plan d'action de la Commission régionale pour les Caraïbes (CARICOM) prévoyant le partage du pouvoir entre le président Aristide et l'opposition est rejeté. En mars, est déclenchée une intervention d'une force multinationale sous mandat des Nations unies qui conduit au départ en exil de J.B. Aristide. Boniface Alexandre est nommé président par intérim. En juin, sur la base des résolutions 1529, le Conseil de sécurité autorise le déploiement immédiat d'une force multinationale intérimaire pour une période de trois mois. La résolution 1542 du Conseil de sécurité autorise le déploiement de la Mission des Nations Unies pour la Stabilisation en Haïti (MINUSTAH) pour une période de six mois, en remplacement de Force intérimaire. ..
- **2006: René Préval est réélu à la présidence de la république en février.** Il s'en suit un certain retour au calme
- **2008:** série d'ouragans et de tempêtes dévastateurs, avec notamment d'importants dégâts sur la ville de Gonaïves
- **2009** : Des tensions au sein du gouvernement entraînent le départ du Premier Ministre Mme Pierre-Louis et la nomination de M. Jean-Max Bellerive à ce poste.

On notera combien la question de la dette de l'indépendance (dette qui correspond à un quasi-achat de son indépendance par Haïti) reste une souffrance dans la relation entre les deux pays de même qu'est vivace la déception, en France, d'avoir vu le régime du Président Aristide, devenu « Titide » dans l'inconscient collectif des deux pays, tourner à l'autoritarisme.

Haïti est le plus pauvre des pays de la zone Caraïbe et un des pays dotés des plus bas indices de développement humain. Dans ce pays aux montagnes érodées, aux populations paupérisées très dépendantes de l'aide et des transferts de fonds de la diaspora, le concept de catastrophe socio-naturelle fréquemment utilisée en Amérique Latine et centrale prend toute sa force.

La faiblesse de l'Etat héritée d'une histoire turbulente et des récentes années d'instabilité politique ont fait d'Haïti un des pays les plus vulnérables aux chocs extérieurs, et les catastrophes naturelles y ont un impact extrêmement fort. Les difficultés rencontrées pour gérer les catastrophes naturelles sont une des expressions de cette vulnérabilité. Là où un cyclone touchant Cuba ne fait que quelques victimes, une version pourtant déjà dégradée du même aléa climatique (cyclone devenu tempête tropicale) faisait, malgré les efforts réalisés, plusieurs centaines de morts à Haïti.

Depuis 2005, d'importants progrès ont été faits grâce à une démarche d'amélioration de la gouvernance (aux niveaux national et décentralisé) ainsi que d'efforts importants réalisés pour la restauration de l'état de droit et la réforme du secteur de la sécurité (soutien/formation de la Police Nationale Haïtienne –PNH-, seule force pouvant prétendre à un mandat d'exercice légitime de la violence dans un pays sans armée).

Cette amélioration est un des effets de la présence de la MINUSTAH, mission intégrée de l'ONU, qui effectue un travail considérable, grâce à sa composante civile, de renforcement des capacités des institutions décentralisées (mairies, sections communales, etc.). En outre, des efforts importants ont été réalisés dans le renforcement des capacités de prévision et la réponse aux catastrophes naturelles, principalement les ouragans et les tempêtes tropicales qui se succèdent depuis 2004.

On notera que la vision de la population sur la MINUSTAH reste ambivalente. Les difficultés rencontrées par certaines troupes pour communiquer avec les populations rendent parfois le dialogue difficile.

Quelques chiffres clés pour comprendre la MINUSTAH

Pays contributeurs de troupes:

Argentine (557), Bolivie (208), Brésil (1.280), Canada (5), Chili (509), Equateur (67), États-Unis (6), France (2), Guatemala (116), Inde (1), Jordanie (634), Corée du Sud (1), Népal (1.078), Paraguay (31), Pérou (209), Philippines (157), Sri Lanka (959) et Uruguay (1.136).

Pays fournissant des agents de police civile :

Argentine, Bangladesh, Benin, Brésil, Burkina Faso, Cameroun, Canada, Chili, Chine, Colombie, Côte d'Ivoire, Croatie, Egypte, El Salvador, Espagne, États-Unis d'Amérique, France, Grenade, Guinée, Inde, Jamaïque, Jordanie, Madagascar, Mali, Népal, Niger, Nigeria, Pakistan, Philippines, République Centre Africaine, Roumanie, Rwanda, Russie, Sénégal, Serbie, Sri Lanka, Tchad, Togo, Turquie, Uruguay, Yémen

2.2. Des catastrophes fréquentes

Face à la fréquence des désastres naturels, une institution nationale a été mise en place en 1999 : le Système National de Gestion des Risques et des Désastres (SNGRD). Un secrétariat permanent coordonne les activités de 26 institutions gouvernementales et non-gouvernementales impliquées dans la préparation et la réponse aux catastrophes naturelles. Le Ministre de l'Intérieur et des Collectivités Territoriales (MICT) dirige le développement de politiques via le Comité National de Gestion des Risques et des Désastres (CNGRD). Présente théoriquement aux niveaux national, provincial et communale, la Direction Générale de la Protection Civile (DPC) est responsable de la coordination opérationnelle. En cas d'urgence, le Centre d'Opération d'Urgence (COU) - qui réunit les membres du secrétariat permanent du SNGRD et de la DPC - est activé pour la mise en pace et la coordination de la réponse à la catastrophe naturelle.

La gestion des dernières catastrophes naturelles a montré à la fois le dynamisme et les limites des capacités opérationnelles de la DPC. La coordination nationale est souvent gênée par des appartenances politiques conflictuelles, en particulier au niveau communal. Alors que certains membres de l'administration sont fidèles envers les structures nationales, d'autres le sont envers le maire et ses réseaux. En outre, Haïti a connu un important niveau de politisation de l'aide avec des officiels dirigeant l'aide humanitaire dans leur intérêt (par exemple lors de campagnes électorales) ou même la détournant¹.

A un niveau stratégique au sein du SNGRD, le gouvernement haïtien a mis en place le Groupe d'Appui de la Coopération Internationale (GACI), qui réunit les agences de l'ONU, la MINUSTAH, les agences internationales de développement, les bailleurs et les ONG internationales. L'enjeu est d'assurer la coordination des acteurs internationaux impliqués dans la préparation aux catastrophes naturelles et dans les activités de réponse, de mobiliser des fonds et d'assurer une coopération technique.

En cas d'urgence, les acteurs internationaux doivent théoriquement participer régulièrement à des réunions, partager de l'information, participer à des évaluations multisectorielles, intégrer leur réponse dans le plan d'action du gouvernement et produire un rapport final sur leurs activités.

Au sein du système de l'aide, c'est la version locale du IASC, le Comité Permanent Inter-organisations (CPIO), qui assure en Haïti la coordination entre acteurs internationaux. Des efforts considérables ont été réalisés depuis 2004 dans le renforcement des capacités de prévision et de réponse aux catastrophes naturelles. Le drame actuel prend place typiquement dans un contexte où les aléas les plus fréquents (à forte occurrence) occultent les aléas graves mais à fréquence plus faible. Si l'histoire haïtienne évoque bien les tremblements de terre qui détruisirent Cap Haïtien en 1840 et Port-au-Prince en 1700, ces drames du passé n'ont que marginalement influencé la stratégie nationale de gestion des risques (voir les cartes des risques en annexe n°1). On notera que depuis quelques années la Direction de la Protection Civile haïtienne produisait des plans de contingence, mais que ceux-ci étaient focalisés sur le « probable » (cyclones, inondations, glissements de terrain) et moins sur le « possible » (tremblements de terre). On notera que des efforts étaient en train d'avoir lieu sur ces questions, notamment pour le développement d'outils de communication « grand public » sur les risques sismiques et que le responsable de ces travaux a été lui-même tué dans le séisme, tenant à la main la mallette contenant les premiers outils élaborés.

¹ D'après des entretiens, y compris avec des représentants du gouvernement et du personnel national d'ONG, mais aussi de la documentation provenant des Clusters.

3. LE TREMBLEMENT DE TERRE DU 12 JANVIER 2010 EN HAÏTI

3.1. Un évènement exceptionnel

Le tremblement de terre, qui a touché Haïti le 12 janvier présente un certain nombre de caractéristiques assez particulières :

- **Sa violence** : Même s'il n'a été de que de 7 sur l'échelle de Richter, il a touché avec une grande violence les concentrations urbaines sur la péninsule sud du pays, du centre sud de la baie de Gonaïves (Gressier, Léogane, Carrefour) à l'autre côté de la montagne sur Jacmel, zones parcourues par des failles connues, du fait de la localisation de l'épicentre.

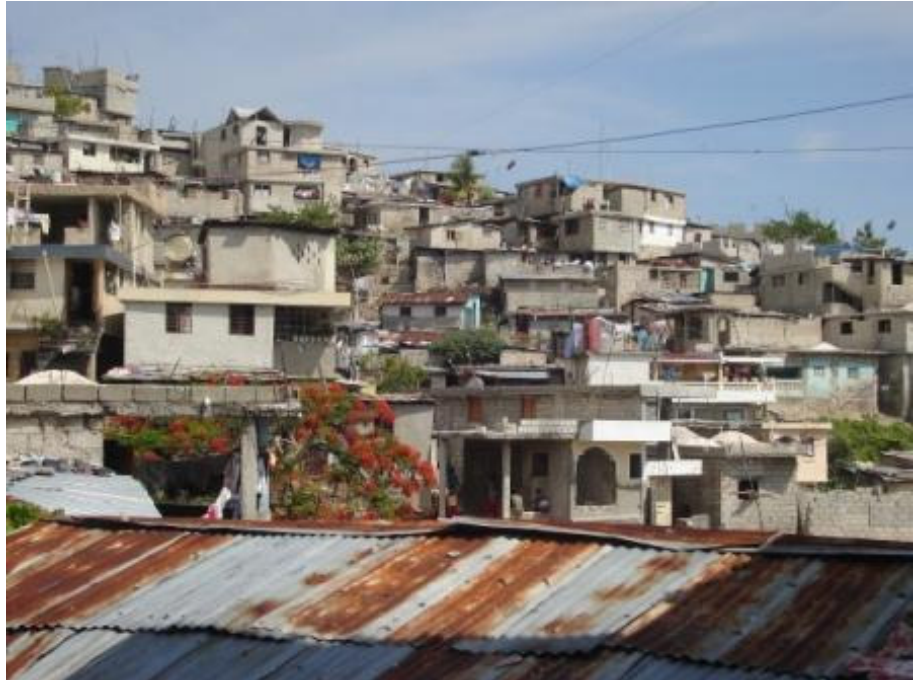
La cinématique du tremblement de terre du 12 janvier 2010 à Haïti (source Reliefweb.org)



- **L'heure du séisme** a aussi son importance. 16h53, c'est une heure où beaucoup de personnes étaient encore au travail ou en train de le quitter et les enfants encore dans les salles de cour. Si le séisme avait eu lieu dans la nuit, les pertes auraient sans doute été beaucoup plus élevées. Le tremblement de terre a eu lieu au moment où se tenaient quelques réunions importantes au HQ de la MINUSTAH, ce qui explique le nombre important de cadres MINUSTAH tués. Par contre, la nuit est tombée très vite après, laissant une ville en souffrance et sans lumière. Par ailleurs, le phénomène a eu lieu en pleine nuit en Europe, entraînant des contraintes de mobilisation. Heureusement, la plupart des cellules spécialisées ont une veille en H 24.
- **Le nombre de victimes et de personnes affectées par le désastre**: Les chiffres des populations touchées par le tremblement de terre sont importants. D'après la Direction Nationale de la Protection Civile haïtienne (DNPC), il y a eu plus de 217.000 morts, plus de 300.000 blessés avec un nombre important de cas graves à très graves, 1.230 million de personnes sans abri à Port-au-Prince, et plus de 500.000 déplacés qui ont fui la capitale. La catastrophe est, en termes de létalité, de l'ordre du Tsunami de décembre 2004, mais concentrée sur une seule zone.

- **Port-au-Prince, la capitale du pays, nœud névralgique et stratégique, est touché de plein fouet.** Les centres nationaux de commande sont à terre. Même si le gouvernement lui-même n'a subi aucune perte parmi les ministres, le Palais présidentiel a été en bonne partie détruit et la cité ministérielle mise par terre. Les pertes humaines dans l'appareil administratif sont nombreuses. De nombreux fonctionnaires passeront les premiers jours à essayer de retrouver ses proches et à panser ses plaies.

- **L'absence totale de stratégies antisismiques dans les codes de construction,** qu'ils soient étatiques ou privés, a rendu l'impact des secousses très fort sur des constructions non conçues à résister à ce genre de contraintes. Les règles de base de chaînage et de raccord des fers à béton nécessaires en zone d'activité sismiques n'étaient quasiment pas respectées.



Port au Prince avant le tremblement de terre (Groupe URD, 2009)

Les habitations plus souples, comme le vieil habitat traditionnel sur pilotis ou une grande partie des bidonvilles en matériaux très légers, ont beaucoup moins souffert que l'habitat en béton.

- **L'appareil des Nations Unies (MINUSTAH) a été décapité** et ce qui est resté du haut en bas de la hiérarchie a été mis dans un réel état de « sidération », entraînant une paralysie partielle. Les pertes humaines sont considérables : 101 employés ont perdu leur vie dans ce drame, dont le Représentant spécial et chef de la mission, 7 autres cadres civils, 36 militaires et 7 agents de police de l'ONU. C'est la plus grosse perte que l'ONU ait jamais eu en un seul événement.

3.2. Les contraintes de la gestion de la crise

Les structures de l'Etat ont été très touchées: Tant les Haïtiens que de nombreux acteurs internationaux ont regretté, lors de cette phase difficile, le faible leadership haïtien. Il est clair que le choc a été terrible. L'état d'affaiblissement dans lequel l'administration haïtienne s'est trouvée a réduit sa capacité de réactivité et limité la capacité de prise en charge de la direction des opérations. La phrase « *le président est sonné* » est revenue fréquemment dans les entretiens avec les Haïtiens. Cet état de « sidération » qui a perduré longtemps dans certains secteurs, a entraîné une vive désillusion au sein de la population et a renforcé la méfiance de la population envers les autorités. Les répercussions politiques de cette situation doivent être analysées en finesse.

La MINUSTAH a perdu son chef, le Représentant spécial du Secrétaire général de l'ONU et beaucoup de ses cadres : Le fait que la hiérarchie de la MINUSTAH ait été directement victime du tremblement de terre a été catastrophique. Le Secrétaire général de l'ONU a nommé très rapidement un remplaçant à son Représentant spécial porté disparu, ce qui a sans doute sauvé la réputation de la MINUSTAH. Le nouveau SRSR, Edmond Mulet, avait dirigé la mission de juin 2006 à août 2007 et a ainsi été immédiatement crédible et opérationnel. Toutefois, la MINUSTAH n'a pas tout de suite coopéré avec les acteurs humanitaires ; au contraire, elle estimait que son mandat politique et sécuritaire ne lui permettait pas, ce qui a provoqué des tensions et des difficultés, notamment avec l'UNDAC. Très vite, le Conseil de sécurité de l'ONU s'est réuni le 18 janvier pour écouter le Secrétaire général qui revenait d'une première visite en Haïti le 17 janvier. Le 19 janvier, le Conseil a adopté à l'unanimité la Résolution 1908, augmentant de 2000 militaires et 1500 policiers les plafonds de personnels autorisés au sein de la MINUSTAH et, à la demande du Secrétaire général formulée la veille, a donné une direction plus « humanitaire » à la mission². Cette augmentation portait le nombre de Casques bleus autorisés à plus de 12.500.



L'hôtel Christopher, siège de la MINUSTA, après le tremblement de terre.

² Lettre envoyée par le Secrétaire Général de l'ONU à son représentant spécial Edmond Mulet du 22 Janvier.

De façon classique dans ce genre de catastrophes, un certain nombre de contraintes non ou mal prises en compte entraîne des dysfonctionnements qui aboutissent à un engorgement de l'aide et à des blocages majeurs de la coordination des interventions.

Les difficultés de communication ont été très vite importantes: Comme c'est fréquent, un tel désastre affecte les installations de télécommunication tant sur la zone touchée qu'entre celle-ci et le reste du monde. Ces difficultés de communication ont été considérables du fait que le centre névralgique lui-même, la capitale, était touché. Skype et Internet ont néanmoins continué de fonctionner par intermittence, une fois le système de portables hors service. Ainsi exemple, la MINUSTAH a dû vite passer sur son réseau Haute Fréquence pour contacter ses différents bureaux dans le pays, car le réseau de téléphone cellulaire. C'est par CNN que l'information a réellement circulé les premiers jours.

Aéroport : Si la piste n'a pas été touchée par le tremblement de terre et restait utilisable pour les gros porteurs, l'aéroport n'était pas facilement immédiatement accessible sauf pour des pilotes capables de se poser à vue car la tour de contrôle avait été rendue inopérante par le séisme. Les avions, les bonnes volontés et l'argent ont afflué rapidement, conduisant à la première phase classique d'engorgement de l'aéroport. L'aéroport a alors très rapidement été pris en main par l'armée américaine et la 82^e division aéroportée qui a mis en œuvre une opération militaire d'envergure, afin notamment d'évacuer les milliers de ressortissants américains et de préparer l'arrivée des renforts. Si la gestion très particulière des priorités par les Américains a agacé de nombreux observateurs, tout le monde en Haïti s'accorde sur le fait que cette prise en charge de l'espace aérien autour de Port-au-Prince a été essentielle pour limiter le désordre et surtout prévenir des accidents aériens qui auraient eu des répercussions catastrophiques : un avion s'écrasant sur le tarmac ou sur le camp de la MINUSTAH qui jouxte l'aéroport, et l'ensemble de la dynamique de l'aide aurait été mis en danger. Cette action locale, rapide et planifiée, a ainsi permis de réguler un minimum l'aide et sa mise en œuvre. Mais les restrictions dans les autorisations d'atterrir pour les avions civils et non américains, notamment en ce qui concerne le matériel médical (MSF a perdu 2 jours en devant passer par St Domingue) indiquent clairement que les priorités données aux vols destinés à la réponse à l'urgence humanitaire ont été de deuxième rang face aux besoins propres de l'armée américaine.

La logistique des équipes humanitaires : Si certaines des équipes USAR, des agences de l'ONU et des ONG avaient prévu dans leur « kit de déploiement » ce qu'il fallait pour être autonome, ce ne fut pas le cas de tout le monde. En outre, il a été difficile pour de nombreuses équipes de trouver des moyens de transport. De nombreuses voitures avaient été détruites ou paralysées en ville par les débris d'immeubles effondrés. De fait, le toit du garage de l'Ambassade de France s'est effondré et a détruit la majeure partie du parc logistique de l'ambassade. La disponibilité en carburant était très limitée durant les premiers jours.

Difficultés initiales avec la MINUSTAH : La capacité logistique de la MINUSTAH est restée plusieurs jours indisponible pour les humanitaires, la MINUSTAH ne voulant pas prendre en charge des activités hors mandat DPKO. Il fallut attendre le 19 janvier et les nouvelles orientations données pour 6 mois par le Conseil de Sécurité pour que les choses s'améliorent. C'est seulement à partir de là que l'UNDAC a pu utiliser des hélicoptères de la MINUSTAH pour faire des reconnaissances hors de Port-au-Prince, notamment sur la côte vers Léogane et Gressier et de l'autre côté de la crête montagneuse vers Jacmel.

L'utilisation des ports : L'état du port de Port-au-Prince et les dégâts suite au séisme ont rendu difficile l'utilisation de ces installations pour la logistique de l'aide. Celui de Carrefour a subi une petite marée noire mais le gros des réserves en carburant est resté intouché, ce qui s'est avéré crucial pour le redémarrage des activités (réouverture rapide des stations services). Les navires militaires déployés au profit du transport logistique de l'aide (notamment par les Etats-Unis et la France avec le Siroco) n'ont pas eu immédiatement accès aux quais. L'utilisation de bâtiments légers avec des capacités amphibies (tel le Francis Garnier) a permis des déchargements rapides sur les plages, notamment de véhicules qui faisaient cruellement défaut durant les premiers jours. La remise en état des capacités portuaires a été décisive pour permettre l'arrivée de l'aide alimentaire.

Accès aux zones affectées : Les contraintes d'accès aux quartiers touchés semblent avoir été très considérables, notamment du fait des caractéristiques urbaines de Port-au-Prince (flancs de montagne très densément peuplés donnant sur une petite plaine côtière). Les dynamiques urbaines rendaient l'accès difficile aux différentes zones déjà avant le tremblement de terre (étroitesse de nombreuses rues et ruelles de Port-au-Prince et de leurs caractéristiques liées à la configuration à flanc de colline). Seuls quelques grands axes (une partie de Delmas, les axes sur la plaine côtière vers le Palais présidentiel et le quartier administratif, zone de l'Ambassade de France) ont été rapidement accessibles. L'accumulation de débris, les corps de victimes (au moins pendant les premiers jours) et les nombreuses personnes sinistrées cherchant à se protéger des répliques en restant à découvert ont rendu les déplacements difficiles. De facto, pour la majorité des sinistrés, l'aide est d'abord venue des voisins et des amis.



L'axe Delmas, rapidement dégagé (photo URD, 2010)

La sécurité : Face à la situation d'Haïti, pays qui a vécu des périodes de troubles³ provoqués par des groupes armés agissant au bénéfice d'acteurs politiques dans la période 2000-2004, la préoccupation sécuritaire a été extrêmement prégnante lors des premières semaines de la réponse au tremblement de terre. On se rappelle en effet qu'en avril 2008, Haïti a été confronté à une grave crise alimentaire et gouvernementale. Les émeutes à Port-au-Prince ont entraîné une forte réaction de la MINUSTAH, dont certains contingents ont tiré des balles en caoutchouc. Tandis qu'un nouveau gouvernement était formé, le PAM fournissait une aide alimentaire d'urgence pour calmer les esprits, mais les mécanismes politiques derrière cette situation sont encore à identifier. La crainte d'une reprise de l'activité des gangs de Cité Soleil a été accentuée par l'évasion des détenus de la prison centrale, détruite par le séisme. La paranoïa sécuritaire s'est remise à fonctionner comme en 2004-2005. Pour les équipes UNDAC, le déplacement dans Haïti à partir de la base logistique de la MINUSTAH près de l'aéroport demandait systématiquement à la fois l'accord de UNSS⁴ et l'accès à une escorte militaire. Ceci a fortement réduit les capacités de déploiement rapide même si le chef de l'UNDAC sur place a pu faire des « miracles » pour améliorer la mobilité des équipes USAR. Les détachements français de sécurité civile ont fonctionné sous protection légère de détachements de gendarmes et ont été assez mobiles grâce à cela.

³ Y compris avec des enlèvements et des demandes de rançon

⁴ United Nations Department for Security and Safety. UNSS est l'institution des Nations Unies qui gère la sécurité du personnel et des installations des Nations Unies sur le terrain.

Carte des zones détruites de Port-au-Prince (source SRTIT)



4. LA PREMIERE PHASE: RECHERCHE-SECOURS-DEBLAIEMENT

4.1. Une réponse d'extrême urgence très réactive

La réaction locale :

La population sous le choc a tenté de sauver dans la nuit ce qu'elle pouvait et de se mettre à l'abri. L'entraide entre voisins, amis et membres de la famille a été au cœur de la survie pour des milliers d'Haïtiens bloqués sous les décombres légers ou blessés

(Recherche dans les décombres, photo URD, 2010)



Des témoignages nombreux sur cette solidarité ont été collectés lors de la mission tout en soulignant également les difficultés rencontrées du fait :

- de la nuit qui est tombée très vite et qui a été rendue très pénible par l'absence d'électricité ;
- de la difficulté de sortir les gens bloqués sous les décombres en l'absence de matériel de désincarcération et de moyens lourds ;
- de la gestion humainement très douloureuse des centaines de blessés et gens bloqués sous les décombres, qui appelaient à l'aide et pour lesquels il était impossible d'intervenir par incapacité à trouver le matériel adéquate même au bout de plusieurs jours après la catastrophe ;
- de la question de la gestion des cadavres dans un contexte religieux où le vaudou est un élément très sensible.

Les ONG travaillant déjà à Haïti, le CICR ainsi que le bureau du BCAH/OCHA, tous présents sur place, se sont rapidement mobilisés à la fois en lançant l'alerte internationale et en tentant de mettre en place au plus vite des démarches d'évaluation de la situation et de lancement d'opération d'urgence. Dans la nuit, en motos, les équipes de MSF se sont organisées et ont réactivé deux hôpitaux celui de Cité Soleil et celui de Martissant, dans lesquels les blocs opératoires étaient à peu près intacts. Les équipes des différentes ONG et agences basées provinces ont souvent été rapatriées sur la capitale pour soutenir les efforts de secours.

La Direction nationale de la Protection Civile haïtienne (DPC) s'est tout de suite mobilisée, même si son siège à Port au Prince a été durement touché. Par chance, une partie de l'équipe opérationnelle était en province et n'a pas été touchée. Contactée par téléphone cellulaire, puis très vite par radio HF (dès que le système téléphonique a cessé de fonctionner), le détachement de la DPC est revenu dans la nuit sur Port-au-Prince. La DPC était évidemment sous-équipée pour faire face à un désastre d'une telle ampleur. De plus, la seule équipe de recherche/secours/déblaiement avec un peu de matériel est basée à Port-de-Paix qui se trouve à l'autre bout du pays.

La mobilisation internationale des institutions internationales de sécurité civile

L'UNDAC⁵ (United Nations Disaster, Assessment and Coordination) s'est très vite mobilisé. L'alerte est parvenue au centre UNDAC à Genève à 23h05, soit très rapidement après l'évènement, tenant compte du décalage horaire. Une alerte globale est immédiatement envoyée et à minuit, l'UNDAC activait le système de mobilisation des équipes USAR⁶. Le Centre virtuel de Coordination des Opérations sur Site (Virtual OSOCC) été alors activé pour recueillir et coordonner les offres de services, compte tenu des règles en vigueur développées dans le cadre des procédures INSARAG (International Search and Rescue Advisory Group), et jouer son rôle de centre de commande virtuel.

A 00h22 le 13 janvier, l'équipe islandaise ICE-SAR indiquait qu'elle préparait son déploiement. A 8h45, la coordination des protections civiles européennes (EU-PCT), activée par le Centre de Suivi et d'Information (Monitoring and Information Centre, ou MIC⁷) annonçait qu'elle se déployait en soutien à l'UNDAC. L'équipe de coordination de l'UNDAC arrivait à Port-au-Prince moins de 24h après le tremblement de terre avec le vol de la sécurité civile européen B-FAST. Elle a pu rencontrer assez vite la DHPC, mais celle-ci était sans moyen et sans capacité décisionnelle, du fait de la rupture de lignes de communication avec le Ministère de l'Intérieur.

L'objectif était de mettre en place au plus vite le système de réception des équipes USAR, du dispositif d'identification des besoins et d'allocation des tâches. La mise en place du système d'allocation des tâches (tasking) avec le centre d'accueil et de distribution des tâches (Reception and Dispatch Center) et le centre de coordination opérationnelle a été immédiate (mesures INSARAG), mais complexe logistiquement du fait du faible soutien initial offert par la MINUSTAH. Très vite, de grosses difficultés logistiques et de communication ont rendu le travail difficile. Le déploiement en soutien à l'équipe UNDAC (logistique, communication cartographie, etc.) a commencé à arriver le 16/01. Tandis que la mécanique UNDAC se mettait en place, des équipes USAR et du personnel de santé sont arrivés du monde entier. Plus de 1900 secouristes internationaux, dont plusieurs équipes cynophiles (175 chiens en tout) ont été déployés en une cinquantaine d'équipes USAR, la France ayant elle envoyé plus de 1100 personnes au total, dont 250 secouristes. Plus de 130 personnes ont été sorties vivantes des décombres grâce à l'énergie déployée et aux dépenses engagées, ce qui est à la fois un record en comparaison avec d'autres catastrophes similaires et tristement faible face à la létalité globale de l'évènement (plus de 215.000 morts). Beaucoup de gens ont été soignés par les secouristes USAR dans les lieux détruits, puis évacués vers des structures de médecine de catastrophe ou ce qui restait du système de santé de Port-au-Prince. Une plus grande efficacité aurait pu être obtenue si plus d'hélicoptères avaient été disponibles.

⁵ L'UNDAC est la structure des Nations Unies qui coordonne les premières actions en situation post-désastre, et notamment les activités de recherche/secours/déblaiement et dépend du Bureau de Coordination de l'Action Humanitaire des Nations Unies BCHA, (acronyme anglo-saxon OCHA). L'UNDAC est en charge de l'activation du Centre virtuel de Coordination des Opérations sur Site (Virtual OSOCC), du développement et de la promotion des directives du Groupe expert pour la recherche et déblaiement (Guidelines INSARAG –International Search and Rescue Advisory Group), qui permettent une coordination et une interopérabilité des équipes déployées sur zone.

⁶ USAR : Urban Search and Rescue. C'est l'abréviation anglo-saxonne consacrée pour définir les équipes "Recherche/secours/déblaiement" spécialisées dans les opérations post catastrophes en milieu urbain.

⁷ Le MIC est un outil de communication en alerte H24 servant à identifier et notifier les demandes d'aide en sécurité civile et à les relayer vers les instruments spécifiques de chaque état membre.

La République dominicaine voisine a réagi très vite en envoyant du personnel USAR et des équipes médicales dès le lendemain. La RD a gardé un soutien médicale et logistique important à la Frontière, pour accueillir les blessés et apporter son soutien aux efforts de secours⁸. Dans les 24 heures suivant le désastre et du fait de leurs proximités géographiques, les Etats-Unis et la France (capacités basées en « Zone Antilles ») ont pu envoyer des capacités d'intervention (pour les Américains, le Disaster Assessment and Response Team est parti de Washington dès le 13), suivi de près par les Canadiens. La mobilisation régionale a été très forte (Argentine, Chili, Pérou, etc.), notamment celle des pays avec des troupes dans la MINUSTAH et des instances régionales (CEPAL). Ce dispositif a été renforcé par d'autres corps d'armées et forces de Sécurité civile (israélienne, chinoise, etc.).

On notera la priorité fréquente donnée aux équipes de chercher les ressortissants de leurs propres pays. Ceci explique ainsi la concentration importante et durable d'équipes USAR autour des grands hôtels de Port-au-Prince, dans lesquels les délégations étrangères étaient nombreuses. Certaines Sécurités Civiles sont venues chercher leurs ressortissants et sont reparties juste après. La plupart ont au contraire fait tous leurs efforts pour pouvoir aussi assurer une aide aux populations haïtiennes, mais là encore, la priorisation des efforts a été essentielle. C'est là où la « neutralité » de la mécanique UNDAC, avec sa capacité d'allouer des taches en fonction des besoins identifiés et de l'évaluation des dommages, prend tout son sens.

4.2. La réponse de la France

La France a réagi rapidement en termes de Sécurité Civile, d'assistance aux français touchés par la crise et assistance humanitaire. Ceci a été rendu possible du fait de plusieurs facteurs :

- la mobilisation très rapide de l'ambassade et de l'Ambassadeur Le Bret, qui a tout de suite activé l'outil dual que représente le Centre de Crise⁹ (soutien aux français de l'étranger confrontés à des situations difficiles liées à des crises et action humanitaire) et a organisé la réponse sur place ;
- Coté « action consulaire », la double mécanique « Départ de Port-au-Prince - Réception à Fort de France ou même directement à Paris » a été facilitée par l'envoi de personnel consulaire, pour la prise en charge médicale et psychologique des ressortissants français touchés par le tremblement de terre. On notera que tous les aéronefs du Ministère de la Défense (MINDEF) de Port-au-Prince vers Fort de France ont été disponibles pour procéder au retour de ressortissants français et européens qui le souhaitaient;
- Côté humanitaire, le CDC a très rapidement envoyé une première équipe de reconnaissance sur zone et a détaché pour quelques semaines d'une part un cadre expérimenté (soutien à l'ambassadeur pour les questions « logistiques et de priorisation »), et d'autre part un jeune cadre pour la relation avec les ONG, les Clusters et les agences de Nations Unies ;
- la proximité d'un dispositif français dans les Antilles : de facto, la première équipe de secours international touchant le sol haïtien venait des Antilles françaises et est arrivée le 13 janvier à en fin d'après midi, suite à des retards du à du transvasement de fret d'un gros porteur aux moyens porteurs. Le pré-positionnement d'hommes et de matériel dans la zone (présence d'un DICA aux Antilles) a été un atout fort ;

⁸ Vue l'histoire entre les deux pays, cette aide a été un geste politique positif important.

⁹ Le CDC doit théoriquement assurer sur zone, sous l'autorité de l'Ambassadeur, comme à Paris, dans un cadre interministériel, la coordination de la réponse française à une crise et à ce titre être au cœur de la mécanique d'emploi des moyens civils, militaires et de santé mis au service de la gestion de la crise en question.

- la mobilisation rapide du COGIC à Paris. Trois Détachements d'Intervention Catastrophes Aéromobiles (DICA) ont été déployés (voir ligne des temps précise décrite ci-dessous): DICA Antilles, DICA Brignole, DICA Guyane et une structure de commandement installée rapidement dans les locaux de l'ambassade de France. Ces détachements de recherche-déblaiement sont appuyés par du personnel médical pour assurer les premiers secours ;

Le fait que la sécurité civile soit déjà intervenue plusieurs fois en Haïti au cours des dernières années, notamment en 2008 lors des ouragans ayant touché Gonaïves, a facilité le travail. La phase de sauvetage des populations initiée le 13 janvier et mise en œuvre par 250 sauveteurs de la Sécurité Civile s'est achevée officiellement le 22 janvier lors de la décision de fin des recherches par le gouvernement haïtien. Un dernier détachement de la sécurité civile est néanmoins resté jusqu'au début février pour tenter de retrouver les dépouilles des derniers français disparus. Travaillant sur une vingtaine de chantiers, les sauveteurs français ont extrait 16 survivants des décombres.

Les moyens déployés de la Sécurité Civile

L'Elément de Sécurité Civile Rapide d'Intervention Médicale (ESCRIM¹⁰) a été envoyé dès le 14 janvier (décision prise le 13), mais n'est arrivé sur place que le 16 du fait de l'encombrement de l'aéroport. Sa capacité de fonctionnement autonome et de prise en charge d'une gamme assez large de problèmes de chirurgie de catastrophe a été essentielle dans le contexte haïtien.



Dans le même temps, la sécurité civile déployait 4 détachements Santé (équipes de 30 personnes chacun comportant un médecin, un infirmier et un secouriste, apportant un peu de matériel), dont la mission était d'apporter un soutien aux hôpitaux haïtiens (Canapé Vert, Sacré Cœur, Dikini). A la date du 14/02, l'ESCRIM avait procédé à 203 interventions lourdes.

Au total, le personnel médical déployé a pu réaliser plus de 17.000 consultations, 2.550 hospitalisations et 1.300 interventions chirurgicales entre le 13 janvier et le 22 février, date du repli de l'ESCRIM.

Deux détachements « Traitement de l'eau » ont été déployés, dont le deuxième est arrivé le 16 dans le même avion que l'ESCRIM pour apporter de l'eau aux résidents et personnels français sur la base de la résidence de l'Ambassadeur transformée en « camps de déplacés » (abritant plus de 300 personnes, dont les familles rescapées, les journalistes, des humanitaires, etc.), aux structures de santé soutenues et aux populations. Deux détachements « eau » arrivent encore dont le dernier en provenance de Guyane. Au total, 60 personnes ont été déployées pour des actions de potabilisation.

¹⁰ Hôpital de campagne complet pour une intervention rapide en contexte de catastrophe.



L'information que la Sécurité Civile n'avait pas concernait les particularités de l'accès à l'eau à Port-au-Prince, notamment de ces caractéristiques physiques (forages et sources et non pas mares et rivières) et de son mode de gestion. Un système de gestion privatisée est en place depuis longtemps. Forages et systèmes de distributions par camion citerne sont tenus par des structures privées. La gestion de certains points d'eau dans les quartiers se fait par le biais de comités de quartier qui mettent en place un système de collecte lié à la CAMEP, la société nationale en charge de l'eau à Port-au-Prince. L'accès à cette information aurait été utile dans le choix des matériels.

Les kiosques de distribution de l'eau avant le tremblement de terre (Groupe URD, 2006)

La structure de commandement sur zone en soutien à l'Ambassadeur a été renforcée assez vite sur la base classique de la séparation des niveaux décisionnaires et opérationnels : niveau stratégique avec le DOS et niveau tactique avec COS. Les renforts ont continué d'arriver à partir du 18 janvier, avec un détachement de renfort logistique et du matériel pour gérer les déchargements à l'aéroport. Enfin, un détachement « risques naturels » est arrivé sur zone le 21 janvier au moment où les autorités haïtiennes décidaient de la fin de la période « recherche et sauvetage ».

Les DICA ont commencé leur désengagement à partir du 21 janvier. Un détachement de 300 hommes est resté pour la recherche des corps des derniers ressortissants français manquants (3 n'ont pas pu être récupérés du fait de contextes de recherche trop risqués) et ont pu encore sortir quelques personnes vivantes de sous les décombres.

On notera la faible implication française directe au sein de l'UNDAC¹¹ alors qu'Haïti est un pays francophone. Pourtant, la composante française représentait une partie importante du déploiement international des équipes USAR.

Il y a deux raisons essentielles à cela :

- **Le choix politique fait en direction de l'Europe.** Si l'implication française avec le mécanisme de protection civile européen a été plus fort, le fait que l'UNDAC avec ses différents outils (fonctionnement du OSOCC virtuel, connaissance des standards INSARAG) soit méconnu par les équipes françaises est dommageable, même dans le cas d'une bonne articulation européenne. Par ailleurs, certains états membres (pays nordiques, Grande Bretagne) sont eux très impliqués et cette structure de l'ONU reste pilote en la matière.

- **Le choix des priorités.** Le commandement du dispositif français de Sécurité civile n'a pu dégager du temps pour participer à ces mécanismes de coordination multilatéraux que lorsqu'il a été renforcé et à pu allouer des ressources humaines à cette coordination.

¹¹ Point relevé dans un précédent travail sur la place de la France dans les mécanismes humanitaires européens et onusiens réalisé par François Grünewald pour la sous-commission « Droit et Action humanitaire » de la commission Nationale Indépendante Consultative aux Droits de l'homme (CNCDH).

Réaction au niveau du Ministère de la Défense :

Au niveau du Ministère de la défense, la cellule de crise du CPCO n'a été activée que le 14 janvier 2010, soit avec deux jours de décalage par rapport à la crise et au déclenchement de l'alerte lancée par l'ambassadeur Le Bret. Ce déclenchement a permis la mise à disposition de moyens aéroportés en provenance de la métropole ou stationnés au sein des Forces Armées Antilles (FAA). Le TCD Siroco a également pu être envoyé afin d'assurer à la fois des fonctions médicales et des fonctions logistiques. Par ailleurs, outre l'envoi d'une équipe nécessaire à la mise en place d'un centre de regroupement et d'évacuation des ressortissants envoyé par le CPCO, le service de santé des armées a déployé une antenne médico-chirurgicale, un poste médical renforcé et une équipe médicale de convoi aérien. Ceci s'inscrivait dans le cadre de la mission des forces armées définie par les notions de soutien (au personnel français, à l'évacuation des ressortissants et pour l'acheminement du fret) et d'empreinte minimale (en l'occurrence, l'envoi du personnel et du matériel strictement nécessaire pour ne pas compliquer une situation locale déjà contraignante).

Difficile articulation du déploiement de la Sécurité Civile avec les forces armées:

Il y a eu des difficultés d'articulation entre la cinétique très rapide mise en place par le déploiement de la Sécurité civile et les procédures du Ministère de la Défense. Ceci a notamment fortement joué dans la relation entre le commandement de l'opération « sécurité civile » sur zone et les Forces Armées aux Antilles (FAA) : l'incompréhension semble avoir été difficile à gérer, étant sans doute essentiellement liée à des problèmes humains aggravés par des compétitions institutionnelles. Ainsi, en dépit du renfort de deux officiers du CPCO envoyés à Port-au-Prince, les difficultés de coordination ont eu un impact sur les opérations et sur la confiance entre acteurs (impossibilité de la Sécurité civile d'utiliser l'ambulance FAA pour les Medevacs, etc.) Pourtant, l'existence d'un conseiller militaire auprès du Chef des opérations de secours et le fait que de nombreux personnels de la Sécurité Civile sont de formation militaire devraient éviter ce genre de difficultés. On ne doit pas négliger la capacité de nuisance, tant en interne qu'opérationnellement en externe, que ce genre de tension peut créer.

Les difficultés liées à la présence d'un envoyé spécial du Premier Ministre :

Dans un contexte complexe où gestion du temps et focus professionnaliste sont des enjeux fondamentaux de l'efficacité de la réponse, les envoyés spéciaux qui veulent interférer avec les opérations alors qu'ils n'en ont pas les compétences spécifiques posent problème sur le terrain, notamment dans la chaîne de commande, qui doit rester sous l'égide de l'ambassadeur. Selon divers entretiens à l'ambassade de France à Port au Prince, le cas de l'envoyé spécial du Premier Ministre n'a pas fait exception. Sa présence est encore un sujet de plaisanterie pour les humanitaires rencontrés sur le terrain (membres d'ONG et français travaillant aux Nations Unies).

Ligne des temps de l'intervention des différentes composantes des Forces Armées françaises dans la réponse au tremblement de terre

	Pont aérien¹²	Moyens maritimes	Action à terre
15/01/2010	Une rotation de 2 avions de transport tactique CASA et d'un Airbus A310 militaire pour acheminer environ 200 personnes (marins-pompiers de Marseille, SAMU des Antilles, personnel de la sécurité civile, gendarmes). A leur retour, ces aéronefs seront disponibles pour procéder au retour de ressortissants vers les Antilles.	Le BATRAL Francis Garnier, basé à Fort de France, appareille à destination d'Haïti. Il achemine une cinquantaine de militaires des forces armées aux Antilles, des engins du génie, des véhicules de transport et du fret humanitaire. Le TCD Siroco, qui était au large des côtes sénégalaises, a reçu l'ordre de se diriger vers Haïti dès la nuit précédente. Il dispose de capacités médicales (2 blocs chirurgicaux et 50 lits d'hospitalisation), de capacités de transport de fret (2000 tonnes) et passagers (2000), et de capacités de commandement. Il emporte également 4 hélicoptères (2 Puma, 2 Gazelle).	
16/01/2010	Trois rotations d'avion de transport tactique CASA, principalement pour acheminer des gendarmes, du fret, des groupes électrogènes, des vivres et de l'eau. A leur retour, ces aéronefs seront disponibles pour procéder au retour de ressortissants vers les Antilles. Un avion de transport tactique C130 Hercules quitte la France ce jour pour rejoindre les Antilles demain où il accroîtra sensiblement les capacités de transport aérien compte tenu des difficultés d'atterrissage à Port-au-Prince.	Le BATRAL Francis Garnier a rallié la Guadeloupe dans la nuit pour compléter son chargement de fret humanitaire, et a repris sa route vers Haïti. Il achemine des engins du génie (3 tractopelles et 2 mini pelleteuses) et des véhicules de transport (camion de maintenance, 2 P4, un 4X4), une équipe médicale et une ambulance, 700 tentes et du fret au profit de la Croix-Rouge. Le TCD Siroco a commencé à rallier Haïti hier.	
17/01/2010	Quatre rotations d'avion de transport tactique CASA et deux rotations d'Airbus A310, principalement pour acheminer du personnel de la sécurité civile et du SAMU, des gendarmes, du fret, des groupes électrogènes, des vivres et de l'eau.		
18/01/2010	Arrivée d'un deuxième C130 parti le 17 janvier de métropole pour renforcer les capacités de transport tactique. Deux rotations prévues d'avions de transport tactique avec 6 tonnes de fret (vivres et eau).		
19/01/2010	Renforcement des capacités de transport avec l'intégration dans le dispositif du pont aérien de deux avions de la sécurité civile de type Dash 8 (capacité de transport : 50 passagers ou 10 t. de fret). Cinq rotations prévues d'avions de transport tactique ou Dash 8 avec du fret, plus le retour du CASA arrivé à Haïti. Départ de métropole d'un A340 de l'armée de l'air qui achemine aux Antilles des	Après son débarquement le 19 janvier, le BATRAL Francis Garnier reste au mouillage à Port-au-Prince, en soutien.	

¹² Sur le trajet Haïti-Fort de France, ces avions ont été disponibles pour procéder au retour de ressortissants français et européens vers les Antilles.

	<p>pompiers, des gendarmes, du personnel du service de santé des armées qui armera l'antenne médicale du TCD Siroco, et du fret. Trois rotations prévues d'avions de transport tactique et de Dash 8. L'hélicoptère Puma reste en soutien de l'action de l'Ambassade pour évacuer des ressortissants isolés.</p>		
20/01/2010	<p>Cinq rotations prévues d'avions de transport (CASA, C130 et Dash 8) avec du fret.</p>		<p>Les éléments du RSMA et du 33ème RIMa se mettent en place à Port-au-Prince, ils coordonnent leur action avec les organisations internationales.</p>
21/01/2010	<p>Cinq rotations d'avions de transport (CASA, C130 et Dash 8) ont permis d'acheminer près de 50 personnes (sécurité civile et militaires) et 16 t. de fret et de rapatrier aux Antilles plus de 100 personnes. L'hélicoptère Puma, en soutien de l'action de l'ambassade pour évacuer des ressortissants isolés, a évacué 19 ressortissants français isolés dans la région de Jacmel vers Port-au-Prince.</p>	<p>Le BATRAL Francis Garnier reste au mouillage à Port-au-Prince, en soutien. Arrivée du TCD Siroco à Fort-de-France où il embarque des moyens complémentaires (moyens de déblaiement, pelles mécaniques, véhicules des FAA (P4 et camions), fret (vivres et eau) et fret humanitaire. Dès que le chargement est achevé, le Siroco reprend son transit vers Haïti.</p>	<p>Les éléments du RSMA et du 33ème RIMa sont à Port-au-Prince. Le RSMA participe aux opérations de déblaiement des ruines, autour de l'ambassade et sur la place du champ de Mars. Ils participent aux opérations d'assistance aux sinistrés (montage des tentes).</p>
22-24/01/2010	<p>Trois rotations prévues d'avions de transport tactique et de Dash 8. Sur le trajet Haïti-Fort de France, ces avions sont disponibles pour procéder au retour de ressortissants vers les Antilles. L'hélicoptère Puma reste en soutien de l'action de l'ambassade pour évacuer des ressortissants isolés.</p>	<p>Le BATRAL Francis Garnier est au mouillage à Port-au-Prince, en soutien. Le TCD arrive à Port-au-Prince le 24/01 en milieu de journée.</p>	<p>Les équipes médicales du service de santé des armées, qui doivent rejoindre le TCD Siroco à son arrivée, renforcent en attendant l'hôpital de campagne civil à côté de l'Ambassade.</p>
25/01/2010	<p>Sept rotations prévues d'avions de transport tactique et de Dash 8.</p>	<p>Le TCD Siroco, au mouillage à Port-au-Prince, poursuit les opérations de déchargement des véhicules et fret. Le rôle 2 du Siroco (2 blocs chirurgicaux et 50 lits) est opérationnel.</p>	<p>Les équipes médicales du service de santé des armées, qui renforçaient jusque-là l'hôpital de campagne civil situé près de l'Ambassade, ont rejoint le TCD Siroco pour activer son rôle 2 (soutien médical).</p>

4.3. L'engorgement du système de médecine de catastrophe :

Avec plus de 300.000 blessés, dont un nombre important graves à très graves, le système de prise en charge des cas chirurgicaux s'est trouvé d'un coup saturé. Un des débats complexes autour de l'intervention humanitaire des premières semaines a tourné autour de la question du nombre élevé d'amputations qui ont été pratiquées dans le cadre de la catastrophe à Haïti. Il est important de décortiquer cette question en plusieurs éléments :

Etat des infrastructures et du personnel de santé avant la catastrophe : Système essentiellement privé et largement soutenu par des institutions religieuses, le système hospitalier en Haïti était largement focalisé sur d'une part la chirurgie classique (petite chirurgie, obstétrique, appendicites, etc.) et la médecine curative (traitement des cas de dengue aigüe, etc.). Les enjeux de santé publique étaient, avant le tremblement de terre, une des grandes difficultés résultant de l'appauvrissement du système de santé national dans la ligne des politiques d'ajustement structurel des années 90. Rien ne l'avait préparé à faire face à une situation de cette gravité qui toucherait le personnel de santé comme le reste de la population. De facto, bon nombre de structures de santé étaient elles-mêmes touchées et leur personnel occupé à s'occuper de leurs proches.

Gestion de la situation de la santé en province : Très vite, les flux de blessés ont été très sensibles dans les provinces, notamment dans l'Artibonite ; Les hôpitaux de Gonaïves par exemple ont été vite surchargés. Les équipes de chirurgie d'urgence sont arrivées du Canada, des Etats Unis, pour gérer les 4000 blessés, les centaines d'interventions graves (y compris 40 amputations).

Epidémiologie particulière de la médecine de catastrophe en contexte post-tremblement de terre.

- A la différence de beaucoup de catastrophes, notamment les tsunamis, un tremblement de terre fait beaucoup de morts quasi-instantanés et de blessés graves : membres broyés, etc. Une partie importante de ces blessés meurent plus ou moins rapidement en fonction de la rapidité d'accès des équipes de sauvetage, de la qualité de la prise en charge sur place (gestion du « crush syndrome »¹³-voir ci dessous) et de la rapidité de transport sur des structures équipées en chirurgie de catastrophe. A Port-au-Prince, l'accès, le dégagement et l'évacuation des blessés vers des unités de prise en charge ont été difficiles et lents, du fait de la configuration collinaire de la ville et des rues encombrées de débris.
- Les équipes USAR ont sur le terrain soigné de nombreuses personnes qui ont ensuite cherché à se rapprocher des lieux dans lesquels des soins étaient ou pouvaient être dispensés, mais aussi dans lesquels on pouvait trouver un certain réconfort (eau, électricité, présence de femmes et d'hommes « en blanc ». Très vite, les cours et alentours des structures de santé se sont trouvés encombrés de malades, de blessés et de leurs familles.
- La médecine et la chirurgie de catastrophe sont des tâches difficiles dans lesquels la fonction « triage » est à la fois essentielle et « insupportable ». Les cas récupérés sur le terrain ont demandé à la fois une prise en charge « sur site », notamment pour éviter le « crush syndrome », mais aussi une évacuation rapide vers des lieux de prise en charge et enfin des actes chirurgicaux lourds.

¹³ Le « Crush syndrome » est l'effet de remontées rapides de toxines venant de membres bloqués ou comprimés et d'un seul coup libérés lors de la désincarcération.

- La chirurgie de catastrophe produit beaucoup de cas complexes dont la sortie du bloc opératoire ne veut pas dire la sortie rapide de l'hôpital : des plaies à garder ouvertes et à drainer, des pansements à changer régulièrement, des infections à garder sous contrôle. Le fait que beaucoup de blessés soient arrivés tard dans les structures, souvent plusieurs jours après le drame, a entraîné de nombreuses complications de type infectieux qu'il a fallu gérer. Très vite, à l'encombrement sur le niveau « bloc » s'est accolé un engorgement des systèmes postopératoires. Au final, la nécessaire reprise de nombreuses blessures, la mise en place de greffes et la gestion des infections graves de type gangrène, etc., sont devenues impossibles sur place. La solution « la plus simple » a été l'amputation.
- Les bateaux médicaux (US Confort, TDC Siroco et porte-avions espagnol) ont alors tenté de jouer un rôle « tampon » mais très vite, des goulots d'étranglement au niveau des transports et du nombre de lits disponibles dans les différentes installations hospitalières de ces vaisseaux sont apparus. Les rotations aériennes pour dégager les cas graves du US Confort vers Miami ont pu un peu réduire, sans l'éliminer, ce goulot d'étranglement
- Des difficultés dans la mise en place des systèmes de référencement des malades et des blessés légers sont aussi apparues très vite dans ce qui restait du système de santé haïtien, système qui, on doit le rappeler, était en grande partie privatisé et payant.

4.4. La difficile gestion des corps et des questions de médecine légale

La gestion des corps, des problèmes de médecine légale et des pratiques mortuaires, comptent parmi les points les plus difficiles en situation post-catastrophe. Il y a en effet à la fois des enjeux d'hygiène environnementale (notamment dans la gestion des odeurs), des questions de sensibilité culturelle et religieuse, de prise en compte des traumatismes visuels liées aux scènes vécues et enfin des défis de médecine légale.

Avant le séisme, le nombre d'enterrements enregistrés mensuellement dans les cimetières de Port-au-Prince était d'environ 300. Ce chiffre, bien en dessous de ce qu'était la mortalité d'une ville de trois millions d'habitants, indique l'importance des inhumations clandestines et des transports des dépouilles vers les villages d'origine.

Très rapidement après le séisme, les gens ont sorti les cadavres accessibles des gravats et les ont déposés le long de la route ou du chemin afin qu'ils puissent être emmenés par leurs proches. D'un coup, la ville et sa population se sont trouvées confrontées à des milliers de corps épars, plus ou moins mutilés. Après quelques jours où rien ne se passait, les morgues ont commencé à se remplir alors qu'il n'y avait ni électricité pour rafraîchir, ni glace pour conserver les corps. Il a ainsi fallu prendre des mesures drastiques. Les premières inhumations collectives dans des fosses communes ont commencé, pour les corps qui n'avaient pas été récupérés par les familles après 3 jours. L'identification des corps et l'enregistrement des décès ont rarement pu être faits. Ceci aura sans doute des répercussions dans le futur sur les questions de transfert de propriété, d'éligibilité à recevoir des fonds de la diaspora, mais aussi sur les capacités des familles et individus à vivre correctement leurs deuils.

De son côté, le CICR avait très vite importé plus de 4000 sacs adaptés à la manipulation des dépouilles. Chacune des ambassades ou missions ont fait venir du personnel de médecine légale pour identifier les corps des ressortissants décédés. Côté français, le personnel de médecine légale dépêché sur Haïti et les équipes consulaires ont procédé à ce travail difficile.

S'il est clair que la décision de passer aux inhumations de masse était nécessaire du fait de la situation, y compris pour aider aussi la population à rebondir, il est clair que, dans des cultures imprégnées de spiritualité et de rites (y compris vaudous) comme la culture haïtienne, ses répercussions psychosociales peuvent potentiellement être considérables.

5. LA PHASE « ACTION HUMANITAIRE CLASSIQUE »

5.1. Diagnostic et évaluations

La mise en place des mécanismes de diagnostic de la situation et des besoins a été difficile et complexe. Si, durant les premiers jours, les images satellitaires et les nouveaux mécanismes d'envoi d'informations sur des sites spécialisés de cartographie ont joué un rôle fondamental, la saturation des fréquences utilisables a très vite rendu cet exercice difficile. Il a fallu très vite aller voir sur le terrain et, à ce moment-là, les hélicoptères ont manqué. Le fait que les hélicoptères de la MINUSTAH n'aient pas été disponibles tout de suite pour les missions de reconnaissance de l'UNDAC aurait pu être compensé si le MIC avait suffisamment tôt identifié cette contrainte d'accès et l'avait notifiée aux EU CPT en cours de déploiement. Une solution européenne aurait alors pu être mise en place.

Plusieurs dynamiques se sont ainsi mises en place :

- **Les évaluations à distance** : Plusieurs mécanismes se sont mis en place rapidement dès que la « Charte Satellite » a été activée. D'une part grâce à UNOSAT, l'imagerie satellitaire a été immédiatement disponible. Des équipes se sont mises immédiatement à la traiter et à faire un premier diagnostic à distance sur l'état des dégâts. Un spécialiste d'une équipe française (CARTong) était immédiatement mobilisé à Genève, siège d'UNOSAT tandis que son équivalent anglo-saxon Map-action faisait partie de l'équipe de renfort dépêchée à Haïti par l'UNDAC. Ceci fut essentiel pour avoir une première vision de l'amplitude des dégâts, servant au repérage et au suivi des déplacements de populations dans Port-au-Prince (suivi de l'installation des camps temporaires) puis de base à la préparation du premier Appel Flash. C'est à ce stade que les systèmes de relais des appels GPS et SMS ont permis de connecter des populations dans des conditions précaires, si ce n'est dangereuses, et la cartographie opérationnelle permettant de diriger les équipes USAR ;
- **Le Initial Rapid Assessment (IRA)** : Mis en place par le Centre de Contrôle des Maladies d'Atlanta (CDC-Center for Disease Control) à la demande du BCAH/OCHA et sur la base d'un questionnaire pré-établi de 15 pages, cet IRA a fourni une description de la situation à la fin janvier mais n'a été disponible qu'à partir de 19 février.
- **Le Rapid Interagency Need Assessment in Haiti (RINAH)**. Ce processus, à l'initiative de 3 ONG et soutenu par la Task Force sur l'évaluation des besoins (Need Assessment Task Force ou NATF qui dépend du IASC¹⁴) s'est déroulé du 23 janvier au 6 février mais le rapport n'est sorti que plus tard pour des questions logistiques, sécuritaires et méthodologiques. Le RINAH a été basé sur un questionnaire de 12 pages demandant plus de trois heures pour être parcouru avec un individu (informations enregistrées sur PDA, ramenées à la base à Port-au-Prince, puis traitées au CDC d'Atlanta), nécessitant plus de 23 vols d'hélicoptères, et 18 équipes (total : 128 personnes). S'il apporte une masse d'informations, ce RINAH ces dernières sont finalement difficiles à interpréter et surtout à opérationnaliser. Malgré les efforts considérables faits par l'équipe du RINAH, ces données étaient déjà dépassées quand le rapport est sorti. Il faut sans doute réfléchir si les informations dont on a besoin à ce stade des opérations de secours n'auraient pas pu être obtenues par d'autres moyens plus simples, plus rapides et moins onéreux. Les résultats obtenus sont un peu décevants face aux 3 millions US\$ qu'il a coûtés.

¹⁴ IASC : Inter-agency Standing Committee for Humanitarian Action : abréviation anglaise très usitée du nom du Comité Inter-agences Permanent pour l'Humanitaire.

- **Les évaluations effectuées par chaque organisation :** Pour pouvoir préparer leurs interventions et produire les documents de projets détaillés que demandent les bailleurs, les ONG et sociétés nationales de la Croix-Rouge doivent réaliser des évaluations ex-ante qui leur permettent de dégager les paramètres clés de leurs interventions futures. Il y a souvent recoupement des zones et il est fréquent que plusieurs agences visitent les mêmes zones ;
- **Les évaluations des besoins mis en place par les Clusters.** Ce processus qui correspond en fait à une articulation organisée des évaluations des besoins faits par les uns et par les autres et discutés au niveau des Clusters est au cœur de la vie de ces coordinations car c'est de là que proviennent les possibilités d'identification des lacunes et des duplications.
- **Le Post Disaster Need Assessment (PDNA).** Pas directement lié à la réponse humanitaire d'urgence, ce PDNA doit théoriquement permettre la mise en commun de moyens d'évaluation par les grands bailleurs (BM, UE, Banque Interaméricaine de Développement) et de la Commission Economique pour l'Amérique Latine (CEPAL), les Nations Unies et les autorités nationales. Les Haïtiens gardent un souvenir mitigé des précédents PDNA, notamment ceux qui ont suivi les ouragans de 2008 : beaucoup d'énergie et d'argent dépensés pour assez peu de résultats et de réels impacts de reconstruction. Le présent PDNA a néanmoins servi de base à un engagement financier gigantesque lors de la réunion des bailleurs organisée par l'ONU à New York du 31 mars 2010.

L'analyse de ces processus de diagnostic et d'évaluation fait ressortir trois défis :

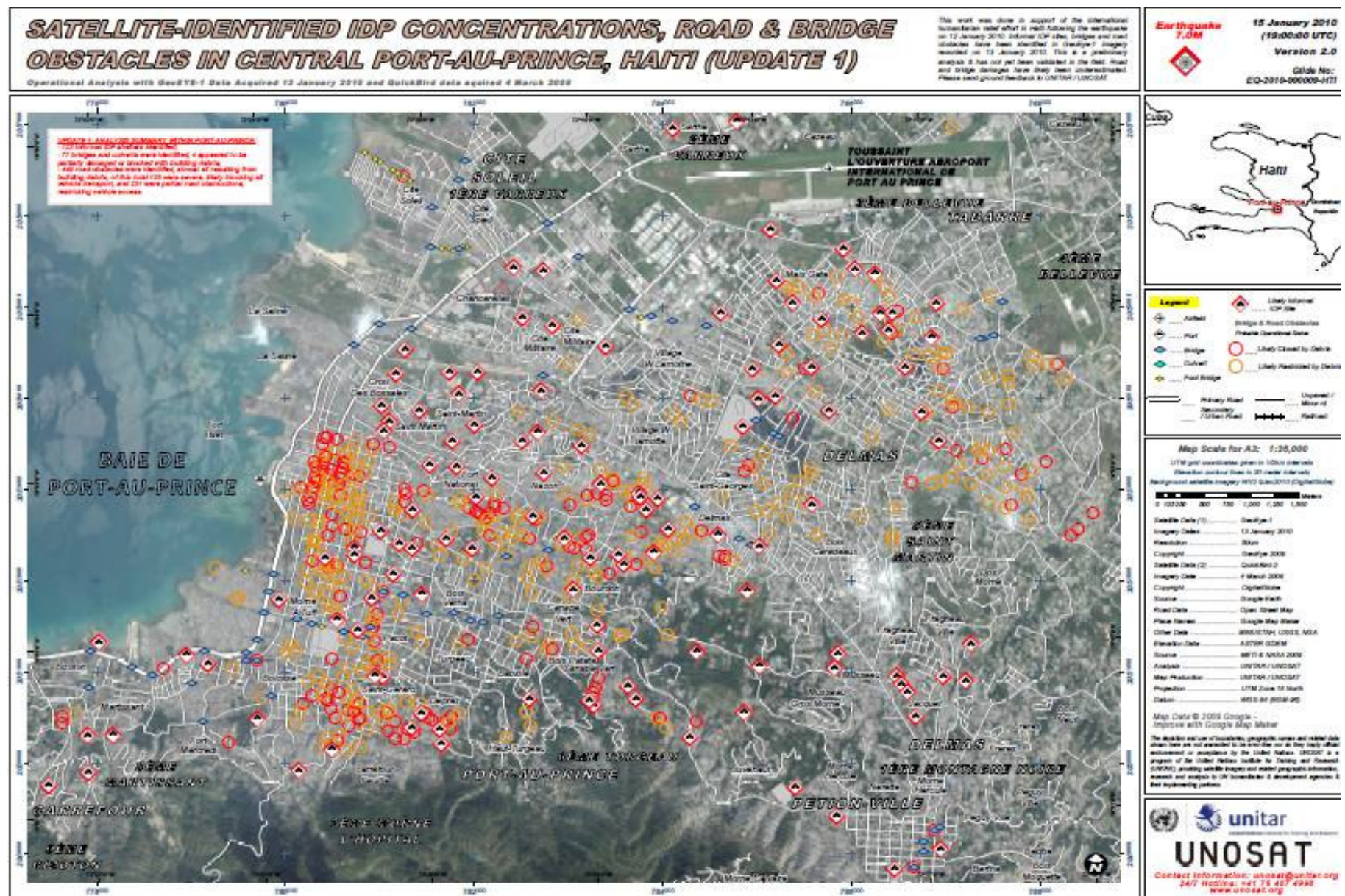
La gestion du temps : le facteur temps est le problème classique des évaluations ex-ante qui prennent du temps alors que le contexte est très dynamique. Dans un contexte de crise aiguë, il est fondamental d'avoir de l'information rapidement même si elle a une fiabilité moyenne, plutôt que d'avoir de l'information plus précise, mais trop tard. De plus, lorsque les données recueillies selon des protocoles complexes cherchant la représentativité statistique sont enfin traitées et analysées, elles ont souvent perdu une partie de leur pertinence et de leur validité car la situation change très vite dans ces contextes. Quand le rapport sort, il est souvent déjà obsolète.

La prise en compte de la diversité des contextes : Un des enjeux de ces différentes évaluations rapides est la qualité de l'analyse de la diversité des contextes. Bien que Haïti soit de petite taille, c'est un pays très divers dans ses paysages, ses micro-économies, ses risques. Les répercussions directes et indirectes du tremblement de terre sont très diverses. Les processus urbains sont très différents selon que l'on regarde Port-au-Prince, Jacmel, Léogane, etc. De nombreux Haïtiens ont quitté les villes détruites pour trouver refuge dans la diversité des zones rurales dans lesquelles la vie est déjà très précaire. L'IRA et le RINAH ont tenté de couvrir le mieux possible ces différentes zones avec l'utilisation d'hélicoptères et le recours à de nombreux enquêteurs haïtiens, mais ils se sont vite confrontés à la gestion de la sécurité par UNSS dans un contexte de « sécurité-phase 3¹⁵ » et aux difficultés logistiques. On peut espérer que le PDNA donnera une vue plus complète des impacts directs et indirects de la crise afin d'assurer que les réponses les plus adéquates sont apportées aux bons endroits.

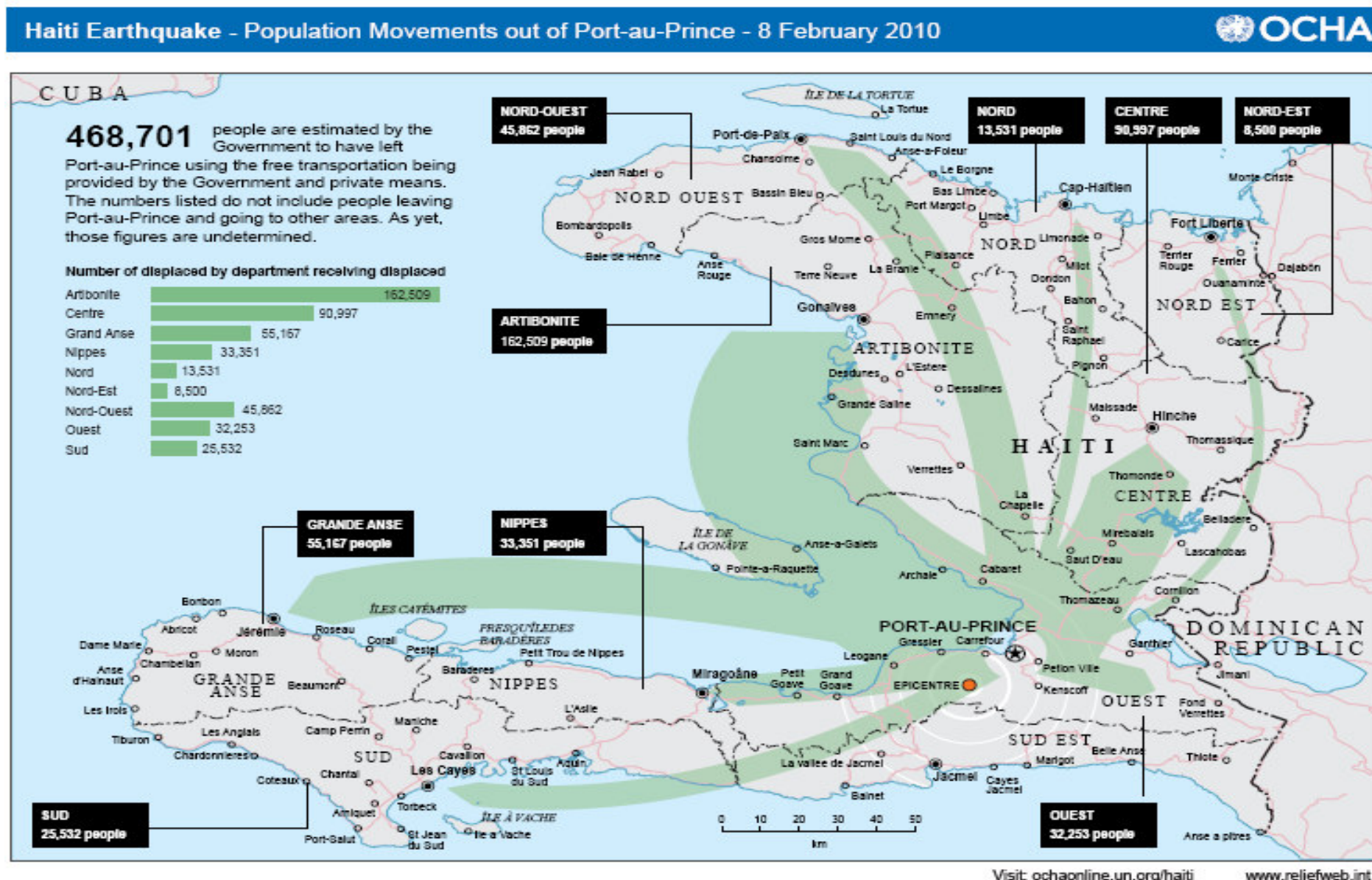
Sortir de la simple analyse des besoins pour entrer dans un diagnostic plus holistique : l'une des difficultés rencontrées est qu'il est souvent difficile de sortir de la dynamique de l'évaluation des besoins, figure imposée par les bailleurs de fonds qui veulent savoir où mettre leurs argent, pour entrer dans une analyse plus complète comprenant au final une analyse fine et dynamique de la situation, un regard non seulement sur les besoins mais aussi sur les capacités locales, et enfin une recherche d'information pour pouvoir bien prendre en compte les contraintes ;

¹⁵ Le système de gestion des Nations unies s'appuie sur un système de « phases » allant de 1 à 5, et pour lesquelles les comportements sont clarifiés. Elles correspondent aussi à des niveaux différents de prime de risque.

Localisation des sites de déplacés à Port-au-Prince (source UNOSAT)



Carte des déplacements de populations au 8 février 2010 (source OCHA)



5.2. La coordination par les autorités nationales

Dans un contexte de catastrophe naturelle, les autorités sont en charge de la coordination des secours. Dans le cas du séisme du 12 Janvier, la mise en place des mécanismes de coordination a été rendue particulièrement délicate du fait que le gouvernement haïtien, déjà faible avant la crise, s'est trouvé dans une situation très difficile. Le COU, le secrétariat permanent du SNGRD et la DPC étaient eux-mêmes très touchés. Si aucun ministre n'est mort dans le tremblement de terre, de nombreux cadres ont été durement touchés ainsi que leurs familles. Avec des cadres désespérés, des bureaux détruits, plus ou peu de moyens de communication et de transport, et souvent sans électricité, l'appareil administratif national s'est retrouvé confronté à des défis très considérables pour son fonctionnement. La réattribution des postes à responsabilité dans certains services clé, notamment au SNGRD, qui a eu lieu suite au tremblement de terre n'a pas facilité la tâche.

Le gouvernement a mis en place un système de réunions régulières autour du Premier Ministre et du Ministre de l'Intérieur, avec des briefings quotidiens avec les chefs des agences des Nations Unies et les ambassadeurs des principaux pays engagés.

Comme lors des précédentes catastrophes en Haïti¹⁶, mais de façon plus marquée encore, la coordination des acteurs internationaux (Nations Unies et ONG internationales) avec les autorités nationales et des ONG locales a été dramatiquement faible pour la réponse d'urgence. Ceci avait créé d'importantes frustrations dans les administrations tant au niveau national que décentralisé et il est apparu qu'une dynamique du même ordre était en cours lors des premières semaines de la réponse au tremblement de terre mais sans doute renforcée par le dimensionnement de l'aide internationale et la mise en place du système de coordination à la base logistique de la MINUSTAH, dite « Log Base » (très demandeur en temps et ressources humaines, en anglais, via Internet, dans un site peu accessible aux Haïtiens). Pourtant, bien qu'encore faible et régulièrement confronté à des problèmes de gouvernance, l'Etat haïtien avait fait des progrès très significatifs depuis la fin de la crise de 2004-2005.

Des signes d'irritation sont déjà apparus au sein du gouvernement haïtien, prenant la forme d'une tendance accentuée à faire trainer des décisions. Pourtant, les autorités haïtiennes, bien que touchées elles aussi dans leur chair, tentaient de prendre en main la coordination. Il est en effet à craindre que cette coordination sans les Haïtiens devienne soit une source de tension forte entre le système de l'aide et le gouvernement, soit un processus qui entraîne à terme la délégitimation d'un Etat haïtien déjà bien affaibli ses difficultés à porter une parole publique forte pour rassurer les populations.

5.3. La mécanique onusienne et la coordination sectorielle (Clusters)

A l'initiative du nouveau Représentant Spécial du Secrétaire Général et chef de la MINUSTAH, le Conseil de Sécurité a accepté un changement du mandat de la MINUSTAH. L'appui à la réponse humanitaire se trouve ainsi au centre du nouveau mandat de la MINUSTAH.

En face de cette réactivité du niveau politique de l'ONU, la réponse de la mécanique humanitaire civile de l'ONU a entraîné de nombreuses interrogations.

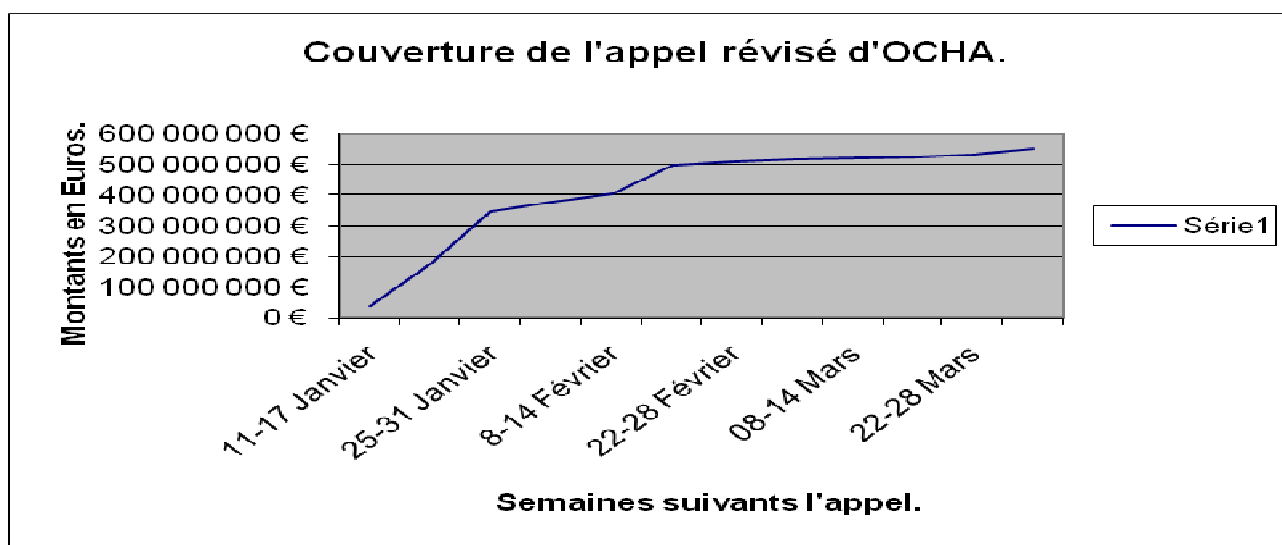
D'un côté, dès le 15 janvier, le BCAH (OCHA) arrivait à lancer un « appel Flash » pour la mobilisation des fonds. De la bouche même des auteurs de cet appel, il avait la particularité d'être très fortement basé sur des informations satellitaires : les équipes de l'ONU, des administrations haïtiennes et des ONG étant encore sous le choc, 3 jours après et n'ayant que peu de capacité d'évaluation des besoins et de la situation. Néanmoins, 12 ONG et 16 agences de l'ONU ont effectué une demande globale de 562 millions de US\$ pour assister les plus de 3 millions d'Haïtiens affectés par le tremblement de terre.

¹⁶ Voir le rapport d'évaluation réalisé par le consortium Groupe URD/GPPI en octobre 2009.

Cet appel Flash mobilisait les fonds pour les deux premières phases de la réponse:

- Poursuite de la réponse d'urgence;
- Début de la phase de stabilisation, lorsque les gens ne sont plus directement en danger, avec les tâches difficiles d'abriter, de nourrir et de protéger les millions d'Haïtiens touchés de façon directe et indirecte par le désastre.

Pour démarrer ces opérations, le *Central Emergency Response Fund* (CERF) a alloué 25 millions de US\$. Fin janvier, l'appel Flash est couvert à 82-90 %. Très vite (le 18 Février 2010), une version révisée de l'appel Flash a été élaborée et mise en circulation auprès des bailleurs de fonds. Portant sur une somme de 1,4 milliards US\$, cet Appel Flash révisé était financé à hauteur de 50 % à la date de finalisation du présent rapport.



Du côté opérationnel, les choses semblent avoir été plus compliquées. Le système de Coordination Humanitaire, animé par une Coordinatrice humanitaire qui cumule aussi les fonctions de Coordinatrice Résidente pour l'appareil des Nations Unies et d'Adjointe du Représentant spécial, a été très touché par toute une série de décès et de drames familiaux. Un des signes de l'état de sidération qui toucha l'appareil onusien en Haïti après le tremblement de terre est qu'il fallut plus de trois semaines après le désastre pour que, sur demande des ONG, ait lieu la première réunion de la coordination stratégique inter-agence (Humanitarian Country Team / équipe humanitaire « Pays » et IASC, réunissant les agences de l'ONU, le mouvement CR et les ONG). Le renfort est venu bien trop tard puisqu'il fallut plus d'un mois pour que du renfort de haut niveau arrive à Port-au-Prince en soutien au niveau stratégique de coordination qu'est celui de « Coordinateur Humanitaire ».

La mise en place de la coordination sectorielle (les clusters) a été assez rapide, car les Clusters, activés en 2008 pour la réponse aux ouragans, étaient encore actifs. Les agences déjà impliquées se sont donc mobilisées rapidement pour faire le point sur les diagnostics de situation et les moyens disponibles. Très vite, ces Clusters ont été submergés par l'arrivée massive d'ONG nouvelles, la plupart ne connaissant pas Haïti et étant souvent dotées de personnels non francophones. La plupart des réunions clusters se sont mises à se tenir en anglais (sauf pour le cluster WASH- voir ci dessous) et ont donc non ou peu accessibles à la très grande majorité des haïtiens concernés (gouvernement, ONG locales, ...).

Les agences des Nations Unies ont dépêché de nombreuses équipes pour la mise en place des mécanismes de coordination sectorielle. Pour ces nouveaux arrivés, sans moyens opérationnels et



et sous forte contrainte de mobilité du fait du haut niveau décrété d'insécurité (phase 3 de l'échelle de sécurité des Nations Unies), la base logistique de la MINUSTAH, à côté de l'aéroport, est devenue à la fois un lieu d'accueil pratique (accès à internet, concentration des différentes réunions, hormis celles du Cluster WASH géré par la Direction Nationale de l'Eau Potable et de l'Assainissement –DINEPA, lieu de passage de presque tout le monde et dans lequel il est facile de prendre des contacts) et un piège : on y rentre, mais on s'y enferme aussi.

La tente du PDNA à Log Base

Les coordinations sectorielles (Clusters) étaient vouées à être confrontées à de vrais défis d'efficacité par la simple raison des conditions d'accueil physique des réunions : une grande tente surchauffée prévue pour 30 personnes et en abritant 90, avec une quasi-impossibilité d'entendre ce qui se disait, sans cartes au mur, ni place pour réellement faire le travail correct d'enregistrement des annonces, obligeant de plus à répéter régulièrement les mêmes choses du fait du flux permanent de nouveaux arrivants. La multiplication des réunions est devenue de facto un mode de fonctionnement.



Vivant et travaillant dans de très mauvaises conditions de vie (sous tente, dans la poussière ou, avec les premières pluies de février, des inondations, devant attendre plusieurs heures pour prendre une douche, avec peu de latrines disponibles, dans un bruit incessant du fait de la grande proximité avec l'aéroport – un avion arrivant ou décollant toutes les dix minutes), avec peu de possibilité de contact avec les populations pour des questions linguistiques et contraints dans leurs déplacements par les mesures sécuritaires, les nouveaux arrivants ont eu beaucoup de mal à réellement travailler.

La tente de réunion inter-agences après les premières pluies

La première répercussion directe des préoccupations sécuritaires des Nations Unies a été de ralentir l'accès au terrain, tant pour les évaluations des besoins que pour l'action, et de renforcer les procédures sécuritaires autour des distributions. Toutefois, a-t-on fait l'analyse de la réalité du problème et de ses causes ? Les lenteurs de l'aide s'ajoutant au niveau dramatique de pénurie des premiers jours, les choix faits par l'aide (camps de déplacés pratiques au niveau logistique mais potentiellement générateurs de violence *versus* appui aux mécanismes de dispersion dans les villages d'origine) sont-ils des facteurs qui créent ou réduisent la violence ?

La gestion d'une réponse massive à un désastre naturel dans un contexte de relative instabilité politique et de risque sécuritaire demande une intelligence de la situation très significative. Il semble que pour gérer des risques perçus et liés au contexte, la mécanique sécuritaire onusienne en ait créé d'autres. Comme les lenteurs et l'absence de visibilité de la mobilisation gouvernementale, les tensions induites par l'inadéquation et les lenteurs de l'aide peuvent vite être récupérées à des fins politiques et transformées en instrument de déstabilisation, comme l'a montré la période 2004-2005. C'est sans doute là qu'il faut voir le vrai risque d'insécurité, et non dans la reprise d'activité des gangs, cette dernière étant historiquement essentiellement liée à des agendas politiques. C'est en tout cas l'un des grands soucis des acteurs haïtiens chargés de la loi et de l'ordre, comme l'a clairement indiqué à la mission le Directeur Nationale de la Police Haïtienne : « Toute erreur faite par les humanitaires peut se transformer en problème pour moi... ».

La mécanique de coordination s'est mise à tourner en rond, et les efforts de coordination se sont trouvés surdimensionnés face à l'action.

Lors de sa visite en Haïti, le Sous-Secrétaire Général des Nations Unies chargé de l'action humanitaire (Emergency Relief Coordinator ou ERC), Sir John Holmes, a fait le constat des difficultés rencontrées. Ceci l'a conduit à envoyer un courriel interne de remobilisation de l'appareil onusien. Depuis, tout le monde s'active car le choc a été dur et ce courriel, largement diffusée dans les médias, a créé de nombreux remous jusqu'à Genève.

C'est dans ce contexte difficile que les Nations Unies ont néanmoins eu le courage de ne pas vouloir se voiler la face, d'assumer les difficultés et de lancer un processus inter-agences d'évaluation en temps réel sous couvert du IASC.

5.4. La mobilisation des ONG et du mouvement Croix-Rouge

Les ONG elles-mêmes se sont aussi très vite mobilisées, certaines via leurs réseaux internationaux (notamment MSF international). La DG ECHO a très rapidement alloué des fonds aux ONG signataires du Contrat cadre de partenariat.

Un certain nombre d'ONG, comme MSF, qui avaient déjà des bases solidement implantées ont pu réagir de façon massive. En intersection, c'est plus de 300 personnels médicaux qui ont pu être déployés, avec notamment, pour des cas comme MSF Belgique, un appui essentiel et très pointu pour la prise en charge du « crush syndrome ».

Les réseaux d'ONG de développement se sont aussi très vite mobilisés souvent en association avec les organisations issues de la diaspora haïtienne. Dans des pays comme le Canada et les Etats-Unis où cette diaspora est très importante et très active, elle est devenue un vrai acteur de plaidoyer pour l'aide à leur pays.

En France, le CDC du MAEE puis le Ministère de la Défense, ont mis à disposition des places dans les avions. Une grande générosité, mais bien moins que pour le tsunami de 2004, s'est manifestée tant parmi la population française que dans les collectivités locales et des entreprises. La Fondation de France a mis en place très rapidement un processus de collecte des fonds privés via les grands médias, recueillant ainsi plus de 27 millions d'Euros. Cette opération de la FDF, qui a été vue comme monopolistique par un certain nombre de grandes ONG qui développaient elles aussi leurs mécanismes de collecte de l'argent du public, a suscité une de ces polémiques dont l'espace humanitaire ONG français est si friand¹⁷.

L'arrivée massive des grandes ONG internationales, notamment américaines, ainsi que d'une foule d'associations de tailles, de mandats et d'expériences très divers (dont beaucoup liées aux églises baptistes) a rendu la coordination excessivement compliquée. Dans le premier mois, plus de 1000 ONG ont ainsi mis pied sur le sol haïtien, dont moins de 20% réellement compétentes et équipées pour faire face aux défis de la situation. Deux grandes coordinations d'ONG (Interaction basée aux Etats-Unis et ICVA basée à Genève) ont tenté d'élaborer les mettre quelques grandes lignes clés pour la coordination des ONG.

De son côté, la réponse du Mouvement international de la Croix-Rouge a été massive, comprenant : le déploiement des équipes FACT, la mobilisation de plus de 30 sociétés nationales de Croix-Rouge sur place et l'implication des outils de réponse d'urgence (Emergency Response Units) pour l'eau et la santé. La coordination des activités des sociétés de Croix Rouge a été prise en charge par la Fédération Internationale des Sociétés de Croix-Rouge et du Croissant Rouge (FICR) en conformité avec les Accords de Séville¹⁸.

5.5. La réponse opérationnelle

Les populations se sont d'abord déplacées le long des grands axes des villes touchées, puis se sont regroupées dans des espaces dégagés avec peu de risques de sur-accident liés à des nouvelles secousses. Il y en a eu en effet un certain nombre après la secousse du 12 janvier et elles ont à chaque fois renforcé le sentiment de vulnérabilité des populations. Nombre de ces sites sont restés longtemps sans aide, et n'ont pas vu d'humanitaires pendant des jours, alors que les déplacés voyaient ou entendaient la noria incessante des avions sur l'aéroport.

Les premiers jours, les difficultés d'accès à l'eau, à l'alimentation et aux abris même les plus basiques ont été extrêmes. Voyant la lenteur du déploiement de l'aide et les difficultés de la survie, plusieurs dizaines de milliers d'Haïtiens ont suivi les incitations gouvernementales et ont quitté la capitale pour aller trouver refuge dans les zones rurales et les petites bourgades dans les communes non directement touchées par le séisme ou dans lesquelles ils avaient de la famille. Aussi, ces déplacements massifs vers les campagnes et l'apparition des problèmes de camps de déplacés en zone rurale ont entraîné une très forte pression sur les ressources de ces zones. Les dynamiques de solidarité ont aussi entraîné des processus de décapitalisation, de partage et de consommation de récoltes qui autrement auraient été commercialisées et auraient apporté un revenu pour les familles.

¹⁷ Les ONG britanniques, canadiennes et belges se sont créées des mécanismes collectifs de collecte (DEC à Londres, Coalition Humanitaire au Canada, 2020 en Belgique) tandis que dans des pays comme la Suisse, un système indépendant de collecte, la « Chaîne de Bonheur », joue ce rôle de collecteur-redistributeur.

¹⁸ Les accords de Séville allouent au CICR la coordination des opérations du Mouvement Croix-Rouge dans les contextes de conflits et à la FICR celle des réponses aux situations de catastrophe naturelle.

Eau et assainissement :

A Port-au-Prince, l'accès à l'eau a toujours été un problème majeur. Les réseaux d'eau sont formés d'une part d'une multitude de petits systèmes de distribution, avec bornes fontaines et petites stations de traitement de l'eau (divers systèmes existent, notamment des systèmes à osmose inversée combinée à passage sur tube à UV et depuis peu par argent colloïdal) et, d'autre part, d'un système privé de camions citerne d'approvisionnement. Ces systèmes de traitement de l'eau ne permettent pas une rémanence de la purification, ce qui entraîne de nombreux risques de pollutions en amont lors des transferts (camions, tuyaux, jerricans, etc.) qui sont normalement évités dans les systèmes de purification par chloration. Les goûts différents entre ces différentes « eaux » traitées entraîne un intérêt pour l'eau traitée par osmose inversée au détriment de l'eau chlorée, pourtant plus sûr.

Le personnel des institutions haïtiennes, notamment la CAMEP¹⁹, a été touché mais, par chance, l'infrastructure et le personnel de la structure nationale en charge, la Direction Nationale de l'eau potable et de l'assainissement (DINEPA), n'ont pas été touchés (la DINEPA est basée dans les hauteurs de Petion Ville, zone peu affectée par le tremblement de terre). Très vite, la DINEPA s'est mobilisée dans les premières heures pour pousser le secteur privé à s'impliquer dans la distribution de l'eau, d'abord gratuitement, puis via subvention. La DINEPA a pu ainsi organiser les premières distributions d'eau dès le 14 et a tenté de mettre en harmonie les tarifs que ces privés allaient proposer aux humanitaires pour les activités de « water trucking ». Hélas, certaines ONG avaient déjà négocié des tarifs élevés et l'ensemble des coûts ont été revus à la hausse. Les distributions d'eau ont néanmoins pu commencer grâce à cela.



Les premières stations de potabilisation ont commencé à arriver, avec beaucoup de matériel non adapté. La DINEPA a tenté de restreindre l'arrivée de beaucoup de stations de traitement et de ne garder que ce qui était adapté pour différents types de points d'eau. Elle a notamment aiguillé un certain nombre d'acteurs vers les zones hors Port-au-Prince, où le contexte est différent et où les solutions classiques entraînent dans leur domaine de validité. Ainsi, la station de potabilisation mise en place par Pompiers Humanitaires, installée sur la rivière entre Gressier et Léogane était sur ce site spécifique beaucoup plus utile qu'à Port-au-Prince. Toutefois, ce qui a été le plus utile a été l'arrivée de stocks de petits *bladers* (réservoirs souples) qui pouvaient être facilement installés sur le terrain près des sources d'eau avec des rampes multi-robinets de distribution.

Distribution d'eau potable (Groupe URD, 2010)

¹⁹ Compagnie d'Aménagement et de Maintenance pour l'Eau Potable.

Les liens existants dans le passé entre des sociétés françaises comme SUEZ et les systèmes d'eau haïtiens ont pu aussi être réactivés, avec l'envoi assez rapide sur le terrain d'un officier réserviste, ancien de SUEZ, et qui a été mis à disposition de la DINEPA sur place pour appuyer la réparation des réseaux d'adduction d'eau. De façon assez rapide, à l'aune de l'extraordinaire résilience des Haïtiens, les petites stations de traitement d'eau et d'ensachage se sont remises à fonctionner. On notera que le réseau de Léogane, non fonctionnel depuis des années, s'est trouvé réhabilité grâce à la crise liée au tremblement de terre.

Une des chances du secteur de l'eau est que la DINEPA venait de recevoir deux gros financements. Les deux bailleurs (Banque Interaméricaine de Développement et Gouvernement espagnol) ont tout de suite donné leur accord pour que ces sommes soient utilisées prioritairement dans le cadre de la réponse au tremblement de terre.

La question de l'assainissement est très vite devenue un sujet très tendu. Les réponses classiques des humanitaires et leurs standards techniques ne sont pas adaptés au milieu urbain. Les options techniques trouvées (latrines chimiques ou latrines vidangeables) demandent des modes de gestion et des logistiques en soutien qui appartiennent au monde privé ou municipal, pas au monde humanitaire (leçon déjà tirée après le tsunami de 2004). Les latrines transportables mobilisées via des compagnies privées représentent aussi des coûts d'entretien considérables : entre 40 et 50 US / jour. Il faudra aussi tenir compte de façon globale de cette question de l'évacuation des eaux vannes lors de la mise en place des sites d'accueil quand ceux-ci seront choisis.



Latrines sur le Champs de Mars (Groupe URD, 2010)

Distributions alimentaires et sécurité économique :

La situation alimentaire est souvent devenue rapidement critique dans de nombreuses zones car l'accès aux aliments a été rendu très difficile par les effets du tremblement de terre. Ceci explique largement une partie des pillages des premiers jours. Certaines des premières distributions d'aide alimentaire (dont une fraction importante sous forme de repas prêts à l'emploi, les fameux Meal Ready to Eat, qui comportent souvent dans l'emballage un kit de cuisson) se sont passées dans le désordre et la tension car elles ont été mal préparées (réalisées au « cul du camion »). Les largages d'aide alimentaire par hélicoptères ou par parachutages ont été des désastres (ces derniers étant d'ailleurs plus dans la zone autour de l'aéroport que dans Port-au-Prince même). Ces débuts tumultueux des actions d'aide alimentaires ont créé le sentiment que l'action humanitaire allait être très dangereuse à mettre en place.



Ceci a entraîné une forte militarisation de l'aide et la mise en place d'un système de distribution générale de l'aide alimentaire sur 16 sites sous contrôle de la MINUSTAH ou des militaires américains. Le Programme Alimentaire Mondial et USAID ont tenté d'imposer à leurs partenaires ONG d'assurer la distribution dans ces conditions. Certaines ont accepté, d'autres pas, notamment les grandes ONG américaines (ADRA, World Vision, CARE, CRS).

Distribution alimentaire sous contrôle militaire (Groupe URD, 2010)

Des mécanismes de distribution sans escorte ou présence militaire ont été mis en place par diverses ONG, notamment celles qui étaient à la fois expérimentées et non dépendantes de fonds américains ou du PAM. Ils demandent un travail de fond avec les communautés et la mise en place d'une réelle ingénierie sociale autour de la distribution. Pourtant, il semble que cette approche donne de bons résultats.

Le débat le plus important est celui lié aux effets négatifs de ces distributions massives sur l'économie rurale des zones qui approvisionnent normalement Port-au-Prince en produits alimentaires. Alors que la population haïtienne est très résiliente, elle est aussi assez dépendante de réseaux de solidarités complexes induisant notamment l'accès à l'aide, les flux d'argent de la diaspora et les liens villes-campagnes. Il y a en effet toujours un risque que l'aide, aussi nécessaire soit-elle, ne fragilise les mécanismes reliant producteurs et consommateurs ainsi que les mécanismes de résilience. Ce risque est régulièrement venu au cours des entretiens. De l'autre, l'observation des approvisionnements de la Capitale en produits frais a permis de visualiser le dynamisme de ce lien ville-campagnes. L'augmentation des prix des denrées alimentaire, liée à l'augmentation du prix des transports (fuel) et la diminution du nombre de revendeurs a été importante mais pas encore critique et les prix de certains produits commençaient à baisser lors de la mission.



Petit commerce de légume à Port au Prince (Groupe URD, 2010)

Mais il importe plutôt de surveiller avec attention ces phénomènes car les mécanismes d'entraide qui ont épuisé les réserves (voir résultat enquête). De plus prix sur le marché à surveiller également car il peut y avoir une conséquence de la distribution alimentaire sur le prix des denrées.

L'impact des déplacements de populations vers les villes moyennes et les zones rurales est un point important à prendre en compte dans ce que sera la réponse. Ces déplacements ont été largement encouragés par les autorités car ils permettaient de décongestionner Port-au-Prince et de réduire les pressions sur les ressources comme le risque de tensions. Néanmoins, les dynamiques de décapitalisation qui sont les conséquences de ces transferts de populations vers les campagnes ont souvent été signalées.

Un des enjeux majeurs à venir sera la coordination des actions dans le domaine de la sécurité alimentaire et économique. Avant le séisme, il y avait un système double de coordination de l'aide alimentaire : celui animé par le Programme Alimentaire Mondial dans le cadre du Cluster *ad hoc*, et celui géré par USAID, pour les ONG et partenaires de l'aide américaine. Le système basé sur deux coordinations parallèles a continué de fonctionner après le 12 janvier mais les ONG américaines ont été obligées de rejoindre la coordination du cluster « aide alimentaire ». Il s'agira de garder un œil sur les répercussions de cette situation.

Le secteur de l'habitat et des abris d'urgence :

C'est le secteur qui est apparu le plus compliqué à faire démarrer. Plus d'un mois après le drame, plus de 60 % des personnes déplacées dans et autour de Port-au-Prince n'avaient reçu aucune aide, ni bâche plastique ni tente et étaient encore sous le soleil, dans des abris de fortune en draps, au mieux faits de quelques tôles de récupération, mais sans protection réelle face à la pluie qui commençait à tomber toutes les nuits.



Plusieurs facteurs ont contribué à cette situation dramatique. Le premier est l'ampleur du débat sur « Que faire ? ». Il semble que les débats se soient dans des questions finalement pas fondamentales (faut-il des bâches ou des tentes ?). Le marché mondial de la tente s'est trouvé lui même rapidement sous tension. Une des leçons tirées de nombreuses opérations de ce genre est que le transitoire devient vite durable.

Installations précaires à Gressier

Des heures et de heures de réunion de coordination ont eu lieu sur cette question : Déplacer et relocaliser ou pas les sites, donner des bâches ou des tentes ? Faut-il tout de suite faire le choix de la construction de maisons ? Et où ? Avec quel plan d'urbanisme ? Quelles sont les contraintes foncières ? A qui appartient la terre des lieux propices à accueillir les nouveaux sites d'hébergement ? Il fallait en effet attendre les décisions du gouvernement haïtien quant aux sites sur lesquels les déplacés pouvaient être relocalisés, sur la politique à mener face aux mouvements des populations vers les campagnes, etc.

Pendant ce temps-là, il semble que les besoins immédiats aient été perdus de vue. Les bâches et les tentes n'étaient pas commandées et la population continuait de vivre sous des draps tendus entre quatre piquets alors que les « experts » en étaient à la production du troisième « concept paper » sur les plans et options de l'abri de transition. La structure initialement choisie pour effectuer cette tâche de coordination, l'OIM, s'est vite trouvée dépassée et un changement de chef de file a mis au commandement la Fédération Internationale de la Croix-Rouge et du Croissant Rouge. Affaire encore à suivre, mais dont les répercussions sociopolitiques sur le contexte haïtien pourraient être considérables, en cas d'échec.



On notera qu'un des débats qui commençait à émerger durant le passage de la mission du Groupe URD concernait le futur de ces sites de déplacés. L'expérience dans la région Amérique Centrale/ Caraïbes de la mise en place de zones franches dans des zones touchées par des catastrophes naturelles (Honduras, San Salvador) a souvent été douloureuse. Ces zones défiscalisées sont aussi souvent des zones de non respect du droit du travail, souvent appelées au mieux *maquilas* et au pire *sweat shops* (magasins à sueur). Ceci entraîne une certaine méfiance des ONG face aux grands programmes américains HOPE et HOPE 2.

Secteur de la santé :

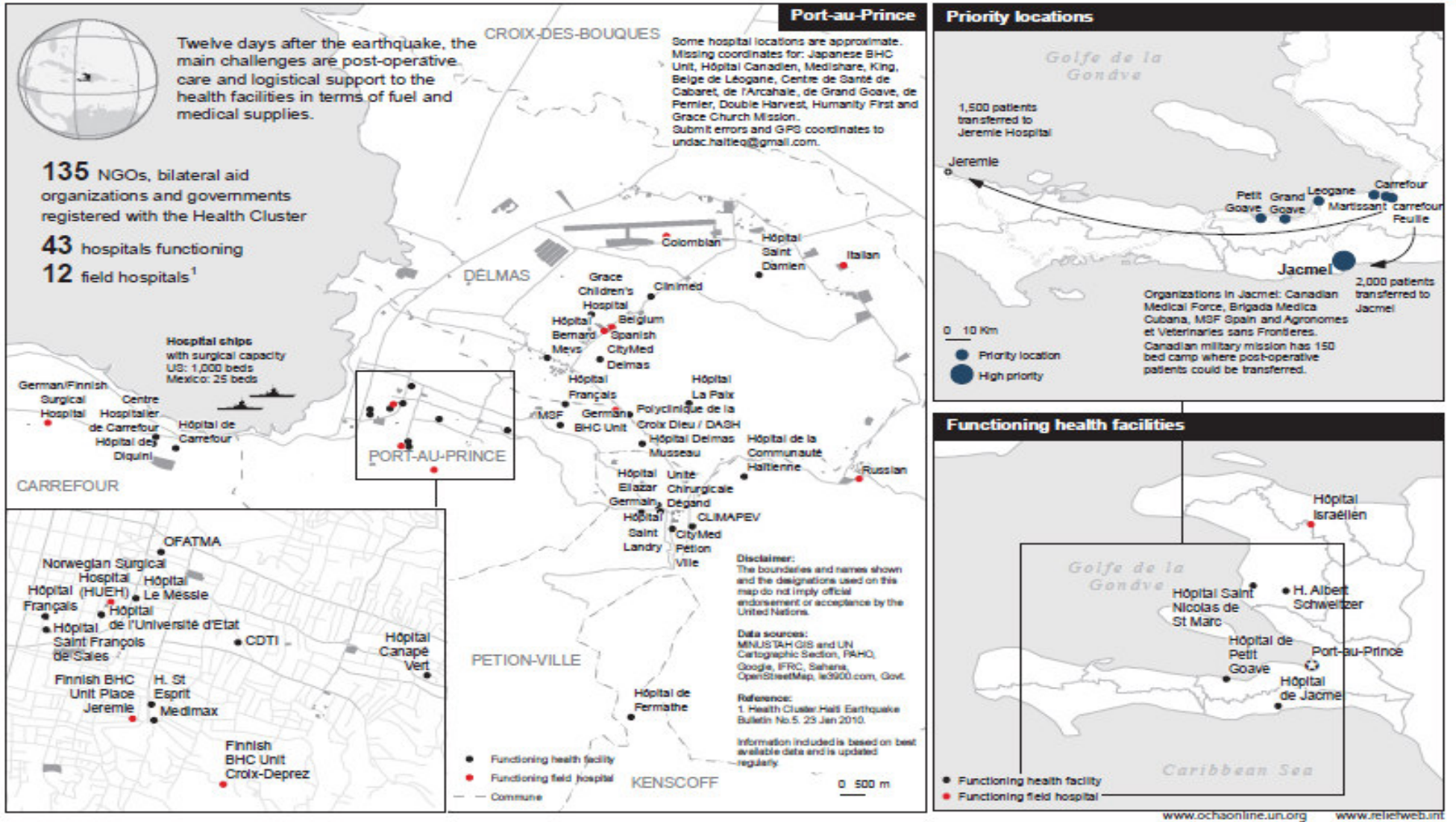
6 jours après le séisme, l'OMS enregistrait 18 structures hospitalières capables d'assurer un minimum de fonctions de soins, grâce au soutien des ONG, des Forces armées (US, France, Canada, Santo Domingo, etc.) et des équipes santé en soutien aux USAR. Une fois passée la phase de chirurgie de catastrophe et la gestion difficile du postopératoire, les acteurs du secteur médical ont commencé à s'orienter vers les quelques grandes priorités de ce type de situation :

- Réactivation du système de veille épidémiologique qui était en cours de mise en place avant le séisme avec l'OMS et l'Organisation Panaméricaine de la Santé (PAHO). On remarquera que très vite et pour la première fois, c'est de l'OMS qu'est venu le message que la grande épidémie post-désastre si souvent annoncée est en fait largement un mythe. Par contre, la mise en place de système de surveillance épidémiologique reste un enjeu important.
- Retour aux fondamentaux de la santé publique dans des contextes de réfugiés, de déplacés, de bidonvilles et de grande pauvreté (fortes concentrations, risques élevés de transmissions de maladies contagieuses –tuberculose qui avait déjà une forte prévalence avant le désastre, maladies aiguës des voies respiratoires qui vont être encore plus présentes du fait des conditions extrêmement précaires de logement et de l'arrivée de la saison des pluies, risques élevés de maladies liées à l'eau ou aux vecteurs de transmission –dengue, etc.) ;
- Retour aux fondamentaux de la pratique de la petite chirurgie et de la gestion des problèmes obstétricaux dans un contexte de système de santé basé sur une pratique de la médecine souvent privée.

De façon globale, l'accès à la santé était payant et souvent hors de portée de nombreux Haïtiens. Ce secteur était néanmoins une source d'emplois important. La mise en place d'une aide médicale gratuite est à la fois un impératif, vu le niveau de pauvreté aigue, et un danger pour la viabilité de nombreuses structures de santé. Il s'agira de trouver la place du curseur, exercice très délicat.

Carte des actions dans le domaine de la santé

HAITI - Health Cluster Update - Functioning Health Facilities and Priorities 25 January 2010



5.6. La coordination civilo-militaire

Le débat bien connu de la relation civilo-militaire dans l'action humanitaire est revenu en force du fait du déploiement massif de l'armée américaine dès les premiers jours de l'après-séisme. Les autres forces engagées (France, Espagne, Canada, pays latino-américains, etc.) sont en effet restées beaucoup plus discrètes et focalisées sur quelques soutiens logistiques temporaires et le secteur de santé à partir de navires (dont un porte-avions espagnol arrivé fin janvier). Au total, c'est néanmoins plus de 30.000 militaires, en tenant compte des 10.000 hommes de la MINUSTAH, qui se sont trouvés impliqués sur ce théâtre d'opération. On rappellera que l'Etat haïtien, lui, n'a pas de forces armées.



Cette question est par ailleurs lancinante depuis longtemps en Haïti du fait des interventions internationales (principalement américaines, mais avec aussi une composante française) des années 1990-2000 et de la présence de la MINUSTAH ainsi que de ces interventions dans l'humanitaire au cours des années précédentes, en fonction du rôle que lui assignait les objectifs de la Section Humanitaire et Développement de la mission.

Objectifs de la section humanitaire et développement de la MINUSTAH avant le séisme

- Appuyer au DSRSG/RC/HC, en réponse aux besoins humanitaires et développement.
- Maintenir la capacité de réponse de la MINUSTAH face aux désastres en fournissant l'appui nécessaire en terme de communication, logistique et sécurité à la communauté humanitaire et au gouvernement.
- Soutenir la préparation et la réponse aux désastres à travers la participation active au comité départemental de gestion des risques et désastres (CDGRD) et coordonner la réponse de la MINUSTAH avec les structures gouvernementales, le système de Nations Unies et les autres acteurs de la communauté humanitaire.
- Participer aux missions d'évaluation conjointes dans les zones affectées par les désastres pour évaluer les dégâts, identifier des besoins et proposer des solutions.
- Appuyer le gouvernement dans l'établissement et la consolidation d'un Mécanisme de coordination départementale (TCD) avec le renforcement de la capacité du MPCE et des fonctionnaires du gouvernement à travers la formation sur la gouvernance pour planifier, coordonner et suivre la livraison de services sociaux.
- Renforcer la planification stratégique et les capacités de gestion au niveau national et régional, à travers des plans de développement intégrés et avec une approche participative : Gouvernement, société civile, ONG et organisations internationales.
- Soutenir les contreparties du gouvernement au niveau départemental pour s'engager au cours des discussions stratégiques et pour développer des plans sectoriels pour le département.
- Répondre aux questions liées à l'humanitaire en provenance de la communauté humanitaire ou des sections de la MINUSTAH.
- Plaidoyer pour la protection des groupes vulnérables marginalisés par rapport à la distribution de l'assistance ou en raison des violations des droits.
- Collaborer avec OCHA et les contreparties du gouvernement au niveau départemental pour la collecte et la validation d'information humanitaire.

Lors de la phase de l'urgence extrême et de la mise en place progressive de la réponse humanitaire classique, plusieurs questions se sont posées :

- D'une part, comment les armées arrivant dans le cadre de la réponse au tremblement de terre devaient-elles s'articuler avec les autorités nationales civiles puisqu'il n'y a pas d'armée nationale ;
- D'autre part, comment ces différentes forces armées doivent-elles s'articuler avec la composante militaire de la MINUSTAH?
- Enfin, comment devaient-elles s'articuler avec la machine humanitaire civile (institutions haïtiennes, agences humanitaires des Nations Unies, ONG, mouvement Croix-Rouge, etc.) ?

Si le principe de l'utilisation des moyens militaires pour une réponse rapide dans un contexte de catastrophe naturelle demandant une grosse logistique n'est plus réellement remise en cause en tant que tel²⁰, c'est surtout l'agenda politique qui avance masqué et les questions de perception qu'il s'agira d'analyser. Très vite en effet, face aux interrogations sur un risque possible d'accroissement de l'insécurité mais aussi dans le cadre d'agendas internes liés à la présence importante de diasporas haïtienne aux Etats-Unis, l'armée américaine s'est fortement déployée, avec plus de 20.000 Marines sur zone en quelques jours. Rapidement, elle a été rejointe par des troupes d'Etas de la région (Canada, pays d'Amérique centrale et du Cône Sud) pour lesquels les enjeux politiques se posent aussi : solidarité caraïbo-latino-américaine, jeu face à Cuba, etc.

La gestion de l'articulation entre les humanitaires et la composante « Police » de la MINUSTAH, mise en place par UNPol a été plus aisée du fait de la plus grande articulation entre UNPol et la Police haïtienne. Le mandat initial qui était essentiellement relatif à la professionnalisation de la Police Nationale d'Haïti (PNH) et la formation de ses agents a été réorienté après le séisme. Désormais, la composante policière de la Mission travaille principalement à sécuriser les convois humanitaires et à organiser des patrouilles aux abords et au sein des 425 camps de personnes déplacées. De plus, UNPol et la Police haïtienne ont multiplié le nombre de patrouilles dans les zones qui hébergent le cœur de la résilience de nombreux Haïtiens: les banques ou les maisons de transfert d'argent qui permettent aux habitants de Port-au-Prince de recevoir les fonds de la diaspora. UNPol a aussi pu réaliser des patrouilles autour des sites d'entreposage sensibles (cité Soleil, près de l'aéroport) de plusieurs organismes des Nations Unies et d'ONG intervenant suite au séisme. Avant le tremblement de terre, la France contribuait aux activités de UNPol en Haïti avec un contingent de 61 policiers et gendarmes ainsi que 2 militaires à la MINUSTAH. La France a fortement poussé pour un renforcement de l'engagement européen auprès de la MINUSTAH pour cette mission essentielle de maintien de l'ordre. Le détachement de l'Union européenne prévu pour se déployer en février 2010 comportera 73 gendarmes français, ce qui portera la contribution française à 130 policiers et gendarmes.

L'implication des Forces armées américaines via le Joint Task Force et autres mécanismes de l'US Army a été massive en terme de déploiement et d'implication dans les opérations humanitaires, au point de créer un certain malaise chez les humanitaires associatifs. L'armée américaine a signé un accord avec la MINUSTAH et s'est impliquée de plus en plus fortement dans l'action humanitaire comme « exit strategy » des actions de sécurisation. Ceci c'est réalisé par plusieurs mécanismes, les plus importants d'entre eux d'entre eux étant le CSC (Comité de Support de la Coordination (au niveau stratégique) et, au niveau tactique, l'évolution du Joint Operation Center (JOC), sous couvert d'OCHA, en Joint Operation and Tasking Center (JOTC) pour proposer des services logistiques ou de sécurisation aux agences humanitaires.

²⁰ Notamment dès qu'il y a une référence claire aux Directives d'Oslo sur l'utilisation des moyens militaires pour les secours de catastrophes. Ces directives clarifient les domaines d'utilisation des matériels militaires et de défense civile (MCDA : Military and Civil Defense Assets), définissent les relations des forces armées avec l'Etat récipiendaire de l'aide (sous la forme d'un document d'accord type) et régissent les questions liées au concept de « dernier ressort ».

L'utilisation de ce JOTC s'insère dans les débats conduits par l'Unité civilo-militaire d'OCHA. L'armée française semble avoir été complètement absente de cette dynamique même lorsqu'il y a eu pendant quelques jours un officier CIMIC sur place. Il semble que la perception qui prévaut encore dans le CIMIC français reste très proche de ce qu'on appelait ACM il y a encore peu (actions civiles au service de l'environnement de la Force) et n'a pas encore réellement pris le pli de la coordination dans les contextes d'action où l'articulation bilatérale-multilatérale peut être essentielle.

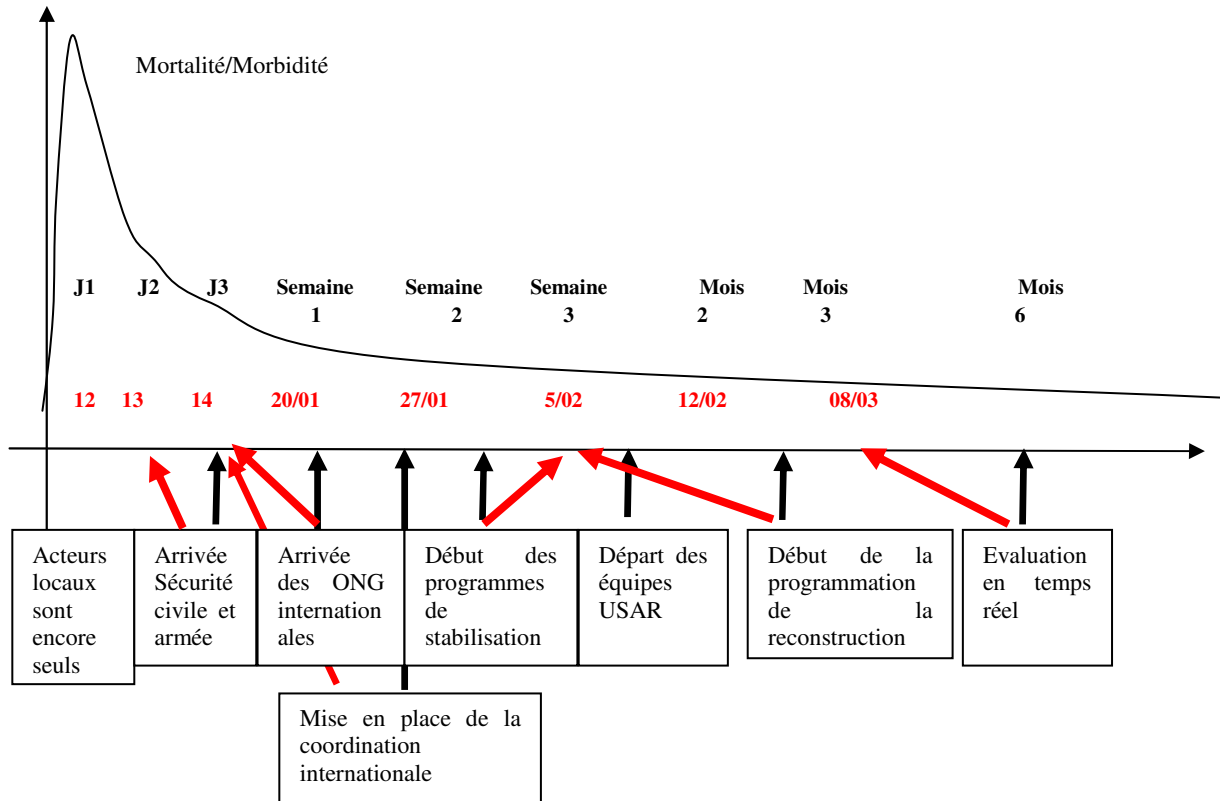
5.7. La coordination des bailleurs de fonds

Un certain nombre de bailleurs humanitaires, comme la DG ECHO ou l'américain Office for Disaster Assistance de USAID (OFDA) ont été extrêmement réactifs car ils avaient une présence forte en Haïti. Très vite, à la fois sur le terrain et au niveau des capitales, des mécanismes de coordination inter-bailleurs se sont mis en place :

- Sur le terrain, une coordination quotidienne des principaux bailleurs s'est mise en place, regroupant essentiellement l'équipe renforcée de la DG ECHO (4 personnes), du DFID britannique, de USAID et du Canada. Les Français sont assez peu engagés dans cette coordination multi-bailleurs. La réunion des bailleurs est un point de ralliement régulier des différentes délégations des bailleurs bilatéraux qui se rendent en grand nombre à Port-au-Prince. Bien connectés avec les ONG et les agences de l'ONU, régulièrement présents dans les réunions des Clusters, ces bailleurs ont joué un rôle important dans la dynamisation de l'aide, notamment lors de la visite du Sous-Secrétaire général de l'ONU en charge de l'humanitaire, Sir John Holmes. On notera l'initiative espagnole qui, sous couvert de sa présidence de l'Union Européenne, a délégué une équipe pour soutenir sur le terrain la coordination des actions européennes. Ceci a créé une certaine tension du fait de la mise en place progressive de la nouvelle architecture européenne dans le cadre de la mise en place du Traité de Lisbonne.
- Au niveau des capitales : Les mécanismes de coordination multi-bailleurs ont commencé à s'activer et ont abouti à un processus complexe de conférences internationales dont la première, à Montréal, a rappelé le principe du respect de la souveraineté du gouvernement d'Haïti dans la mise en œuvre de l'aide humanitaire et de la reconstruction. La déclaration finale de la conférence indique que les participants se sont engagés à adopter une démarche coordonnée, cohérente et globale, afin de répondre aux besoins d'Haïti dans l'immédiat et à plus long terme. Par ailleurs, les participants se sont fixés une feuille de route pour la reconstruction d'Haïti qui s'appuiera sur une série de conférences préparatoires (ONG, collectivités territoriales, secteur privé) aboutissant à une conférence internationale de donateurs et partenaires, en mars au siège des Nations unies à New York, menée par le gouvernement d'Haïti et appuyée par des contributeurs clés, notamment le Canada, le Brésil, les Etats-Unis, l'Union européenne, l'Espagne et la France.
- Au niveau global, l'outil permettant aux différents pays et contributeurs potentiels de suivre ce qui est déjà financé est le Financial Tracking Service (FTS) mis en place par le BCAH/OCHA. Classée par pays, secteur et projet, l'information sur les financements donne « la température » de la générosité des Etats, de leurs intérêts géographiques et sectoriels. De facto, elle permet aussi la coordination des financements et potentiellement d'éviter les duplications tout en renforçant les chances que les lacunes de financement soient comblées.
- Les ONG ont aussi pu, soit en direct, soit via des moyens de collectes tels que celui mis en place par la Fondation de France, collecter des sommes importantes. On notera que seule la Fondation de France, qui a collecté environ 27 millions, a une réelle transparence instantanée des dons collectés.

5.8. La ligne de temps d'intervention

Sur la base de nombreuses évaluations et travaux de terrain, le Groupe URD avait établi une ligne des temps classique de la réponse à une catastrophe naturelle de moyenne à grande ampleur. Les différents temps forts de la ligne de temps de ces réponses sont indiqués en noir dans le diagramme ci-dessous. Les flèches et dates en rouge indiquent la séquence d'évènement dans le cas de la réponse au tremblement de terre à Haïti.



Le séquençage de la réponse à Haïti montre une beaucoup plus grande réactivité du système. Le déploiement des équipes USAR, des ONG et des mécanismes de coordination est en effet plus rapide. Ceci ne veut hélas pas nécessairement dire qu'il y ait une accélération globale de la réponse.

On voit aussi que la réflexion sur la réhabilitation vient beaucoup plus tôt, entraînée notamment par les travaux sur le relèvement précoce (*early recovery*). Cette dynamique, qui est le résultat de nombreuses recommandations d'évaluations diverses, est heureuse. Il semble néanmoins dans le cas d'Haïti qu'elle ait eu comme effet de faire perdre de vue que les besoins humanitaires étaient loin d'être comblés.

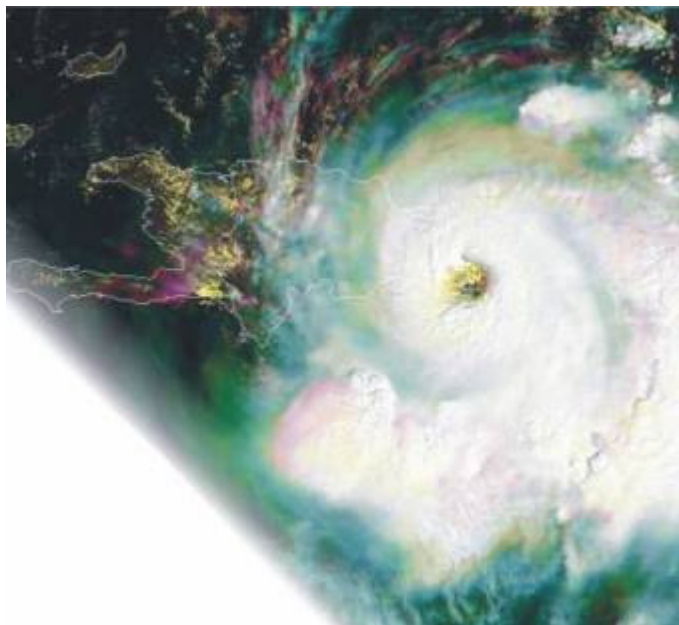
Le tremblement de terre d'Haïti a en effet fait remonter à la surface une nouvelle fois les enjeux de l'articulation entre le temps (continuum) et l'espace (contiguum), entre la réponse immédiate, ce qui aurait pu ou dû être fait avant (anticipation, préparation et politique de réduction des risques) et ce qu'il va falloir faire. Haïti illustre parfaitement un sujet dans lequel les débats ont fait des progrès considérables mais où la pratique traîne encore à trouver ses marques.

- Leçons tirées d'autres catastrophes: il faut penser rapidement à la post-urgence et à la réhabilitation.
- Faire cela sans s'ancrer dans la réalité des besoins conduit à ne pas voir qu'on est peut-être encore loin de la fin de la phase « humanitaire ».
- Comment mieux s'ancrer dans les réflexions des Haïtiens et les accompagner dans l'analyse des besoins et de leurs évolutions ? (Assistant technique dans l'équipe du Premier Ministre comme cela s'est déjà fait de façon temporaire avec une personne de l'AFD, présence au sein de la mécanique PDNA, etc.).

6. GESTION DES RISQUES ET BESOINS A VENIR

6.1. Les risques à venir

Sont prévisibles un certain nombre de risques liés à la saison des pluies prévue normalement pour mars-avril mais qui a de fait commencé dès le début février ainsi qu'à la saison cyclonique qui démarre en juin. Divers spécialistes craignent aussi des répliques du tremblement de terre dans les semaines qui viennent. Comment réagira la population ?



D'autres sont plus complexes, et proviennent d'interférences multiples comme celles qui ont déclenché une petite marrée noir sur le port de Carrefour..

Les installations d'accueil des déplacés seront-elles capable d'y faire face ? La machine de l'aide sera-t-elle capable d'anticiper, de réagir ? Saura-t-elle être résiliente face à ces risques ? L'aide humanitaire mise en place renforce-t-elle ou affaiblit-elle la résilience de l'Etat, des institutions municipales, des communautés et des individus face à ces risques ?

Le tableau suivant, préparé lors de la mission, présente les caractéristiques de ces différents risques :

Types de risques	Description	Probabilités	Niveau de préparation
Risques climatiques	Gestion des pluies à venir qui vont rendre la vie des gens plus difficiles et accentuer les risques sanitaires (tant ceux liés à l'assainissement que ceux liés aux maladies respiratoires aiguës ou à la multiplication des vecteurs de certaines maladies –dengue, etc.)	Très élevée	Faible
	Gestion de la saison des ouragans qui commence théoriquement en juin et se termine normalement en novembre. Cette année, il y a des craintes que, pour des raisons liées aux perturbations affectant le régime « El Nino – La Nina ²¹ , la saison des cyclones soit forte.	Elevée	Moyen à élevé
Risques géologiques	Gestion des perturbations géologiques et géomorphologiques liées aux cisaillements, création de points de faiblesse et de risque de décollement de loupes de solifluxion	Elevée	faible
Risques sismiques	Gestion des répliques sismiques ²² qui ont continué à se produire régulièrement depuis la secousse principale du 12 janvier	Incertaines, mais perçu come élevées	faible
Risques sociopolitiques	Développement d'une insécurité liée au mécontentement des populations et à une récupération politique de ce mécontentement	Non négligeables, mais ne devant pas être exagérés	Moyen (en tenant compte de la MINUSTAH et de la présence d'armées de différents pays)
Risques technologiques	Sur-accident d'ordre technologique (comme la gestion de la marée noire sur le port de Carrefour)	Incertaines	Faible

²¹ Phénomènes météorologiques affectant l'Atlantique entre la zone Caraïbes et l'Asie du Sud-Est avec des phases alternées de sécheresse et de périodes très pluvieuses, potentiellement cycloniques, en fonction des flux thermiques au sein de l'Océan.

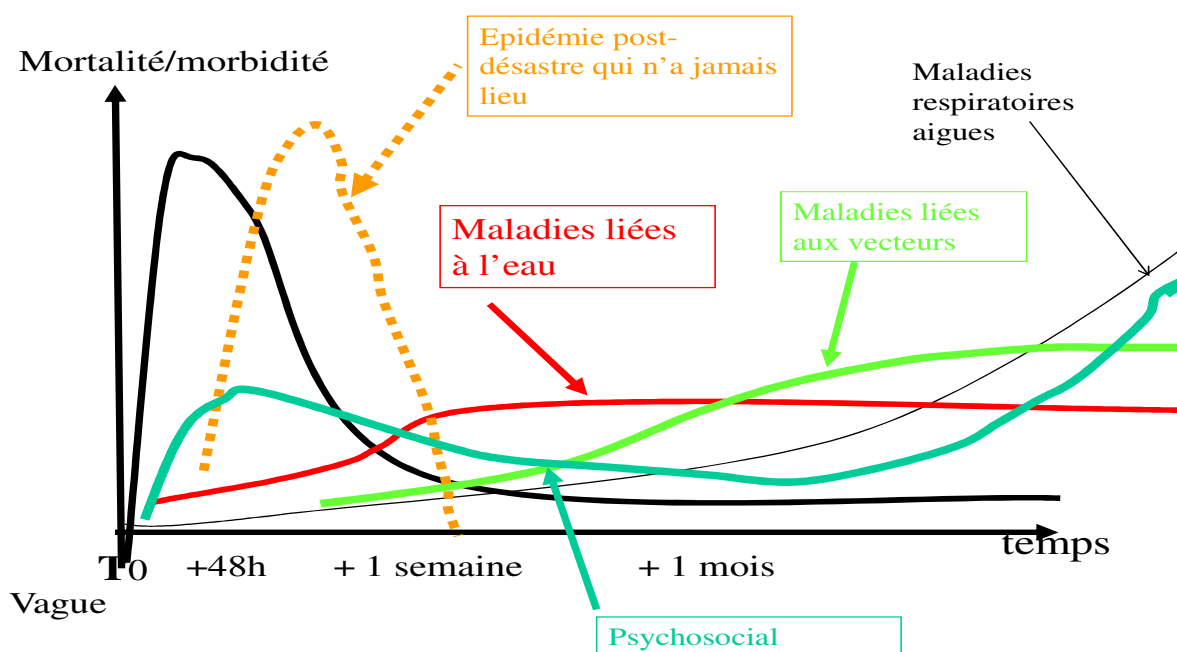
²² Une grosse secousse de magnitude 4.4 sur l'échelle de Richter a été ressentie le 26 Janvier à 6 heures 16 AM à Port au Prince. Selon l'US Geological Survey, l'épicentre de cette réplique se situerait entre les villes de Miragoâne et de Petite Rivière de Nippes, sur la mer (Lat : 18.5053, Lon : -73.18) et à 70 km (40 miles) Est-Nord Est de la ville des Cayes, et à 90 km (55 miles) à l'ouest de Port-au-Prince.

6.2. Les évolutions prévisibles des besoins

A côté des risques présentés ci-dessus, il y a les évolutions prévisibles et connues de ce type de situation et des besoins qui en découlent.

Le schéma suivant, établi par le Groupe URD présente les évolutions classiques des problèmes et besoins dans les contextes post-catastrophe. Dans le cas d'Haïti, une importance particulière a été donnée à l'analyse du risque :

- de maladies respiratoires : les conditions de vie dans les sites et abris, caractérisées à la fois par une grande promiscuité et une précarité socio-économique très importante, sont extrêmement favorables à l'explosion de ces maladies respiratoires aiguës ;
- de problèmes psychosociaux à venir. Le choc auquel ont été confrontées les populations haïtiennes est en effet très fort et la gestion du deuil, de la douleur, de l'exposition à un contact prolongé avec la mort et à une gestion difficile des corps des proches décédés peuvent entraîner des difficultés dont on ne prendra l'ampleur que dans quelques mois.



Enfin, il s'agira d'assurer correctement la prise en compte médicale, psychosociale et économique du handicap : l'un des impacts du tremblement de terre est un nombre important de traumatismes physiques et psychologiques (broyements de membres, gangrènes mal soignées, etc.). Les séquelles psychologiques à venir seront aussi considérables, hors la capacité de gestion de tels handicaps manque et manquera lourdement. De plus, dans un pays déjà très paupérisé et fortement touché par le chômage, les opportunités d'emploi pour un nombre important d'handicapés sont quasi-inexistantes.

7. RECOMMANDATIONS

7.1. Rester réaliste

Dans des périodes où les budgets fondent, où la RGPP oblige à travailler à ressource au mieux constante et où il y a peu de visibilité sur ce dont sera fait le futur économique, parler « prévention », « préparation », « investissement » n'est pas très populaire. Il s'agit néanmoins de refaire nôtre, face aux risques qui viennent, l'adage du Président Kennedy défendant son plan pour l'éducation : « If you think education is too expensive, try ignorance ».

C'est avec cette optique, avec un réalisme tempéré par la méconnaissance des mécanismes budgétaires auxquels sont soumises les grandes administrations, que les recommandations suivantes ont été préparées. Certaines sont à cible nationale, d'autres visent le système international de réponse aux crises et catastrophes.

7.2. Privilégier la préparation et l'anticipation

Mettre en place une structure interministérielle permanente :

L'expérience de la DIPT/CPT²³ post-Tsunami avait montré l'importance de la mise en place d'une mécanique interministérielle pouvant faciliter la mobilisation des ressources des différents Ministères et le partage d'information. Cette instance, sous l'égide du Premier Ministre, à taille variable, mais gardant une forte réactivité d'activation et une réelle capacité de coordination, aurait permis une meilleure interaction entre MAEE, MINIOCT et MINDEF lors de la période d'urgence extrême, et notamment une activation plus rapide de la Cellule de Crise du CPCO. Les informations essentielles pour l'action et disponibles soit au MAEE, soit chez les « géographiques » du CPCO, auraient sans doute ainsi été plus rapidement mises à la disposition du COGIC lors de la phase de déploiement des DICA.

La nomination de l'Ambassadeur Pierre Duquesne dès le 15 janvier 2010, entouré d'une équipe basée au Ministère des Affaires Etrangères et Européennes mais avec un mandat de coordination et de supervision des engagements institutionnels français sur la reconstruction en Haïti, a été très rapide mais ne résout qu'une partie du problème, et notamment pas celui de la capitalisation d'expériences d'une crise à l'autre et la réactivité en début de crise.

Renforcer les dispositifs dans les zones à risques :

Il y a des enjeux de préparation (formation et équipement, rôle des positionnements géographiques) tant au niveau des pays à risques que sur des échelles régionales. Ceci permettrait de valoriser les « ancrages géographiques » français dans le monde).

Mettre en place d'une fonction « attaché de sécurité civile » dans les pays à risques, ou par zones/groupes de pays.

Cette fonction pourrait être mise en place soit par des attachés de sécurité civile, résidents ou non, dans les zones à haut risque, soit par les attachés de défense ou les correspondants humanitaires s'ils sont formés à cela. Cette fonction « attaché de sécurité civile » aurait comme objectifs de tisser des réseaux avant les crises et de conseiller très vite l'ambassadeur en matière de sécurité civile. Comme indiqué ci-dessus, plusieurs mécanismes peuvent être réfléchis en fonction des contextes. Leur nécessaire collaboration régulière avec les attachés de défense (là encore résidents ou non) ou l'implication directe de ces derniers dans la mise en place de la fonction « attaché de sécurité civile » renforcerait les liens « MINDEF / MINICOT » comme clé de la gestion des situations de catastrophe de grande ampleur.

²³ Délégation interministérielle post-tsunami / Coordination post-tsunami. Il s'agit des structures qui ont été mises en place en France de la fin du mois de janvier 2005 à la fin 2006 pour assurer une coordination des efforts des différents Ministères français, une cohérence globale de la réponse entre institutions de l'Etat, des collectivités territoriales et des ONG. La DIPT/CPT a aussi joué le rôle d'interface entre l'administration française et les grands mécanismes bilatéraux et multilatéraux de la reconstruction post-tsunami.

7.3. Se donner les outils pour améliorer la réponse internationale

Renforcer les capacités des structures homologues

Alors que les acteurs de l'aide, et notamment les Nations Unies, travaillaient à renforcer leurs outils et leurs conditions de travail, rien n'était fait pour assurer qu'il y ait en face une capacité nationale homologue renforcée pour prendre le leadership. Le discours sur « le rôle de l'Etat haïtien » est en grande partie resté lettre morte alors que le « modèle DINEPA » démontrait que, soutenues de façon adéquate, les institutions haïtiennes pouvaient jouer un rôle essentiel. Détachement d'experts en soutien, déploiement rapide d'« office in a box », etc., auraient été possibles mais l'absence d'analyse stratégique et systémique des capacités post-tremblement de terre ne pouvait qu'induire la stratégie actuelle.

Favoriser une gestion « policière » et non « militaire » de l'insécurité

Il y a un vrai piège dans un contexte comme Haïti à vouloir gérer l'insécurité par le déploiement de forces armées étrangères alors que l'enjeu est de mettre en place des mécanismes de police. Alors que les premiers fonctionnent, de par leur préoccupation légitime à assurer d'abord leur propre protection, sur le mode de la dissuasion ; les seconds sont en général plus proches des populations, plus capables de faire des enquêtes, d'anticiper la montée de la violence, d'identifier les menaces et les groupes ou individus « à canaliser ». L'enjeu, dans un contexte de catastrophe, est à l'empathie avec les populations, au maintien l'ordre « soft », et pas à la « démonstration de force ». Ceci est d'autant plus important à Haïti que la succession d'opérations militaires internationales dans le pays, depuis une décennie, n'a pas nécessairement donné une bonne image de ces forces armées parmi la population.

Ne pas se croire trop vite sorti de la phase d'action humanitaire: garder un suivi rapproché des besoins des populations

Les pluies tropicales avaient commencé au cours de la mission, démontrant l'extrême vulnérabilité des populations. Une grande partie des déplacés et victimes dans Port-au-Prince, mais aussi à Léogane, Gressier, etc., étaient encore sous abris de draps et de haillons quand ces pluies sont tombées et la situation ne s'est améliorée que très lentement depuis.



Site de déplacés dans Port au Prince (Groupe URD, 2010)

Il importe d'assurer que des fonds sont encore disponibles pour réduire cette vulnérabilité et de ne pas croire qu'on est déjà sorti de la phase des besoins d'urgence même s'il est en effet utile de planifier la suite.

7.4. Organiser la réactivité de la France

Diagnostic initial (partage de l'information en interministériel, expertise à mobiliser dans les premières heures)

Dans ce type de situation, la tendance est de prioriser rapidité des déploiements de personnel et de matériel, plutôt que d'analyser de façon fine le contexte. Si ceci apparaît comme pertinent a priori dans les contextes de tremblement de terre en zone urbaine, de nombreuses évaluations montrent qu'en fait, cette absence de diagnostic initial conduit souvent à des envois de matériels inutiles ou peu adaptés et contribue ainsi aux encombrements et des engorgements des aéroports et des entrepôts à des moments critiques pour l'opérationnalité de la réponse. La non-prise en compte initiale des contraintes logistiques et des capacités locales (tant institutionnelles que de la société civile haïtienne) entraîne à terme des délais importants et des problèmes de qualité. L'amélioration de ce diagnostic initial permet notamment le dimensionnement les moyens pouvant servir aux diagnostics plus approfondis (moyens de transport légers, motos, quads et des moyens hélicoptés) et l'adéquation des premières réponses. En outre, il apparaît que ce diagnostic initial, qui peut être rapide et fait à distance sur la base d'imagerie satellitaire, de cartes et de mobilisation d'une expertise identifiable à l'avance, n'a pas été réellement fait. C'est notamment à ce stade du diagnostic initial que se joue l'un des enjeux les plus fondamentaux de l'interministériel : mobilisation et partage des informations, des experts « in house » et des réseaux d'expertise extérieure.

Accélérer l'accès aux moyens rapides de transport

Une des contraintes rencontrées systématiquement lors des déploiements sur longue distance est celle de l'accès rapide aux vecteurs qui permettront d'avoir au plus vite le matériel pour agir et la logistique pour soutenir l'action. Dans ce cadre, l'activation de la cellule de crise du Ministère de la Défense est primordiale pour mobiliser les moyens militaires nécessaires au soutien de l'intervention civile. Néanmoins, la mise à disposition de ces capacités dépend de décisions politiques, d'où l'importance de maintenir un mécanisme interministériel permanent pour la gestion des crises.

Améliorer les articulations entre « recherche-déblaiement » et « médecine de catastrophe-soins postopératoires »

Il importe de réfléchir de façon systémique à comment dimensionner le système de réponse « recherche-déblaiement-sauvetage-médecine de catastrophe-postopératoire » en fonction des différents goulots d'étranglement prévisibles (diagnostic initial) ou identifiables lors des premières heures de la réponse (diagnostic rapide de situation). Ceci demandera à la fois une réflexion sur les instruments à déployer pour la réponse en termes de chirurgie de catastrophe (ESCRIM, ACA, etc.) et en termes de prise en charge du postopératoire (tentes et lits en post-op, stratégie de coordination avec les institutions sur place ou celles soutenues par d'autres acteurs, etc.).

Soutenir l'intervention des ONG

Dans une situation comme Haïti, les ONG françaises ont souvent répondu aux besoins des populations de façon efficace et rapide, sur la base d'une forte opérationnalité (pouvoir bénéficier rapidement des moyens de transports militaires et civils dont les mises à disposition sont coordonnées par le MAEE, créer leur propre base plutôt que de s'installer à Log Base), de choix stratégiques importants (pas d'escorte pour les distributions mais un travail intensif de préparation de leurs interventions avec les communautés de base). Ceci leur a donné une forte capacité d'intervention qui aurait pu être encore renforcée si des fonds supplémentaires avaient été disponibles rapidement.

Prendre en charge le Stress Post Traumatique (SPT) des équipes déployées

De nombreux individus impliqués dans l'action des premières semaines resteront marqués toute leur vie par ces événements. Il importe d'assurer une écoute et de pouvoir détecter et prendre en charge, s'ils apparaissent, les symptômes de SPT.

7.5. Construire et ancrer la crédibilité

Suivre et soutenir le développement du MIC/EU-CPT

C'est la première crise sous le nouveau système européen (MIC passée à ECHO, nomination du Haut Représentant de l'UE): il faut donc la suivre en détail et assurer que les leçons sont correctement tirées. La France pousse depuis longtemps l'idée, suite à la proposition du Président Chirac de créer des « casques blancs » et aux recommandations du rapport Barnier, de créer une force européenne d'intervention dans les contextes de catastrophes, mais cette proposition soulève de nombreuses questions. De même, des initiatives comme celle des Casques Rouges demandent une analyse poussée afin d'en définir la validité ou non. En effet, les difficultés de mise en place de la Politique Européenne de Défense, où celles rencontrées régulièrement pour lors de la génération de forces lors d'opérations de maintien de la paix montrent que les choses sont complexes. L'acceptabilité de ces processus nécessairement collectifs par les différents partenaires potentiels, les mécanismes de commandement et de mobilisation, les coûts afférents à de tels mécanismes permanents et enfin la réalité de leur avantage comparatifs demandent à être précisés.

Renforcer l'implication et le soutien de la France dans et vis-à-vis de l'UNDAC

Bien que les équipes USAR françaises aient représenté pas loin du tiers des personnels USAR déployés, il n'y a pas la moindre mention du travail des Français dans le rapport de fin sur le déploiement de l'UNDAC après le tremblement de terre. Ceci pose évidemment deux questions: quelle a été la coordination de la sécurité civile française avec l'UNDAC ? Quelle connaissance des mécanismes OSOCC et INSARAG existe-t-il dans les équipes françaises ? Selon l'appréciation de l'évaluation, cette connaissance est dramatiquement faible. Il faut de façon impérative mettre plus de cadres français à UNDAC et assurer de façon plus systématique la formation des équipes françaises de Sécurité Civile aux mécanismes et procédures UNDAC. Ceci est d'autant plus important que même si le choix européen prend préséance sur l'échelon onusien, la plupart des équipes européennes fonctionnent sur les standards UNDAC²⁴.

Renforcer l'implication de la France dans le BCAH/OCHA (NY et Genève) et dans le cas actuel au sein de l'équipe de Bill Clinton.

L'implication de la France dans le BCAH/OCHA et dans les mécanismes de l'ONU de soutien à Haïti est à ce stade largement minimale, alors que l'ONU rencontre depuis le début de l'opération « Haïti » d'immenses difficultés à trouver suffisamment de personnel francophone. Il serait aussi important de penser à une insertion dans la coordination mise en place par l'Envoyé spécial du Secrétaire Général de l'ONU, le Président Bill Clinton²⁵.

Mettre des Français dans l'Unité Civilo-militaire du BCAH/OCHA:

Cette Unité joue un rôle crucial d'interface pour faciliter les relations entre acteurs civils et militaires notamment dès qu'il y a une mission intégrée ou une forte présence d'acteurs militaires dans une crise humanitaire. On a pu l'observer dans des cas comme les déploiements EUFOR puis MINURCAT au Tchad ainsi que dans le cadre de l'Afghanistan, où l'équipe civilo-militaire du BCAH fonctionne comme une interface importante dans le dialogue entre les humanitaires, l'UNAMA et l'OTAN. En Haïti, elle joue un rôle important de « tampon » entre les humanitaires et la forte présence de l'armée américaine et à la MINUSTAH. Dans ce domaine comme dans beaucoup d'autres en Haïti, les Nations Unies manquent crucialement de francophones.

²⁴ De facto, les pièces avancées du déploiement UNDAC à Port-au-Prince sont arrivées avec des avions de sécurité civile européens, notamment B-FAST.

²⁵ Qui est aussi Envoyé spécial du Président Obama, et qui mobilise, via sa Fondation des fonds considérables pour Haïti.

Eviter les envoyés spéciaux sans valeur ajoutée réelle :

Tout ce qui dilue l'autorité, fait perdre du temps, n'apporte rien de réellement utile et tend à décrédibiliser l'action est à bannir dans ces situations qui demandent concentration de moyens et de savoir faire.

Nouvelles contraintes, nouveaux outils – matérialiser les marges de progrès

Les enjeux essentiels de l'intervention en contexte urbains²⁶

Le tremblement de terre en Haïti a une fois encore souligné la complexité de l'action humanitaire en ville, tant lors de la période d'extrême urgence, que dans celles de stabilisation et de reconstruction. Les spécificités de l'impact des catastrophes en ville (concentration de population, gestion sanitaire, logistique et transport, formes de la violence urbaine, relations avec les autorités et l'organisation sociale, modalités de survie économique et d'accès à l'énergie, rôle des télécommunications, etc.) sont encore mal maîtrisées par les acteurs humanitaires et il y a là un vaste champ de recherche²⁷ à investir. On notera que l'Ecole du Génie d'Angers a organisé en 2009 une conférence sur ce sujet (voir annexe n°4).

Les nouvelles technologies de l'information appliquées à la gestion des désastres

Si la famine en Ethiopie en 1985 avait donné naissance à l'ère de l'humanitaire showbiz et la réponse au Tsunami de 2004 à celle des contributions via les téléphones portables, la crise de janvier 2010 à Haïti est sans aucun doute celle de Facebook, de Twitter, mais aussi de l'utilisation intensive des images satellitaires et des SMS. La gamme d'outils qui se développe (satellites de communication et acteurs de la télécommunication satellitaires -TSF, Eurosat, Immersat, Iridium- ; satellites de collecte de l'image et traitement de cette dernière: UNITAR, centres universitaires, etc. ; les réseaux sociaux; les nouveaux outils SMS et les « User Generated contents » (Frontline SMS, USHAIDI, SAHANA) va demander une veille stratégique et technologique importante.

Etudier comment améliorer la gestion locale des catastrophes !

On notera en effet le coût financier très considérable des déploiements internationaux des dispositifs de sécurité civile. Le coût du déploiement de la cinquantaine d'équipes internationales de recherche-déblaiement doit se mettre en perspective du nombre finalement limité de personnes sauvées. Tout ce qui permet d'améliorer les réponses locales, même si cela demande un investissement initial, permet donc à la fois des gains d'efficacité très significatifs et, à terme, des économies importantes. Les dispositifs nationaux et locaux de protection civile, les entités de type préfectoral et municipal, ainsi que les sociétés nationales de Croix Rouge et leurs nombreux volontaires, doivent être plus fortement soutenus.

²⁶ On notera les trois ouvrages publiés par le Groupe URD sur le sujet : *Villes en guerre et guerres en villes*, 2004, Ed. Karthala ; *Après le Tsunami : reconstruire l'habitat en Aceh*, 2010, Karthala ; *Villes afghanes : les défis de la reconstruction*, 2010, Karthala.

²⁷ A ce propos, les prochaines Universités d'Automne de l'Humanitaire (UAH) du Groupe URD (28/09 – 1/10/2010) porteront sur la problématique « Fragilités urbaines, action humanitaire en ville et défis de la reconstruction ».

CONCLUSION

La mission au Groupe URD confiée par la DAS était particulière en ce sens qu'il était demandé, et c'est une première, à un acteur civil hors administration mais spécialisé dans l'évaluation de l'action humanitaire de porter un regard critique sur une intervention complexe dans laquelle forces armées (avec les trois composantes marine, aviation, terre), sécurité civile, outils de la diplomatie et de l'humanitaire (CDC) interagissaient avec les ONG et l'ONU dans le cadre d'une catastrophe majeure. L'ouverture dont ont fait part de nombreux cadres du Ministère de la Défense (DAS, EMA), du Ministère de l'Intérieur (COGIC) et des Affaires Etrangères démontre tout l'intérêt porté à la fois de la démarche évaluative et aux échanges interministériels. La DAS a fait preuve, en suscitant et en supportant cette mission, d'une capacité originale d'innovation.



L'insertion de cette mission dans une réflexion plus globale sur l'analyse et la cartographie des risques non intentionnels futurs et de la résilience des populations conduite par le Groupe URD lui donne des opportunités intéressantes d'ouvertures et de perspectives en lien avec le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale ainsi que la nécessité d'un pilotage interministériel pérenne pour la gestion des crises²⁸.

"Une différence de nature demeure entre les atteintes à la sécurité résultant d'initiatives hostiles, et celles que ne sous-tend aucune intention malveillante, comme les catastrophes naturelles. Mais l'exigence d'anticipation, de préparation et de rapidité dans la réaction est la même pour nos concitoyens dans les deux cas. Les stratégies de défense et de sécurité doivent, dès lors, répondre à des problèmes nouveaux (...). Les réponses ne peuvent elles-mêmes qu'être globales, associant tous les moyens de la puissance publique et de la société civile, et tous les niveaux de mobilisation, national, européen et international." (Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale.)

Cette mission s'insère aussi dans diverses recherches et évaluations que le Groupe a conduites dans le passé sur les relations civilo-militaires (de façon théorique et appliquée, dans des cadres comme ceux du Tchad ou de l'Afghanistan ainsi que dans des contextes de missions intégrées comme la RDC), sur la gestion des catastrophes (en Amérique centrale, en Afrique et en Asie) et sur les outils de coordination :

- Les Clusters pour les Nations Unies et les ONG.
- Les différentes initiatives du côté des bailleurs de fonds (Good Humanitarian Donorship Initiative²⁹, travaux sur les Etats fragiles dans le cadre du Comité d'Aide au Développement l'OCDE).
- L'articulation interne au sein des administrations pour favoriser le lien urgence-développement (travaux conduits pour l'Agence Française de Développement, pour l'agence de coopération espagnole –AECID- et dans le cadre de diverses évaluations et analyses stratégiques pour la DG ECHO et de façon plus large en lien avec la Commission européenne).

²⁸ Point dont le Groupe URD avait déjà souligné l'importance lorsqu'il a conduit l'évaluation de l'aide française post-tsunami.

²⁹ La GHDI, ou initiative d'Oslo est une initiative de coordination des bailleurs de fonds humanitaires (36 à ce jour) pour se donner un certain nombre critères de travail. Organisée autour de 23 principes, la GHDI est le pendant côté humanitaire du mécanisme basé sur les principes de Paris de l'OCDE (appropriation, alignement, harmonisation) pour le développement.

L'expérience d'Haïti, où se co-localisent des outils de la diplomatie, de la défense et de la sécurité civile mais aussi les agences des Nations Unies, les ONG, les églises, etc., permet de souligner plusieurs grands enjeux :

Comment mieux visualiser les avantages comparatifs et les limites des différentes composantes de la réponse, tant à la phase de « déclenchement » (quelle dépendance à la décision du politique), de planification (quelles informations sont disponibles à t0, t1, t2, etc.) que de fixation de l'état recherché et de la stratégie de désengagement des uns et d'engagement des autres.

Quels outils/mécanismes permettraient de mieux lier aide d'urgence et sécurité dans un contexte complexe qui demande une grande « intelligence des situations » si on ne veut ni tomber dans des « facilités médiatiques », qui sont par essence des pièges, ni dans celle de la gestion conservatrice de la sécurité (risk adverse approach) qui, au contraire de la gestion du risque (risk management), paralyse l'action et empêche d'atteindre l'es objectifs attendus dans de bonnes conditions d'efficacité et de rapidité.

Comment assurer que les avantages comparatifs des différents acteurs et les processus améliorés de prise de décision trouvent une expression réelle en termes de réactivité (mobilisation rapide des moyens surtout opérée dans une manœuvre d'évacuation de ressortissants avec un certain délaissement des populations locales) ?

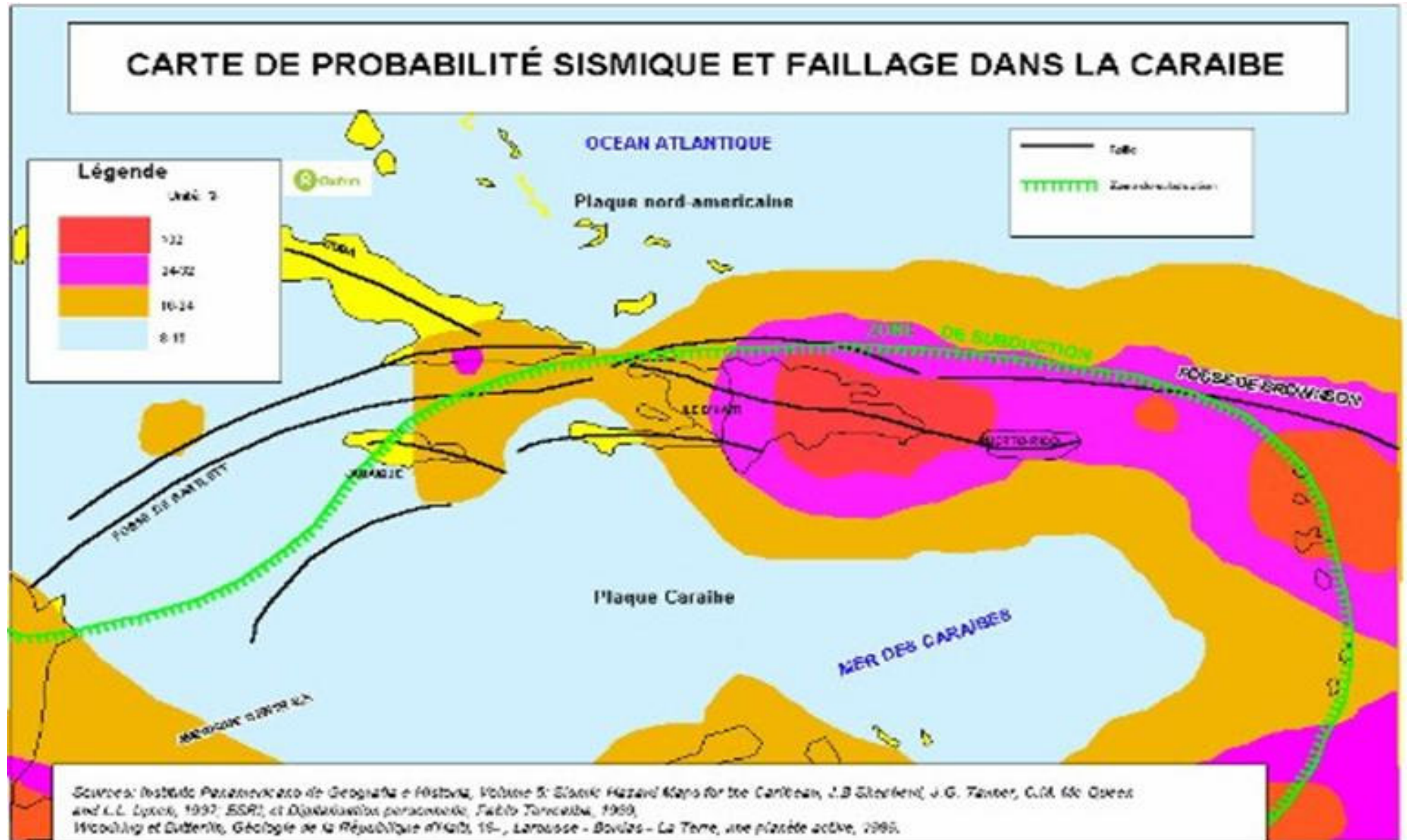
Comment assurer une meilleure anticipation des besoins dans la durée afin de mieux calibrer l'investissement en matière d'urgence avec les étapes cruciales du postopératoire, puis de la post-urgence extrême ? S'il y a clairement des rôles différenciés des acteurs en fonction de leur positionnement, de leur mandat, de leurs capacités et de leur expérience, il importe que les échanges puissent se structurer pour permettre un phasage harmonieux des différents types d'interventions afin d'éviter les duplications, les incohérences et l'émergence de lacunes stratégiques, géographiques, sectorielles ou méthodologiques dans la réponse.

Comment mieux s'inscrire dans les mécanismes existants, tant au niveau de l'Europe qu'à celui des Nations Unies ? Il n'est pas possible de croire que sans présence active dans les mécanismes existants de l'ONU, notamment l'UNDAC et le BCAH/OCHA, il sera réellement possible d'interagir de façon stratégique avec eux. Vues les approches en cours à la DG ECHO et les engagements de la France dans le Consensus Humanitaire Européen, cette engagement dans l'ONU est une des conditions nécessaires à une implication réussie dans l'Europe.

Comment mieux prendre en compte et soutenir les mécanismes de résilience qui existent aux niveaux de l'Etat, des communautés et des individus et permettent de mieux anticiper, gérer ces drames et s'en relever ?

A l'heure où ce rapport était en cours de préparation, le Groupe URD se voyait confier, avec son partenaire allemand GPPI, l'évaluation en temps réel pour le IASC. Ceci donnera l'occasion d'avoir un suivi des évolutions, la confirmation ou l'infirmité de certaines inquiétudes.

ANNEXES



Annexe n°2 : Calendrier de la mission

Mercredi 10/02	Jeudi 11/02	Vendredi 12/02	Samedi 13/02	Dimanche 14/02	Lundi 15/02	Mardi 16/02	Mercredi 17/02	Jeudi 18/02	Vendredi 19/02	Samedi 20/02	Dimanche 21/02
									Réunion au SCAC /ambassade de France	Retour PoP	Retour sur Santo Domingo
							Visite du Président Sarkozy		trajet sur Léogane		
			Organisation de la logistique (location de véhicule, préparation du programme à distance, achats, etc.)	Logistique	DINEPA	Protection Civile Française		ACF	Visites de camps et de sites de distribution	Coordination civilo-militaire	
	Réunions OCHA			trajet de Santo Domingo à Port au Prince	Prise de contact à l'Ambassade de France		Cellule civilo-militaire d'OCHA		Cellule de Crise Léogane	US Army	
Réunion mission Française		Trajet New York / Santo Domingo				Réunion avec l'ambassadeur de France		11h PNH	PAM leogane	Direction de la Sécurité Civile Haitienne	
					FAO / UN HABITAT (shelter cluster)	Interview population déplacée	SRSRG	Log Base	WASH Cluster Léogane		
UNICEF							OCHA			MSF	
	UNICEF				UNEP			AFD			
Mission britannique	DPKO				ECHO/ BID	Log base		DINEPA			
					UNDP	Solidarités					
					Office Clinton						
					ICRC	MSF	Réunion avec les ONG /ICVA			Réunion avec les ONG françaises	
				Réunion staff DINEPA							
							MSF				

Annexe n°3 : Liste des personnes rencontrées

Personnes rencontrées - mission d'évaluation en temps réel – DAS		
Phase préparatoire Paris		
Général Bazin	DAS	Directeur adjoint
Stéphanie Daniel-Genc	DAS	Chargée de mission, pilote de l'étude
Colonel François Delapresle	DAS	Sous directeur Politique et prospective de Défense
Sophie Jouineau	DAS	Chef du bureau Amérique Latine
Général Eric Waringhem	CICDE	Directeur adjoint
Colonel Randal Zbiennen	CICDE	Chef de projet
Pierre Duquesne	MAEE	Ambassadeur chargé de la coordination pour la reconstruction en Haïti
Geneviève Javaloyes	MAEE	Membre de la Celle Haïti
Bertrand Gallet	Cités Unies France	Directeur général
Jean Philippe Bayon	Région Rhône Alpes	vice président de la en charge des solidarités
Isabelle Lagarde	Grand Lyon	Chargé des solidarités internationales
Martin Spitz	Fondation de France	Chargé des solidarités internationales
Paul Vermande	Collectif Haïti-France	coordinateur
Alain Boinet	Solidarités	Directeur général
Phase préliminaire à New York		
Mission Française à New York	Emmanuel Lebrun-Damiens	Premier Secrétaire, Droits de l'Hommes
	Benoit Guidée	Premier Secrétaire, Conseil de Sécurité
Mission Britannique à New York	Nick Harvey	Responsable des questions humanitaires
UN /DPKO	David Hallam	Directeur adjoint Amérique Latine
OCHA New York	Hansjurg Struhmeier	Conseiller politique
	David Kristensen	Gestion de l'information /DASH Board
	Heid Kettab	Responsable géographique Haïti
UNICEF New York	William Fellow	Coordinateur du Cluster WASH Global
	Carmen Dolman	Coordinatrice du cluster Nutrition Global
Mission terrain Haïti		
Ambassade de France à PoP	Didier Le Bret	Ambassadeur
	Bernard Smolikowski	Chef du SCAC
	Sébastien Bidaud	renforcement du MAEE
	Christophe Renou	Chef de corps de l'unité de sécurité civile n°1
	Daniel Hautemanière	Colonel - chef d'EMZ Rennes
	Docteur Donnadiou	Médecin Sécurité Civile
US Army	Major Brian Donohue	Coordinateur Civ-Mil JTF Haïti
DINEPA	Jean Batiste Guerald	Directeur DINEPA
	Alban Novellon	conseiller technique
	Pierre Yves Rochat	Equipe de coordination
	Roger Montes	Management de l'information
	Ingrid Henrys	Responsable assainissement
DPC	Madame Jean Batiste	Directrice
	Abel Nazaire	Coordinateur Adjoint des urgences
	Dr Chenet Ulysse	Pool santé à la Celule de Crise de Léogane
DPNH	M. Andrésol	Directeur général

	Colonel Teclide	Inspecteur général
DG ECHO	Damien Berrendorf	Chef de Bureau
	Benoit Artigaux	Renfort siège
	Olivier Cossé	Sécurité alimentaire
UN MINUSTA	Edmond Mulet	SRSR
CEPALC	Ricardo Zapata Marti	Conseiller régional pour les désastres
OCHA Haiti	Dan Baker	Chef d'OCHA
	Brian Ispell	Unité Civilo Militaire
	Marie Sophie Reck	Unité Civilo Militaire
	James Brown	Unité Civilo Militaire
UNDP	Nigel Fisher	Coordinateur PDNA
	Sue Lautze	PDNA
	Jean Marc Cordaro	Conseiller Relèvement Précoce
	Bruno Marquis	Conseiller Relèvement Précoce
	Pierre Bessugue	Conseiller relèvement précoce
UNEP	Antonio Perera	Responsable pays
	Andrew Morton	Renforcement du HQ
	Bruno Marquis	PNUD
PAM	Christophe	Coordinateur Log
	Rasmus Egdal	Coordinateur base Leogane
FAO	Dick Trenchard	FAO Emergency coordinator
	Francisco del Re	Information manager
UN Habitat	Leon Esteban	Human settlement officer
	Erik Vitreo Christensen	Human settlement officer
UN bureau de l'envoyé spécial Clinton	John Harding	Conseiller gestion des risques de catastrophe
Banque Interaméricaine de Développement	Dominique Malik Bouzerma	Spécialiste Eau Potable et Assainissement
	Gilles Damais	Spécialiste Ressources naturelles
ACF	Pierre Tripon	Chef de mission / pool d'urgence
	Olivier	Chef de mission
ACTED	Sebastien Lambrisshii	Chef de mission
Première Urgence	Marine	Chef de mission AI
AMI	Yves Bourny	Chef de mission AI
MSF Belgique	Stefano Zannini	Chef de mission
	Katherine Derderian	Conseillère du chef de Mission
	Alan Lefevre	Responsable logistique pôle urgence
MSF Suisse	Béatrice Godeffroy	Chef de mission
	Laureen Conway	Conseillère
Solidarités	Bruno Marquez	Chef de mission
	Tanguy Le Rolland	Responsable Eau et Assainissement
Refugee International	Emily Parry	Directrice Pays
	Patrick Duplat	
World Vision	Liz Satow	Directrice Pays
	Madara Hettiarachchi	
CARE	Yves Laurent Regis	Directeur pays
ActionAid		
Coordination des ONG / ICVA	Manisha Thomas	ICVA Genève, en mission à Haïti
CICR	Ricardo Conti	Chef de délégation

	Giorgio Lunes	Chef de délégation adjoint
Contact en retour de mission		
Lieutenant de Vaisseau Lotz	EMA/MINDEF	Etudes opérationnelles / RETEX
Colonel Brossard	COGIC	Directeur adjoint, MINICOT
Commandant Perrin	COGIC	Chargé de mission, faisait parti du DICA en Haiti
Claude Hilfiker	OCHA	Responsable à Genève des évaluations
Jesper Lunds	UNDAC	Chef de l'UNDAC à Genève

Annexe n°4 : Bibliographie consultée

HAÏTI (Après le 12 janvier 2010)

ACTION CONTRE LA FAIM : Haïti/ bilan deux mois après le séisme : l'urgence continue. 11 mars 2009. 2 P.

AGRICULTURAL CLUSTER: Haiti earthquake agricultural cluster strategy: zero draft. 6 P.

ANR. Appel a projets flash : séisme Haïti pour une reconstruction durable. 8 mars 2010, 18 P.

ARCHITECTES DE L'URGENCE. Articles presse Haïti. 48 P.

BOULOS, Rudolph Henri. Construire Haïti : Plan stratégique de sauvetage national : Pacte intergénérationnel de progrès et de prospérité partagés 2010-2035 : Construisons ensemble un pays sur de nouvelles bases. 7 février 2010, 161 P.

CAVALLO, Eduardo A. ; POWELL, Andrew ; BECERRA, Oscar. Estimating the direct economic damage of the earthquake in Haiti. IDB, février 2010. 16 P. IDB-WORKING PAPER SERIES-163

CLUSTER WORKING GROUP ON EARLY RECOVERY: CWGER Update on Haiti: 21 January 2010

CNSA MARNDR ; USAID ; FEWSNET. Executive brief : Haïti : Implications of the earthquake on food security in Haiti. 16 janvier 2010, 3 P.

EQUIPE DE SERVICES PSYCHOSOCIAUX DU CLSC. Prévention du trouble de stress post-traumatique causé par le séisme à Haïti. 1 P.

DUVAL, Frantz ; GEFFRARD, Roberson : Un pactole qui suscite les convoitises. COURRIER INTERNATIONAL, 1^{er} mars 2010

EDSON LOUIDOR, Wooldy. Haïti-séisme: billets aller-retour. 3 février 2010. 2 P.

FTS. Haiti earthquake 2010 funding snapshot. 15 février 2010. 4 P.

GLOBAL SHELTER CLUSTER. Shelter sector environment issues- Haiti earthquake, 17 janvier 2010, 6 P.

GOUVERNEMENT DE LA REPUBLIQUE D'HAÏTI. Haïti : résumé du PDNA du tremblement de terre : Evaluation sectorielle des dommages, des pertes et des besoins : la catastrophe et ses impacts (draft). 2010. 15 P.

GSCF. Rapport de mission en Haïti : séisme du 12 janvier 2010. 12 P.

HAÏTI POLICY (HAÏTI DEMOCRACY PROJECT). Construire Haïti : Plan stratégique de sauvetage national : Pacte intergénérationnel de progrès et de prospérité partagés 2010-2035 : Construisons ensemble un pays sur de nouvelles bases

HEATH CLUSTER IN HAÏTI. Haiti earthquake : Bulletin n°18. 8 février 2010. 8 P.

INTERNATIONAL FEDERATION OF RED CROSS AND RED CRESCENT SOCIETIES. Haiti : Earthquake (emergency appeal n°MDRHT008). 31 mars 2010, 19 P. OPERATIONS UPDATE

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. L'OIM lance une stratégie de santé environnementale et d'assainissement. 30 mars 2010

IRIN. Haïti: Malgré les défis, la coordination civilo-militaire fonctionne. 29 janvier 2010

LAFERRIERE, Dany ; TROUILLOT, Evelyne ; SPEAR, Thomas C. ; VICTOR, Gary. Le serpent à plumes pour Haïti. DU ROCHER, février 2010. 175 P.

MARGESSON, Rhoda. TAFT MORALES, Maureen. Haiti earthquake : crisis and response. Février 2010. 56 P.

OCHA. Haiti-flash appeal finding snapshot. 24 janvier 2010

OCHA. Haiti-flash appeal finding snapshot. 26 janvier 2010

OCHA. Haiti-flash appeal finding snapshot. 29 janvier 2010

OCHA. Haiti- flash appeal committed funding and pledges. 25 janvier 2010

OCHA. Haiti-flash appeal finding snapshot. 8 février 2010

- OCHA. Haiti-flash appeal finding snapshot. 3 février 2010
- OCHA. How to help: guide to humanitarian giving for the Haiti earthquake. 2 P.
- OCHA. Haiti-displacement and population figures (as of 6 february 2010). 7 février 2010, 1 P.
- OCHA. Haiti earthquake- Population movements out of Port-au-Prince. 8 février 2010, 1 P.
- OCHA. Comment aider : guide du don humanitaire pour les victimes du tremblement de terre en Haïti. 2010, 2 P.
- OCHA. Haïti tremblement de terre: Principales conclusions du groupe pluridisciplinaire d'évaluation de la situation en Haïti : Evaluation menée dans la période du 23 janvier au 6 février 2010. Février 2010. 8 P.
- ORGANISATION MONDIALE DE LA SANTE. Haïti : réponse sanitaire au séisme. 16 janvier 2010. 2 P.
- PAN AMERICAN HEALTH ORGANIZATION. Rapport de situation #18 du centre d'opérations d'urgence tremblement de terre en Haïti. 2 février 2010. 3 P.
- REPUBLIQUE D'HAÏTI. Bulletin d'information du gouvernement haïtien 1 au 4 mars 2010. 4 P.
- ROBINSON, Randall ; RIBBE, Claude. Haïti, l'insupportable souffrance. LE SERPENT A PLUME, février 2010. 315 P. ETHIOPICA
- SHELTER CLUSTER. CCCM cluster meeting. 1er février 2010
- SHELTER CLUSTER. CCCM cluster meeting. 3 février 2010
- SHELTER CLUSTER. CCCM cluster meeting. 5 février 2010
- TORRES John. Alert-The numbers behind ADRA's response in Haïti, 3 février 2010
- UNITED NATIONS. Coordination of humanitarian public information in Haïti : contact details. 2010, 2 P.
- UNITED NATIONS; UNITED STATES GOVERNMENT . States og principles on field coordination between the United nations in Haiti and the United states government in the Haitian earthquake response effort. 22 janvier 2010. 3 P.
- USAID. USG Humanitarian assistance to Haiti for the earthquake
- USAID ; FEWSNET. Haiti : Food security update : february 2010. Février 2010, 6 P.
- WHO. Evaluation des risques pour la santé publique et interventions : Séisme : Haïti. Janvier 2010. 37 P.
Existing regroupements of persons site planning procedures – draft
- Haiti 2010 earthquake : recovery update #1
- Haiti 2010 earthquake : Post disaster needs assessment and recovery framework (PNDA/RF) Update #2. 33 janvier 2010.
- Haïti, séisme du 12 janvier 2010 : vers une évaluation rapide de la sécurité alimentaire dans les régions affectées
- Lancement de la phase de reconstruction à Haïti : La Commission déploie la première enveloppe de 100 millions d'euros pour la reconstruction des infrastructures gouvernementales, des écoles, de routes et d'assistance technique. 2 mars 2010
- Remarks by sir John Holmes, under secretary general for humanitarian affairs and emergency relief coordinator: Ministry meeting on Haiti: 25 january 2010: Montréal.
- Shelter/NFI cluster minutes. 27 janvier 2010
- Shelter/NFI cluster minutes. 28 janvier 2010

Divers documents sur Haïti

- AGENCE REGIONALE DE L'ENVIRONNEMENT ET DES NOUVELLES ENERGIES D'ILE DE FRANCE. Haïti, mission exploratoire 19 au 29 novembre 2007. Unité des actions internationales européennes . 10 P.
- BUSS, Terry F.; GARDNER, Adam. Haiti in the balance: Why foreign aid has failed and what we can do about it. WASHINGTON: BROOKINGS INSTITUTION PRESS, 2008. 230 P.
- CASTRO, Vivian; MAKOYE, Charles; MSUYA, Neli. Sustainable community management of urban water and sanitation schemes (A training manual); DAWASA; WSP, janvier 2009. 52 P.
- CNSA/MARDNDR ; FEWSNET . Haïti perspective sur la sécurité alimentaire n°20 : bulletin de conjoncture janvier à juillet 2009. 6 P.
- CNSA/MARDNDR ; FEWSNET . Haïti flash info de la sécurité alimentaire n°41 ; juillet /août 2009. 7 P.
- CONSEIL DE SECURITE. Résolution 1529 (2004), Adoptée par le Conseil de sécurité à sa 4919e séance, le 29 février 2004
- CONSEIL DE SECURITE. Résolution 1542(2004), Adoptée par le Conseil de sécurité à sa 4961e séance, le 30 avril 2004
- CONSEIL DE SECURITE. Rapport du secrétaire général sur la mission des Nations unies pour la stabilisation en Haïti. NATIONS UNIES, septembre 2009. 29 P.
- DESSE, Michel. Pression anthropique et dégradation des littoraux haïtiens : l'exemple du golfe de la Gonâve. LES CAHIERS D'OUTRE MER n°219, juillet-septembre 2002.
- EUROPEAN COMMISSION; UNITED NATIONS DEVELOPMENT GROUP; THE WORLD BANK. Joint declaration on post-crisis assessments and recovery planning. Septembre 2008. 5 P.
- FORTUNE, Jodany. Haïti, environnement – une richesse qui s'évanouit en fumée. Août 2009
- DIRECTION DE L'ENERGIE BUREAU DES MINES ET DE L'ENERGIE. Evaluation des besoins d'Haïti en matière de transfert de technologies énergétiques. MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT, décembre 2003. 57 P.
- DOUYON, Frantz ; HOLLY, Daniel. Haïti de l'indépendance à la dépendance. L'HARMATTAN, 2004. 180 P.
- FANFIL, Monesty Junior. Haïti : le maintien de la paix en Amérique centrale et dans les Caraïbes
PARIS : L'HARMATTAN, 2009. 205 P. RECHERCHES AMERIQUES LATINES
- INTER AMERICAN DEVELOPMENT BANK ; AGENCE CANADIENNE DE DEVELOPPEMENT INTERNATIONAL. Le rôle du secteur privé dans la reconstruction en haïti : compte rendu d'une table ronde : les vendredi et samedi 10 septembre 2005 : lac Meech, Québec (Canada). 26 P.
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP. Haiti: saving the environment, preventing instability and conflict. 28 avril 2009. 15 P. POLICY BRIEFING
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP. Reforming Haiti's security sector. 18 septembre 2008. 35 P. LATIN AMERICA CARRIBEAN REPORT N°28
- LAQUE ; UREAU. Analyse de la situation de l'habitat en Haïti. REPUBLIQUE D'HAITI ; UNIQ ; CHSRH ; OPS. OMS, juin 2000. 40 P.
- LEHMANN, Gérard. Haïti 2004 : Radiographie d'un coup d'état. L'HARMATTAN, octobre 2007. 202 P.
- MDE ; PNUD. Stratégie de montage de l'agence nationale des aires protégées (ANAP) : Haïti 2009. 55 P.
- MINISTERE DE L'AGRICULTURE DES RESSOURCES NATURELLES ET DU DEVELOPPEMENT RURAL ; CENTRE DE RECHERCHE ET DE DCOUMENTATION AGRICOLE. Haïti : rapport de pays pour la conférence technique internationale de la FAO sur les ressources phytogénétiques (Leipzig, 1996). mai 1995. 27 P.
- MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT. Première communication nationale sur les changements climatiques. REPUBLIQUE D'HAITI ; UNEP ; GEF ; UNFCCC, août 2001. 94 P.
- MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT. Rapport national Barbade+10 petits etats inulaires (SIDS) : 1994 à 2004. REPUBLIQUE D'HAITI, décembre 2003. 28 P.

- MINUSTAH. La réponse de la MINUSTAH au passage des ouragans. 8 P.
- OFFICE OF EVALUATION AND OVERSIGHT. Country program evaluation: Haiti 2001-2006. INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK, 2007. 51 P.
- ORGANISATION PANAMERICAINE DE LA SANTE ; ORGANISATION MONDIALE DE LA SANTE.
Développement durable et santé environnementale en Haïti : Proposition pour la mobilisation de ressources. Novembre 2003. 51 P.
- PNUD. La vulnérabilité en Haïti : chemin inévitable vers la pauvreté ? Rapport national sur le développement humain – Haïti. Septembre 2004. 142 P.
- REPUBLIQUE D'HAÏTI. Rapport national sur les prévention des catastrophes : Préparé dans le cadre de la Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes Kobe-Hyogo, Japon, janvier 2005. PNUD, août 2004. 39 P.
- ROC, Nancy. Haïti. Haïti-Environnement de la perle des Antilles à la désolation. FRIDE, septembre 2008. 7 P.
- SAMPER, Olga ; CHAPAL, Eric ; BRAILOWSKY, Alexandre. Rapport intérimaire : Analyse de la problématique des déchets solides dans la zone Métropolitaine de Port-au-Prince. REPUBLIQUE D'HAÏTI. BANQUE INTERAMERICAINE DE DEVELOPPEMENT WASHINGTON D.C
- TONDREAU, Jean Luc. Tendances récentes et situation actuelle de l'éducation et de la formation des adultes (Edfoa) : Rapport national de la république d'Haïti. COMMISSION NATIONALE HAITIENNE DE COOPERATION AVEC L'UNESCO, avril 2008. 53 P.
- UNESCO. Lois relatives à l'environnement côtier et à la pêche en Haïti. CSI INFO n° 13, 2002. 45 P.
- UNITED NATIONS STATISTICS DIVISION. Environment statistics country snapshot: Haiti. 2 P.
- VERNIER, Elodie. Relations entre l'environnement, la pauvreté et l'exposition au risque dans les zones d'extensions périurbaines des communes de Port-de-Paix et Saint Louis du Nord, Département du Nord Ouest, Haïti. ACF, décembre 2007. 87 P.
- VICTOR, Jean André. Energie et écodéveloppement en Haïti. OBSERVATOIRE DE LA VIABILITE ENERGETIQUE. 25 P.
- WARGNY, Christophe. Haïti ce pays en dehors. LE MONDE DIPLOMATIQUE, août 2008. P.8-9
- Education systems in Haiti (preschool to secondary level). 2 P.
- Haïti : résumé du premier rapport national sur la lutte contre la désertification. 7 P.

Annexe n°5 : Colloque d'Angers**« La ville, la population et le génie militaire »
Ecole du Génie Militaire – Angers - du 07/10/08 09h00 au 08/10/08 17h15**

Le colloque "Villes, population et génie militaire" soulignait les évolutions des contextes opérationnels sur lesquels les militaires du génie ont à intervenir pour assurer la protection des sociétés civiles, particulièrement en milieu urbain. Ces contextes sont plus complexes que ceux auxquels sont habitués les ingénieurs militaires et demandent de nouveaux défis comme l'intégration d'un cadre multi acteurs, multi national, la nécessité d'établir des procédures d'analyse de retours d'expérience de manière à tirer des leçons, des interventions à décider à partir de l'élaboration d'une grille de compréhension des contextes.

De fait, lors de ce colloque, le sujet propre d'intervention en ville ou au plus près des populations n'a pas vraiment été traité dans les différentes présentations qui se sont succédées, sauf dans la présentation des Sapeurs Pompiers de Paris et dans celle du Groupe URD (Béatrice Boyer). Il s'est plus agité de présentations mutuelles entre les différentes armées présentes, sur la place et les rôles actuels de leurs ingénieries au sein de leurs organisations propres, dans l'objectif de procéder à des rapprochements de méthodes.

Pour les différents rôles des génies et interrogations par pays, la France a soulevé un manque de cohérence dans la dualité des organes de décision (ministères de la Défense et MAE). Les USA ont donné un aperçu de la compétence de gestion d'infrastructures civiles déjà acquise sur leur propre territoires, les anglais de leur habitudes d'analyses fines des contextes locaux (ressources humaines, configurations physiques) plutôt orientée vers du renseignement. Les espagnols ont expliqué leur attachement à être efficace dans la lutte anti terroriste et les allemands ont précisé leur position d'ingénieurs purs attachés à des réalisations pérennes au service et des militaires et de la population pour la sortie de crise.

Il a été fait état de l'évolution des contextes d'intervention en termes de nouveaux champs d'action, de nouvelles menaces, non conventionnelles, enfin de la nécessité d'intégrer les spécificités des environnements locaux, contextes culturels, religieux ...urbains. Face aux nouveaux défis et perspectives pour l'ingénierie militaire, il a été posé le principe de trois évolutions nécessaires : 1) admettre le principe de dualité (civil et militaire), 2) opérer des convergences entre ces deux domaines, 3) tirer des leçons (et avancées technologiques) de la société civile pour les militaires.

Les militaires Sapeurs pompiers de Paris ont une vraie expertise d'intervention rapide en milieu urbain complexe tant pour la sécurité des personnes, que la protection des fonctions du Pouvoir de l'Etat (bâtiments administratifs) que pour la préservation d'un Patrimoine exceptionnel. D'une analyse très précise (swot) de leurs capacités d'intervention, ils expriment des besoins comme de renforcements d'outils GIS et expliquent qu'ils seront amenés à intervenir de plus en plus à l'extérieur de la France.

La présentation URD a porté particulièrement sur le cas des villes en Afghanistan, en soulignant la complexité de superposition des crises : conflits, plus processus incontrôlés d'urbanisation qui inhibent les autorités locales urbaines maintenant un manque crucial de services essentiels pour les populations urbaines. Avec le constat de la limitation des interventions pour des actions ponctuelles, quelques pistes ont été présentées en terme d'aide à : déblocage du foncier, planification urbaine, meilleure coordination inter acteurs urbains, enfin renforcement structurel physique (tous réseaux) et décisionnaire (techniques, gouvernance, fiscalités, urbanisme.)

Annexe n°6: Les principes de la Good Humanitarian Donorship Initiative

PRINCIPES ET BONNES PRATIQUES POUR L'AIDE HUMANITAIRE

Approuvés à Stockholm, le 17 juin 2003 par l'Allemagne, l'Australie, la Belgique, le Canada, la Commission européenne, le Danemark, les Etats-Unis d'Amérique, la Finlande, la France, l'Irlande, le Japon, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, la Suède et la Suisse.

Objectifs et définition de l'action humanitaire

1. Les objectifs de l'action humanitaire sont de sauver des vies, d'atténuer les souffrances et de préserver la dignité humaine pendant et après des crises provoquées par l'homme ou des catastrophes naturelles, ainsi que de prévenir de tels événements et d'améliorer la préparation à leur survenue
2. L'action humanitaire doit être guidée par les principes humanitaires, à savoir : l'*humanité*, ce qui implique qu'une place centrale soit accordée à la sauvegarde de la vie humaine et à l'atténuation des souffrances où qu'elles se produisent ; l'*impartialité*, ce qui suppose que la mise en œuvre soit dictée uniquement par l'ampleur des besoins, sans discrimination entre les populations affectées ou entre leurs membres ; la *neutralité*, ce qui signifie qu'il faut veiller à ne pas favoriser une partie plutôt qu'une autre à un conflit armé ou à tout autre différend ; et l'*indépendance*, ce qui veut dire qu'il ne faut pas mêler aux objectifs humanitaires des objectifs politiques, économiques, militaires ou autres qu'un acteur pourrait avoir concernant une zone où une action humanitaire est mise en œuvre.
3. L'action humanitaire englobe la protection des civils et des personnes qui ne prennent plus part aux hostilités ainsi que la fourniture de nourriture, d'eau, d'installations sanitaires, d'abris, de services de santé et autres secours, motivées par le souci d'aider les populations affectées et de faciliter leur retour à une vie et des moyens d'existence normaux.

Principes généraux

4. Respecter et promouvoir l'application du droit international humanitaire, du droit des réfugiés et des droits de l'homme.
5. Tout en reconnaissant la responsabilité première des Etats à l'égard des victimes de crises humanitaires à l'intérieur de leurs frontières, s'appliquer à mobiliser rapidement des financements souples, en vertu de l'obligation qui incombe à la collectivité de faire de son mieux pour répondre aux besoins humanitaires.
6. Répartir les financements humanitaires à proportion des besoins, et sur la base d'une évaluation de ces besoins.
7. Inviter les organismes chargés de l'exécution de l'aide humanitaire à assurer, dans toute la mesure du possible, une participation adéquate des bénéficiaires à la conception, à la mise en œuvre, au suivi et à l'évaluation de la réponse humanitaire.
8. Renforcer la capacité des pays et communautés locales affectés de prévenir les crises humanitaires, de s'y préparer, d'en atténuer les effets et d'y faire face, afin de faire en sorte que les gouvernements et les administrations locales soient mieux à même d'assumer leurs responsabilités et de coordonner efficacement leur action avec celle des partenaires œuvrant dans le domaine humanitaire.
9. Dispenser l'aide humanitaire selon des modalités qui favorisent le redressement et le développement à long terme, en s'appliquant à faciliter, le cas échéant, la préservation de moyens d'existence durables ou le retour à de tels moyens ainsi que le remplacement progressif des secours humanitaires par des activités de reconstruction et de développement.
10. Reconnaître et œuvrer à faire reconnaître le rôle central et unique des Nations unies en tant que chef de file et coordinateur de l'action humanitaire internationale, le rôle spécifique du Comité international de la Croix-Rouge ainsi que le rôle primordial des Nations unies, du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et des organisations non gouvernementales dans la mise en œuvre de l'action humanitaire.

Bonnes pratiques de financement, de gestion et de reddition de comptes en matière d'aide humanitaire

(a) Financement

11. Veiller à ce que le financement d'une action humanitaire destinée à répondre à une nouvelle crise n'ait pas d'effet néfaste sur la satisfaction des besoins liés à des crises en cours.

12. Reconnaître la nécessité de faire preuve d'inventivité et de souplesse face à l'évolution des besoins induits par les crises humanitaires, et s'efforcer d'assurer la prévisibilité et la flexibilité des financements destinés aux organismes, fonds et programmes des Nations unies et aux autres grandes organisations humanitaires
13. Tout en insistant sur l'importance, pour les organismes exécutants, d'adopter des modes transparents et stratégiques de hiérarchisation des priorités et de planification financière, étudier la possibilité de moins recourir à la préaffectation des fonds, ou à tout le moins d'assouplir les exigences quant à leur utilisation, ainsi que de mettre en place des dispositifs garantissant la durabilité des apports financiers.
14. Répondre de manière responsable, dans un esprit de partage de l'effort, aux appels globaux interinstitutions des Nations unies et aux appels du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, et soutenir activement la formulation de Plans d'action humanitaire communs destinés à servir de principal instrument de planification stratégique, de hiérarchisation des priorités et de coordination dans les situations d'urgence complexes.

(b) Promouvoir et améliorer l'application des normes existantes

15. Exiger des organismes chargés de l'exécution de l'aide humanitaire qu'ils souscrivent pleinement aux bonnes pratiques en la matière et s'engagent à promouvoir la transparence, l'efficacité et l'efficacé dans la mise en œuvre de l'action humanitaire.
16. Promouvoir l'application des lignes directrices et principes du Comité permanent interinstitutions pour les activités humanitaires, des Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays, et des Principes de comportement pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et pour les ONG dans l'exécution de programmes de secours en cas de catastrophe parus en 1994.
17. Se tenir prêt à offrir un soutien pour la mise en œuvre de l'action humanitaire, notamment pour assurer la sécurité d'accès aux secours humanitaires.
18. Appuyer les mécanismes d'intervention d'urgence mis en place par les organisations humanitaires, y compris, le cas échéant, en leur allouant des fonds afin de renforcer leur capacité de réaction.
19. Affirmer le rôle de premier plan qui revient aux organisations civiles dans la mise en œuvre de l'action humanitaire, en particulier dans les zones affectées par des conflits armés. Lorsqu'il est fait appel à la puissance et à des moyens militaires pour soutenir la mise en œuvre d'une action humanitaire, veiller à ce que ce soit selon des modalités conformes au droit international humanitaire et aux principes humanitaires et à ce que les organisations humanitaires conservent le contrôle des opérations.
20. Encourager l'application des Directives de 1994 et de 2003 sur l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile dans le cadre des opérations de secours en cas de catastrophe.

(c) Apprentissage et reddition de comptes

21. Soutenir les initiatives propres à favoriser l'apprentissage et la reddition de comptes de nature à contribuer à l'efficacité et à l'efficacé de la mise en œuvre des actions humanitaires.
22. Encourager la conduite régulière d'évaluations des réponses internationales aux crises humanitaires, y compris des examens de la performance des donateurs.
23. Veiller à l'exactitude, à l'actualité et à la transparence des données notifiées par les donateurs sur leurs dépenses publiques d'aide humanitaire, et encourager la mise au point de formats normalisés pour ce type de notification.

Le Groupe URD :

Institut associatif de recherche, d'évaluation, de production méthodologique et de formation, le Groupe Urgence-Réhabilitation-Développement (URD) travaille à la meilleure compréhension des contextes de crise et à l'amélioration des pratiques des acteurs de l'aide humanitaire et des reconstructions post-crise.

Il effectue des missions soit sur auto-saisine, soit sur commandes d'ONG, agences des Nations Unies, d'institutions du mouvement international de la Croix Rouge, soit pour les bailleurs de fonds.

www.urd.org.