

Echange Humanitaire

Dans ce numéro

La réponse au tremblement de terre d'Haïti

- 2 Retenir les leçons d'Haïti
- 4 Tour d'horizon des besoins d'Haïti après le tremblement de terre: une approche quantitative
- 7 La coordination et l'imbroglio de l'usage foncier à Haïti
- 11 Les hôpitaux de campagne dans la réponse au tremblement de terre d'Haïti : un modèle de la Croix Rouge
- 15 La réponse de la coordination civil-militaire humanitaire des Nations Unies (UN-CMCoord) au tremblement de terre d'Haïti
- 17 Habile et juste: engager les enfants et les jeunes dans l'évaluation des besoins post-désastre
- 20 Le travail du Cluster Education à Haïti
- 22 Eau, assainissement et santé publique à Haïti post-tremblement de terre: réflexions sur l'expérience d'Oxfam
- 25 Le tremblement de terre d'Haïti : innover dans l'univers de l'information humanitaire
- 26 Assistance alimentaire d'urgence à Haïti : leçons retenues d'une opération GTZ post tremblement de terre à Léogâne
- 28 Rebâtir une meilleure Haïti

Au sujet d'HPN

(Humanitarian Practice Network/Réseau de pratiques humanitaires)

L'Humanitarian Practice Network de l'Overseas Development Institute (Institut de développement outre-mer) est un forum indépendant où travailleurs de terrain, managers et preneurs de décision du secteur humanitaire échangent informations, analyses et expérience. *Les points de vue et les opinions exprimés dans les publications d'HPN ne formulent ni ne reflètent nécessairement ceux de l'Humanitarian Policy Group (Groupe de politique humanitaire) de l'Overseas Development Institute.*



Premier groupe de réflexion indépendant de Grande-Bretagne sur le développement international et les questions humanitaires

Overseas Development Institute
111 Westminster Bridge Road
Londres SE1 7JD
Royaume-Uni

Tel. +44 (0) 20 7922 0300
Fax. +44 (0) 20 7922 0399

HPN e-mail: hpn@odi.org.uk
HPN website: www.odihpn.org

Commandée et publiée par le Réseau des pratiques humanitaires de l'ODI

L'élément spécial de ce numéro de *Humanitarian Exchange* se concentre sur la réponse au tremblement de terre de janvier 2010 à Haïti. Le tremblement de terre tua plus de 220.000 personnes et affecta, directement ou indirectement, près d'un tiers de la population haïtienne. Bien qu'au début la couverture médiatique ait insisté sur le retard et l'inefficacité de la réponse humanitaire, les comptes-rendus postérieurs reconstruisent la complexité de l'environnement opérationnel et les énormes défis qu'il posait. Toutefois, cela ne veut pas dire qu'aucune

erreur n'ait été commise. Comme Sir John Holmes nous le rappelle dans la vue d'ensemble de son article, nous ne devons pas nous borner à reconnaître nos erreurs mais « agir en tenant compte des leçons apprises avec rapidité et détermination, en nous efforçant sans cesse d'améliorer notre réponse. »

Un grand nombre de leçons placent l'accent sur la nécessité pour la communauté internationale de s'engager plus efficacement avec les principales parties prenantes. Dans ce numéro, des articles illustrent les avantages d'un dialogue soutenu et de rapports réciproques entre les acteurs militaires et la nécessité de permettre aux individus et aux communautés pauvres de « reconstruire en mieux ». Trois articles examinent les différentes manières dont les informations sont recueillies, analysées, organisées, utilisées et partagées, et soulèvent les questions relatives à l'engagement des



©Phuong Tran/RRI

parties prenantes. Deux articles signalent l'importance d'utiliser des méthodes standardisées qui rendent possible une collaboration positive entre les acteurs multiples et renforcent la capacité de recherche locale. Un autre article se concentre sur la façon dont les portails Internet, les plateformes et les réseaux sociaux furent utilisés pour faciliter les communications et l'accès à l'information.

D'autres articles soulignent les approches novatrices concernant les besoins d'eau, d'installations sanitaires et d'hygiène ; les leçons tirées de la mise en place rapide d'un hôpital de campagne mobile spécialement conçu ; le travail du cluster éducatif à Haïti ; les efforts des agences d'aide pour promouvoir des approches souples et progressives en vue d'assurer l'accès à la terre et à l'habitat ; et comment une coopération étroite avec les acteurs locaux et les forces de sécurité onusienne et canadienne facilitèrent une distribution des produits alimentaires rapide et efficace.

Retenir les leçons d'Haïti

Sir John Holmes, ancien Sous-secrétaire Général pour les affaires humanitaires et Coordinateur des secours d'urgence

Un grand nombre d'organisations ont travaillé intensivement au cours des six derniers mois pour aider les autorités haïtiennes à atteindre aussi rapidement et efficacement que possible les personnes affectées par le tremblement de terre dévastateur du 12 janvier. Cette édition de Humanitarian Exchange consacrée au tremblement de terre d'Haïti offre une chance de prendre du recul et de faire le point sur ce qui a été accompli, d'étudier ce que nous aurions pu mieux faire et d'indiquer quelques-unes des leçons que nous devons retenir. Cet exercice n'est pas théorique – il a une valeur réelle et durable, pour autant que les leçons que nous avons identifiées sont effectivement appliquées sur le terrain.

Succès ...

Des résultats immenses furent atteints par les autorités et la communauté internationale au cours des semaines et des mois qui suivirent la tragédie. Beaucoup de vies furent sauvées, et sont sauvées aujourd'hui, grâce aux efforts de secours. L'un des efforts de recherche et de secours de tous temps les plus réussis arracha bien des personnes aux décombres alors même que tout espoir semblait perdu. Environ quatre millions de personnes reçurent une aide alimentaire, 1,2 m régulièrement de l'eau propre et 1,5 m un abri temporaire. Un million d'Haïtiens bénéficièrent de programmes argent contre travail. Aucune épidémie majeure ne s'est manifestée. Aucun second désastre n'a suivi le premier. On a aidé la plupart des écoles à rouvrir, même sans bâtiment scolaire. On a aidé l'agriculture. On a assuré la protection à un certain nombre de personnes parmi les plus vulnérables dans le difficile contexte des camps. Et tout cela a été fait dans la foulée d'un point de départ extrêmement difficile et complexe.

Par conséquent, dans l'ensemble, je crois que nous avons fait les choses plutôt bien que mal. C'était le désastre le plus significatif exigeant une réponse internationale à grande échelle depuis le tremblement de terre du Pakistan en 2005. Haïti était peu commun – presque sans précédent – à cause de l'effet dévastateur sur la capacité locale sous tous ses aspects et des difficultés inhérentes au contexte urbain d'une capitale. C'était un test majeur de la capacité, des ressources et de l'état de préparation à la réponse de la communauté humanitaire globale. Que nous ayons réussi ce test pour la plus grande part est aussi l'opinion du IASC (Inter-Agency Standing Committee/ Comité permanent inter-agences), le forum de base pour le dialogue humanitaire et les prises de décisions parmi les partenaires humanitaires – des Nations Unies, des ONG et du Mouvement de la Croix rouge et du Croissant rouge. Dans sa revue de la réponse d'Haïti sur six mois, publiée en juillet, le IASC remarquait qu' «en dépit de l'environnement opérationnel difficile, l'opération humanitaire a, dans une

large mesure, atteint ses objectifs immédiats et a répondu efficacement aux besoins critiques identifiés. »

... et échecs

Néanmoins, des erreurs ont été commises et des leçons doivent être apprises si nous voulons faire mieux à l'avenir. La coordination et le leadership ont posé des défis dès le début, dans des circonstances chaotiques où une si grande partie de la capacité locale avait été détruite ou perturbée. Le mécanisme des clusters est entré immédiatement en action et a aidé à améliorer la cohérence de l'effort dans les premiers jours du tremblement de terre. Il n'a peut-être pas résolu tous les problèmes – et nous avons tous été frustrés par le temps qu'il a fallu pour faire démarrer certains éléments de l'effort de secours avec l'envergure et la rapidité nécessaires. Mais, d'un commun accord, sans lui, nous aurions eu du mal à faire démarrer quoique que ce soit dans des domaines cruciaux comme la santé, les abris et l'eau. Néanmoins, des ressources supplémentaires étaient requises, en particulier par les agences dirigeantes, mais aussi par OCHA (United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs/Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires Humanitaires) dans le domaine de la coordination inter-clusters, pour faire fonctionner encore mieux ces mécanismes. De plus, l'influx de centaines d'organisations humanitaires dont beaucoup, quoique bien intentionnées, n'étaient pas nécessairement professionnelles et bien informées dans leur approche, posa un défi immense en terme de cohérence. Il faut mettre au point un nouveau système de certification de capacité et d'expérience.

la coordination et le leadership se sont révélés dès le début comme des défis

La présence et le matériel d'entités militaires puissantes, particulièrement la MINUSTAH (Mission des Nations Unies pour la Stabilisation en Haïti) mais aussi des Etats-Unis et du Canada, présentait à la fois des chances et des défis. Le personnel humanitaire avait besoin du soutien des militaires pour le transport et la distribution de l'assistance, et pour résoudre les problèmes de base comme le fonctionnement de l'aéroport ou la remise en état du port. La mise en place de structures de coordination faisant participer à la fois les acteurs militaires et humanitaires joua un rôle critique dans le succès de l'opération. Mais faire en sorte que tous ces acteurs, y compris les principaux bailleurs de fonds bilatéraux, tirent dans la même direction fut un formidable



©REUTERS/Wolfgang Rattay

Richard Robichaud, un aide médical militaire canadien, prodigue des soins à une femme à l'hôpital de fortune de l'Équipe belge de premiers secours et de soutien (B-FAST) dans une banlieue de Port-au-Prince, la capitale haïtienne, 18 janvier 2010

défi. Il nous faut apprendre comment travailler ensemble plus efficacement et plus naturellement en de telles circonstances. L'architecture actuelle est trop centrée sur les organisations humanitaires elles-mêmes.

Pendant ce temps, la communauté internationale ne s'est pas montrée suffisamment sensible aux préoccupations et aux capacités de la société civile locale, et n'a pas écouté assez attentivement ce que disaient les gens dont les vies avaient été détruites par le tremblement de terre. Cette erreur a été faite auparavant, par exemple à la suite du tsunami de l'océan indien il y a cinq ans. Elle conduit à des appréciations erronées sur ce qui est nécessaire, et à des erreurs stratégiques qu'il faut ensuite corriger. Dans le cas qui nous occupe, elle fut aggravée par l'usage excessif de l'anglais dans les mécanismes de coordination et par la difficulté d'accès pour les ONG locales à la base de l'ONU, base dans laquelle la plupart des réunions avaient lieu. Il s'agit là d'un domaine où nous devons vraiment mieux faire. Il est clair que la communauté internationale ne peut pas se permettre de ne pas travailler avec les structures nationales et locales dans la plus grande mesure possible, quelle que soit la difficulté et la complexité d'une opération.

L'opération à Haïti a aussi révélé des lacunes dans la gamme d'expérience et de connaissances au sein de la communauté humanitaire. Nous devons, de façon plus détaillée, étudier des méthodes permettant d'identifier les personnes les plus vulnérables dans une opération de désastre et de distinguer entre celles qui sont affectées par le désastre et celles – la majorité de la population à Haïti – qui souffrent de formes de carence plus systémiques.

Le défi proche et perpétuel consistant à renforcer les liens entre les secours d'une part et le relèvement à long terme et le développement d'autre part exige encore davantage de travail. Il nous faut aussi apprendre d'urgence comment mieux adapter notre réponse aux contextes urbains et identifier l'expertise nécessaire, les outils, les connaissances et les partenariats pour être en mesure d'opérer efficacement dans de tels environnements.

Défis à venir

Il n'y a pas de doute que le plus dur reste à faire. Même si Haïti échappe au coup direct d'un ouragan, des besoins humanitaires massifs demeurent. Au cours de ma dernière visite à Port-au-Prince, en juillet, je me suis rendu à l'Ancien Aéroport Militaire, un camp abritant 48.000 personnes, et à Fort National, un quartier vallonné de la

capitale fortement endommagé par le tremblement de terre, où l'on déblaye les décombres pour permettre la construction d'abris transitoires et le début du retour pour les personnes déplacées en provenance d'emplacements comme le Champ de Mars. J'ai vu des gens faire face avec une patience extraordinaire au milieu de ce qui est encore une terrible dévastation et des conditions de vie très dures, en dépit de la disponibilité des services de base. Mais le défi qui se réduit à satisfaire les besoins humanitaires sur une base quotidienne demeure énorme et continuera dans une bonne partie de l'année prochaine. On a besoin de davantage de ressources de la part des bailleurs de fonds pour continuer cette opération de secours.

Les gens ont aussi besoin de voir l'espoir et le début d'un changement en mieux. Ils demandent combien de temps ils devront rester dans les camps. Davantage d'emplois, davantage d'écoles et des logements sécurisés sont les priorités majeures. S'abriter est la première préoccupation des gens. Les quelque 1,5 m qui vivent encore sous tente ou sous des bâches sont dans une situation très précaire. Dans certains de ces camps, la sécurité est un énorme problème, vu la présence des gangs et l'intimidation, et la violence sexuelle est en augmentation. En attendant, il faut intensifier la planification d'urgence pour les ouragans. On doit prévoir d'urgence des dispositifs et des incitations pour encourager les gens à retourner chez eux, et bâtir davantage d'abris transitoires. Il faut accélérer au maximum le déblaiement des décombres – en juillet, on n'avait enlevé que 250.000 mètres cube sur plus de 20 millions. Dans ces domaines, le personnel humanitaire travaille en liaison étroite avec le gouvernement, comme il se doit. Mais il nous faut

maintenir l'élan et même l'accroître. On doit encourager un plus grand nombre d'enfants à retourner à l'école, les efforts faits pour la prévention des maladies doivent être maintenus et renforcés, la réhabilitation agricole doit être soutenue et on doit trouver des investissements pour créer des emplois durables.

Nous devons à la population dévastée d'Haïti – et à toutes les communautés affectées par les désastres – d'agir d'après les leçons que nous avons apprises avec rapidité et détermination, et de nous efforcer constamment d'améliorer notre réponse. En attendant, la leçon la plus importante de toutes demeure la nécessité de réduire

les risques de désastres avant qu'ils se produisent au moyen de mesures telles que des réglementations de construction obligatoires, l'assurance que les gens n'habitent pas dans des zones sujettes aux inondations et une préparation plus systématique aux désastres, au lieu de se contenter de répondre efficacement après coup. Si mieux rebâtir Haïti a un sens, c'est qu'il faut s'assurer que les gens ne soient jamais aussi vulnérables aux désastres comme tant l'ont été le 12 janvier 2010.

Sir John Holmes est l'ancien Sous-secrétaire-Général pour les Affaires humanitaires et actuellement Directeur de la Fondation Ditchley.

Tour d'horizon des besoins d'Haïti après le tremblement de terre: une approche quantitative

Athena Kolbe et Robert Muggah

A la suite d'un désastre, les secouristes, les leaders de communautés et les autorités publiques doivent répondre d'urgence à une étonnante multitude de besoins, évaluer les dommages liés au désastre, et entreprendre une planification générale de réhabilitation, y compris l'atténuation des risques à venir. Pour faire cela correctement, il est essentiel qu'ils acquièrent une compréhension élémentaire du contexte antérieur au désastre, et comment les choses ont pu changer. Dans les contextes d'instabilité et de bas revenus comme Haïti, l'organisation d'une recherche comportant une étude randomisée post-désastre est une véritable gageure. Il se peut que les données de recensement et les archives publiques soient périmées, endommagées ou inaccessibles. Les régions affectées par le désastre peuvent elles-mêmes être hors de portée.

Dans de telles situations, les organisations humanitaires et les gouvernements nationaux ont souvent recours à des évaluations « rapides et sales » des besoins. Parce qu'on considère que les enquêtes randomisées à grande échelle prennent beaucoup de temps et sont coûteuses, les praticiens ont souvent recours à des « échantillons de convenance » (des groupes facilement disponibles comme les bénéficiaires d'un programme d'aide existant) qui ne peuvent pas être généralisés à l'ensemble de la population. Autrement, ils peuvent utiliser d'autres méthodes telles que des groupes de discussion, des enquêtes d'experts ou des entrevues avec des informateurs clés. En conséquence, les évaluations tendent à être inégales en qualité, étroitement ciblées et sans cohésion. Une méta-analyse de telles études est souvent assemblée de façon à produire une idée d'ensemble d'une situation post-désastre, malgré les différences considérables entre les méthodologies



Interviews à Bel Air

©Leah James

d'évaluation. Bien qu'une telle analyse puisse fournir une perspective historique très utile et des informations en profondeur sur des groupes démographiques particuliers ou des priorités thématiques, elle est rarement assez détaillée pour permettre une désagrégation des relations entre les variables.

Une évaluation quantitative rigoureuse suivant immédiatement le désastre naturel peut produire les données requises pour informer les interventions de réponse qui correspondent aux véritables besoins des groupes de population affectés. De plus, lorsqu'une coordination existe entre les fournisseurs de services, les fonctionnaires du gouvernement et les organisations internationales, ces données peuvent aisément être mises à la disposition des organisations de secours et des décideurs. Une étude systématique et représentative de la population permet

non seulement aux individus d'informer le processus de prise de décision, mais aussi de souligner les risques et les résistances qui n'avaient pas été identifiés auparavant. De plus, elle peut servir de base de référence à partir de laquelle l'efficacité des interventions post-désastre peut être mesurée, contribuant finalement à l'ensemble croissant de connaissances empiriques concernant la réponse aux désastres. Bien que de telles pratiques en soient encore à leur début, de nombreuses ONG s'orientent vers des approches pour la fourniture de services fondées sur des résultats et sur des faits constatés à la suite de désastres d'origine humaine ou naturels.

Faire face aux défis

Un certain nombre d'obstacles élémentaires entravent l'action des organisations de secours et des chercheurs qui s'efforcent de lancer des évaluations empiriques dans des situations postérieures aux désastres. A Haïti, en plus de la dévastation physique totale et des destructions causées par le récent tremblement de terre, des rues et même des quartiers entiers étaient omis dans la plupart des cartes de la capitale, Port-au-Prince. Les traducteurs étaient introuvables ou de qualité médiocre ; l'accès à l'internet était limité et coûteux, et le gouvernement et les organisations internationales publiaient des rapports incomplets et parfois contradictoires sur les dommages, la mortalité et les besoins.

même six mois plus tard, la situation restait confuse, avec une estimation du nombre de morts allant de 990.000 à 300.000

Bien qu'ont ait surnommé Haïti la « République des ONG », on y trouve un nombre relativement restreint de chercheurs qualifiés et expérimentés en sciences sociales. Beaucoup de ceux qui habitaient le pays au moment du tremblement de terre furent aussi personnellement affectés. Les habitations et les bureaux étaient détruits et, avec eux, les données de recherche et l'accès téléphonique, rendant difficile une réponse aux demandes de participation aux évaluations post-désastre. Pour compliquer encore davantage la situation, les seuls résultats de recensement disponibles immédiatement après le tremblement de terre avaient été recueillis plus de huit ans auparavant.

Sous le regard du monde, les fonctionnaires du gouvernement haïtien et les organisations humanitaires faisaient face à des appels pressants pour l'exécution rapide des programmes. On s'attendait aussi à ce qu'ils produisent des résultats sans fixer de buts ni de points de référence pour mesurer le succès. S'adressant à des journalistes en mi-janvier, le représentant d'une ONG se plaignait : « Nous ne sommes pas des magiciens. Je ne peux pas créer des chiffres à partir de rien. Nous ne savons pas combien de gens sont morts, enterrés ou disparus... Qui

sait combien de maisons se sont écroulées ? Combien de câbles électriques sont coupés, quelles conduites d'eau sont crevées, ou combien de personnes dorment dans la rue ». Même six mois plus tard, la situation restait confuse, avec des estimations du nombre de morts allant de 90.000 à 300.000.

Préparation d'une étude post-tremblement de terre

Reliable, valid information was a key priority for policy-makers and relief workers in Haiti. In order to support this effort, the Small Arms Survey, local Haitian researchers, the University of Michigan, the United Nations Development Programme (UNDP) and the International Development Research Centre (IDRC) collaborated on the design and implementation of a peer-reviewed post-disaster assessment. Administered less than two months after the earthquake, the survey was expected to generate baseline data for the World Bank/UN-managed Post Disaster Needs Assessment (PDNA).

Standardisation

Un des éléments-clés du modèle d'évaluation était l'usage qu'il faisait de mesures standardisées pour évaluer des problèmes spécifiques tels que la santé physique et mentale, l'usage de substances toxiques et les expériences de violence et d'activités criminelles. On a utilisé l'Echelle révisée pour la sécurité alimentaire du Département des Etats-Unis pour l'agriculture (USDA) pour évaluer systématiquement les niveaux de faim et de besoin. On a posé 18 questions aux personnes interrogées au sujet de l'accès aux produits alimentaires pour tout le ménage, y compris les enfants et les adultes.

Quand on ne disposait pas de mesures standardisées ou qu'elles étaient inapplicables, on s'est efforcé d'incorporer le langage d'enquêtes précédentes. Par exemple, on a obtenu des informations sur la victimisation criminelle en utilisant le cadre d'histoire des droits de l'homme, une interview structurée auparavant utilisée à Haïti et au Liban. L'information démographique fut produite en utilisant des éléments de l'Etude nationale sur le travail des enfants de l'Organisation Internationale du Travail, et les attitudes envers la sécurité et les dispensateurs de sécurité furent mesurées en utilisant l'Enquête sur la propriété et les attitudes envers les armes à feu, auparavant utilisée par des membres de l'équipe de recherche à la fois à Haïti et au Moyen-Orient..

Collaboration

L'élaboration d'un plan de recherche et d'un instrument d'étude de ménage commença quelques jours après le tremblement de terre. La planification fut rapidement entreprise au moyen de réunions face-à-face et skype entre les spécialistes en science sociale haïtiens, les représentants et les dirigeants des ONG et les membres de l'équipe de recherche nord américaine. On prépara un plan préliminaire et on fit circuler un projet d'enquête qui fut commenté par tous les collaborateurs. Les réactions des leaders de la communauté haïtienne étaient reçues au cours de réunions face-à-face et des notes ensuite envoyées par messenger en



©Leah James

Un camp à Tabarre

République dominicaine et, de là, faxées aux autres membres de l'équipe comme, à cette époque, on ne disposait pas de services internet et téléphonique fiables à Port-au-Prince.

Un certain nombre d'agences, y compris le PNUD et le CRDI, passèrent en revue la proposition en s'assurant que les variables spécifiques applicables à l'effort de réhabilitation plus étendu soient incluses. Pour susciter la sensibilisation à l'enquête imminente, on envoya un résumé des résultats d'enquêtes précédentes sur les ménages menées à Port-au-Prince en 2009 vers des plateformes d'échange de documents basées sur l'internet et utilisées par les organisations participant au processus PDNA (évaluation des besoins après désastre). Par suite, d'autres organisations comme la Banque mondiale contactèrent l'équipe de chercheurs pour demander que leur champ d'intérêt soit exploré.

On finalisa un protocole et un questionnaire qui furent traduits en créole haïtien et soumis à l'Université de Michigan pour approbation éthique. L'équipe de recherche se réunit ensuite à Haïti pour former les enquêteurs sur le nouvel instrument d'enquête. On commença le travail sur le terrain et, chaque soir, les résultats étaient portés sur un simple tableau de façon à ce que les superviseurs puissent passer en revue les résultats et corriger les erreurs dans la collecte des données. De la conception du projet à la publication des résultats préliminaires, le processus prit au total 51 jours – très probablement la plus rapide et la moins chère des études de ménage jamais achevées à Haïti.

Capacité

Utiliser des expatriés dans des situations post-désastre coûte de dix à 40 fois plus que d'utiliser du personnel local pour faire le même travail. Dans ce cas, une équipe expérimentée d'enquêteurs haïtiens avait déjà reçu une formation de collecte spécialisée de données et de théorie de recherche en 2009. De nouveaux chercheurs haïtiens furent guidés et souvent « doublés au travail » par des membres de l'équipe plus expérimentés. De même, deux

membres haïtiens de l'équipe suivirent des cours en logiciels d'analyse de données en fin 2009.

La disponibilité d'enquêteurs enthousiastes connus et expérimentés rendit possible la mobilisation rapide d'une enquête post-tremblement de terre. Il est toutefois important de souligner que les enquêteurs doivent subir une bonne formation (et peut-être une formation supplémentaire) avant de commencer une évaluation de base à grande échelle. En 2010, on a fourni aux chercheurs trois jours de formation pour améliorer la collecte des données et l'utilisation des scantrons (formulaires d'entrée en papier bullé qu'on peut lire électroniquement) pour enregistrer les réponses d'interview..

Méthodes

L'enquête post-tremblement de terre de 2010 sur les ménages était concentrée essentiellement sur les résidents de Port-au-Prince, y compris les personnes déplacées qui résidaient dans des camps aménagés ou « spontanés ». En plus du développement de l'information sur les profils démographiques et le taux de mortalité de la population, les thèmes clés incluaient la victimisation et la violence sexuelle, les attitudes envers les garants de la sécurité et les perceptions des distributions de services, ainsi que la sécurité alimentaire, l'eau et l'assainissement, et les questions de propriété.

L'enquête était explicitement conçue pour comparer les expériences et les perceptions de sécurité, de justice et d'accès aux services de base parmi les ménages, comparé aux résultats de l'enquête de 2009. Dans le but de produire un profil antérieur et postérieur, l'équipe de recherche interviewa à nouveau quelque 1.800 ménages déjà interviewés en 2009, en même temps que 1.147 ménages résidant dans 30 camps..

On employa une approche à étapes multiples pour identifier les ménages dans tout Port-au-Prince et dans trois zones à

forte densité de population et suréchantillonnées en 2009 et 2010. Tout d'abord, on produisit une liste d'emplacements GPS (système de positionnement mondial) aléatoires, et les enquêteurs localisaient tous les ménages dans un rayon de 20m à chaque emplacement avant de choisir au hasard un ménage à interviewer. De même, on identifia cinq grands camps en utilisant Google Maps, et on obtint des organisations responsables du camp un chiffre estimé de population pour chaque camp. Les chefs de camp fournirent aussi un chiffre estimé de population et donnèrent aux enquêteurs la permission d'entrer dans le camp..

Résultats préliminaires

Les résultats de l'enquête furent distribués aux rédacteurs du PDNA et aux autorités locales en mars 2010 sous la forme de trois rapports séparés. Un rapport final fut publié par le PNUD en juillet 2010 et parut à New York et à Port-au-Prince.[1] En vue des besoins différents des utilisateurs, les résultats furent présentés en des formats variés, allant d'expressions d'opinion et de courts résumés à des rapports plus longs comportant de nombreuses données avec des annexes tabulaires. On fit circuler les résultats par l'intermédiaire des réseaux sociaux et des réseaux de l'ONU et des ONG. Bien qu'il soit impossible de dresser ici la liste de tous les résultats, on en donne quelques-uns ci-dessous.

Premièrement, confirmant la sagesse conventionnelle, les enfants en particulier couraient le risque de mourir de blessures liées au tremblement de terre. Ils avaient beaucoup plus de chances d'avoir été tués pendant le tremblement de terre que les adultes, et 11 fois plus de chance d'avoir succombé à leurs blessures après le tremblement de terre.

Deuxièmement, bien que les dommages physiques soient étendus et que la nécessité de déblayer les débris et de reconstruire est immense, le tableau n'est pas nécessairement aussi sombre qu'on le suppose communément. Les logements d'environ un tiers des ménages ne souffrirent aucun dommage visible.

Troisièmement, les taux de criminalité furent spectaculairement plus bas que prévu. Seulement 4,1% de tous les ménages de Port-au-Prince connurent une forme ou autre de violation de leur propriété, y compris le vol, le vandalisme

ou la destruction intentionnelle de propriété au cours des deux ou trois mois qui suivirent le tremblement de terre. Il n'est pas surprenant, étant donné les hauts niveaux d'insécurité alimentaire, que les vols d'eau et de nourriture furent les plus communs. Les vols étaient concentrés dans certains quartiers et, en général, concernaient des sommes relativement faibles.

Quatrièmement, l'enquête a révélé un changement d'attitude surprenant vis-à-vis du secteur sécuritaire. La police nationale haïtienne, vilipendée par la population locale au cours des années précédentes en raison d'accusations de violations systématiques des droits de l'homme, devint le dispensateur préféré de sécurité à la fois pour la population en général et la population des camps au début de 2010. De même, la vaste majorité des personnes questionnées croyaient que le renforcement de la capacité de la police assurerait une plus grande sécurité à leur communauté.

Cinquièmement, l'enquête souligna l'importance des réseaux sociaux – y compris les liens avec la diaspora – qui influencent la façon dont les gens s'en sortent et s'adaptent. Par exemple, l'enquête observa que près d'un quart (23,4%) des ménages habitant les camps déclarèrent avoir reçu des dons (y compris des versements) d'amis, de leur famille, d'organisations non-gouvernementales et d'institutions caritatives dans les mois qui suivirent le tremblement de terre. Les versements constituent une source principale de revenu pour tous les groupes de population à Haïti, avec quelque 1,3 milliards d'USD qui auraient été versés au pays en 2009.

Finalement, la réponse au tremblement de terre souligna le rôle critique que jouent les communications. Nettement plus de la moitié des personnes interrogées dans les camps dirent qu'elles avaient reçu les nouvelles nationales par la radio. Près de la moitié de la population en général indiqua aussi qu'elle avait reçu les nouvelles par la radio et un peu plus de 20% d'inconnus, de la famille et d'amis par SMS, appels téléphoniques, des conversations face-à-face ou de nouveaux médias sociaux comme Facebook et Twitter..

Athena Kolbe est chercheuse à l'Université Michigan, le **Dr Robert Muggah** est Directeur de recherche à l'Enquête sur les armes légères et professeur associé à l'Institut de hautes études internationales et du développement, Genève.

La coordination et l'imbroglio de l'usage foncier à Haïti

Kate Crawford, Emily Noden et Lizzie Babister, CARE International UK

La sécurité de l'usage foncier a une influence directe sur la vulnérabilité des gens aux désastres et sur leur capacité à se rétablir. Le type d'usage affecte directement la probabilité de déplacement et les chances d'un retour rapide. La sécurité d'usage ne signifie pas nécessairement une propriété formellement enregistrée, légalement reconnue dont on peut hériter. Elle peut également s'appliquer à des manières formelles et informelles, à

court et à long terme d'assurer un abri à des particuliers, des ménages, des communautés et des entreprises, et prendre la forme d'une location, d'un droit de propriété ou d'un bail sur terrains. Les études contemporaines indiquent qu'on s'éloigne des tentatives faites pour essayer de « résoudre » les questions foncières en documentant et en imposant des modèles de propriété à long terme héritable, préférant des approches souples

et progressives, protégeant les gens contre l'éviction et procurant une base pour créer les moyens d'existence.

Logement, terre et propriété à Haïti

Haïti est le pays le plus pauvre de l'hémisphère nord, où plus de la moitié de la population vit avec moins d'un dollar par jour. C'est aussi l'un des pays les plus densément peuplés des Amériques, particulièrement dans les zones urbaines : l'agglomération de Port-au-Prince a vu sa population s'accroître de 115.000 personnes chaque année au cours des deux dernières décennies. Avant le tremblement de terre, les densités de population dans les bidonvilles de la capitale atteignaient 25.000 personnes par kilomètre carré. D'après UN-Habitat (Habitat-ONU), l'espace vital dans les habitations permanentes de Port-au-Prince était de 1,98 m² par personne alors que Sphère recommande 3,5 m².

Le tremblement de terre du 12 janvier aurait détruit ou endommagé 200.000 foyers, déplaçant 1,2 millions de personnes dont la majorité déjà vivait dans des locaux médiocres, vulnérables et précaires.¹ Faire face aux questions d'habitat, de terres et de propriété (HTP) après le tremblement de terre fut un défi. L'habitat haïtien évolue progressivement : les occupants commencent souvent avec une unité au rez-de-chaussée et peu à peu y ajoutent des étages supérieurs qu'ils louent pour se procurer un revenu. La majorité des 2,7 millions d'habitants de la capitale vit dans des implantations informelles, où l'usage des biens est fondé sur des contrats informels ou sur des permis. Beaucoup de Haïtiens n'ont pas de papiers d'identité personnels, il existe peu de systèmes d'information cadastraux et les titres fonciers sont dupliqués et périmés. Différentes informations concernant les terrains sont archivées par différentes autorités gouvernementales et

il est difficile, du point de vue des équipes d'urgence, de trouver les documents de référence sur l'habitat, la terre et la propriété, l'histoire de l'urbanisation et les mouvements sociaux et politiques urbains à Haïti.

Logement, terre et droits de propriété influencent les ménages comme suit:

- **Vulnérabilité.** D'après UN-Habitat, avant le tremblement de terre le risque d'éviction était perçu par les occupants comme peu important et même les plus pauvres investissaient peu à peu dans des structures lourdes mais de très mauvaise qualité hautement susceptibles aux effondrements. De plus, le surpeuplement peut conduire à l'occupation de zones à haut risque par les plus vulnérables.
- **Déplacement, réparations et reconstruction.** Les évaluations de CARE ont montré que les propriétaires occupants et les locataires de terre avaient davantage de chances d'accéder à leur lotissement d'origine et à leur matériel de construction. Les locataires d'immeubles avaient tendance à être dans des abris moins résistants qu'ils avaient bâtis eux-mêmes parce qu'ils avaient moins de chances de sauvegarder des matériaux de construction, et davantage de chances d'être déplacés du site de leur foyer d'origine.
- **Accès aux services.** L'usage foncier affecte aussi d'autres infrastructures. Vision du Monde note que: « Les efforts faits pour fournir des services de base comme les installations sanitaires et les égouts sont souvent retardés par des différends portant sur des terrains. La planification d'abris transitoires à long terme ne peut avoir lieu en l'absence de terrains sur lesquels les personnes déplacées peuvent être installées ».²

Tableau 1 : Habitat informel à Port-au-Prince

Propriété des terres	Type d'occupation	Pourcentage de surface occupée	Type d'informalité
Publique	Reconnaissance directe (contrat ou autorisation)	4%	Projets d'habitat public avec titre
	Reconnaissance incomplet (de facto)	41%	Incursions avec un contrat de fermage Incursions dans les cas où un contrat de fermage du DGI est sollicité Incursions tacitement acceptées par les autorités
Privée	Reconnaissance directe (contrat ou autorisation)	44%	Terrains et/ou maisons avec titres incomplets ou transmissibilité limitée Terrains et/ou maisons sous-loués sans l'autorisation du propriétaire Terrains et/ou maisons dans des subdivisions informelles
	Reconnaissance indirecte (de facto)	6%	Incursions de facto
	Terrains contestés en justice	5%	Propriété, usage ou droit d'occupation du terrain légalement contesté

Source : UN HABITAT *Strategic Citywide Spatial Planning : A Situational Analysis of Port-au-Prince, Haiti, 2009*. Le fermage est un type de bail foncier combiné avec un titre complet sur une maison qui comporte parfois l'option permettant d'acheter la terre à l'avenir. Ce contrat n'est pas strictement formel mais n'est pas tenu pour illégal dans la plupart des cas. D'après certaines estimations, environ 80% des résidents de Port-au-Prince ont un contrat de fermage avec option d'achat.

1 Phillip J. Thompson et Paul Altidor, 'A Framework for Housing Reconstruction for a Sustainable, Resilient and Inclusive Haiti: Preliminary Inputs to the International Donors' Meeting on Haiti', 12 mars 2010.

2 Vision du Monde, 'Futures in Balance: A Way Forward for Haiti's

Children', mars 2010, cité dans Lillianne Fan, Scoping Study on Housing, Land and Property Rights in Post-Earthquake Haiti: Securing Tenure, Facilitating Return, Preventing Evictions, and Strengthening Access to Justice for the Vulnerable, Oxfam GB, à paraître, 2010.

Stratégie des abris et usage foncier: le cas des abris transitoires

A la suite du tremblement de terre, l'effort d'assistance principal a porté sur la décongestion de plusieurs camps très en vue et sur l'approvisionnement en équipements pour abris transitoires. Certains de ces équipements sont prévus pour de nouveaux sites d'implantation, tandis que d'autres sont destinés à des communautés affectées dotées de lotissements plus étendus hors de Port-au-Prince. Comme les bénéficiaires ont besoin de terrains pour construire un abri transitoire, les ONG donnent la préférence à ceux qui ont accès aux terrains et aux bâtiments plutôt qu'aux locataires et aux squatters. Jusqu'à présent, les gens sans accès à un endroit pour monter un abri représenteraient environ 5% de ceux évalués près de leurs habitations d'origine dans certaines zones au sud-ouest de Carrefour et au centre de Léogâne.

Une stratégie de l'habitat à long terme exigera qu'on tienne compte du fait qu'«une approche stricte visant au remplacement des biens et un empressement à confirmer les droits de propriété par le moyen de décisions rapides et des programmes systématiques d'octroi de droits ne sera pas appropriée pour subvenir aux besoins de la majorité de la population affectée qui sont des locataires ou des squatters plutôt que des propriétaires.»³ Ceci contredit les discussions parallèles menées par les gouvernements français, canadien et américain qui sont partisans d'un cadastre directif de l'usage foncier légal, en partie persuadés que les terres ou les biens pourvus d'un titre légal peuvent faciliter l'accès au crédit où ils peuvent servir de nantissement. Toutefois, cette approche risque d'être coûteuse, lente et inopportune, et peut renforcer les préjugés en faveur des propriétaires formels les mieux établis et les plus puissants qui sont en mesure de fournir les pièces requises.

Jusqu'à présent, on a abordé ce problème en développant des accords avec les bénéficiaires et des Protocoles

d'Entente (PE) avec les municipalités pour assurer la sécurité d'usage pour les abris transitoires. Beaucoup d'ONG ont des documents qui cherchent à définir les rôles et les responsabilités de chaque partie et la période de validité, qui sont décrits dans le Tableau 2. Toutefois, les trois ans stipulés dans les PE représentent une période d'usage plus longue que celle qui existait avant le tremblement de terre : les périodes habituelles de location étaient de six ou douze mois. D'un point de vue légal, les PE et les accords informels n'ont aucune validité officielle puisque les services des notaires ne sont pas souvent utilisés. Les risques d'éviction courus par les bénéficiaires sont par conséquent incertains. Bien que les maires aient signé les PE, ils n'ont aucune compétence en droit haïtien pour décider en matière de droits fonciers, et il se peut qu'ils aient de puissants intérêts personnels ou politiques susceptibles de fausser les décisions sur l'utilisation de la terre. Aucun mécanisme pour recevoir les plaintes n'a été établi et on ne sait guère si on peut s'adresser aux municipalités pour qu'elles agissent en tant que médiatrices dans les différends fonciers..

Nécessité de coordonner et rôle des clusters

Au niveau global, les questions de jouissance foncière sont de la compétence du Sous-groupe de travail sur l'Habitat, la Terre et la Propriété (HTP), élément du Cluster de protection. Historiquement, ce cluster s'est concentré sur les réformes légales plutôt que de se préoccuper des obstacles auxquels les gouvernements ont à faire face en matière d'exécution. Le groupe de travail évolue toutefois vers une approche plus nuancée à l'égard de la sécurité d'usage des terres sous les auspices d'UN-Habitat. A Haïti, les questions de jouissance foncière ont une influence sur les activités de plusieurs clusters, comme le montre le Tableau 3. Toutefois, comme aucune organisation n'est responsable pour assurer la coordination, on risque répétitions et lacunes.

Tableau 2: Développement des PE

Bénéficiaire	ONG	Municipalité
<ul style="list-style-type: none"> • Confirme l'occupation du site avant le tremblement de terre • Prépare et déblaie le site • Fournit la main d'œuvre pour la construction de l'abri • Répare et entretient l'abri • Consent à ce que l'abri soit le lieu de résidence unique pour la période prévue par l'accord • Sollicite l'accord du propriétaire du terrain pour une période de résidence de trois ans 	<ul style="list-style-type: none"> • Décrit le dommage • Définit les critères de sélection et décrit la sélection des bénéficiaires • Identifie les familles vulnérables • Enregistre les bénéficiaires et communique les listes à la municipalité • Rend compte au maire • Pourvoit à la sélection d'un site sûr • Fournit les matériaux pour l'abri • Fournit l'assistance technique Fournit un soutien total à l'ONG, se mettant d'accord sur les priorités 	<ul style="list-style-type: none"> • Assiste pour la planification et la programmation • Arbitre les différends relatifs à l'usage de la terre ou à la propriété • Garantit que la propriété du matériel est attribuée au bénéficiaire d'origine après trois ans (habituellement, en droit haïtien, le propriétaire du terrain aurait droit à la structure après une période d'occupation aussi courte)

³ Thompson et Altidor, 'A Framework for Housing Reconstruction'.

Tableau 3: Vue d'ensemble du travail HTP à ce jour

Cluster ou groupe de travail	Organisation responsable	Etabli en	Contribution aux questions de HTP
Cluster pour les abris d'urgence	OIM suivi de FICR	Janvier	Advocated for shelter actors to harmonise the MoUs and beneficiary agreements in cooperation with municipalities.
Protection	Section des Droits de l'Homme de la Mission de l'ONU pour la Stabilisation en Haïti (MINUSTAH).	Juillet	Le HCR fournit les avis techniques au cluster de protection et le cluster de protection a formellement adopté le groupe de travail HTP.
Coordination des camps et management	OIM	Janvier	Se concentra sur l'établissement d'accords fonciers pour les camps prévus.
Relèvement précoce	PNUD	Janvier	Actif pendant le Post Disaster Needs Assessment (PDNA/Evaluation des besoins post catastrophes et cadre de relèvement) mais un manque de ressources en réduisit l'élan. Maintenant inactif.
Logement-Quartier (Habitat-Voisinages) Groupe de travail	UN-Habitat (dépendant initialement du cluster de relèvement précoce)	Mai	Préconise le recensement des communautés pour l'identification des usages fonciers : recueille les preuves du statut de l'usage foncier des ménages au niveau du quartier en utilisant les factures des services publics, les témoignages communautaires et les GIS.
Groupe informel ONG de plaidoyer	Chefs des équipes d'urgence, personnel de plaidoyer et de communications et quelques équipes ONG pour abris	Juin	Se concentre sur la façon de répondre collectivement à des questions telles que les évictions forcées, et préconise la remise en état des maisons existantes plutôt que la construction de nouveaux camps.

La proposition d'Oxfam de créer un poste de Coordinateur HTP a été soutenue par DFID (Département britannique pour le développement international), CARE et le Cluster pour les abris d'urgence.

CARE a animé un Groupe de travail informel sur les questions liées à la terre avec un accent spécifique sur les lotissements individuels et les petits espaces privés/publics.⁴ La tâche du groupe était de documenter les problèmes et les questions auxquels les organisations individuelles ne pouvaient répondre par elles-mêmes, dresser le bilan de ce que les organisations faisaient en terme d'accords, identifier les organisations ayant des spécialistes HTP, et susciter les réponses d'experts haïtiens sur les implications légales et les risques potentiels à long terme associés aux activités des ONG.

Figure 1 suivante décrit un scénario de coordination idéalisé du point de vue de la communauté internationale, avec les éléments qui manquent à l'heure actuelle marqués en gris atténué.

Conclusions

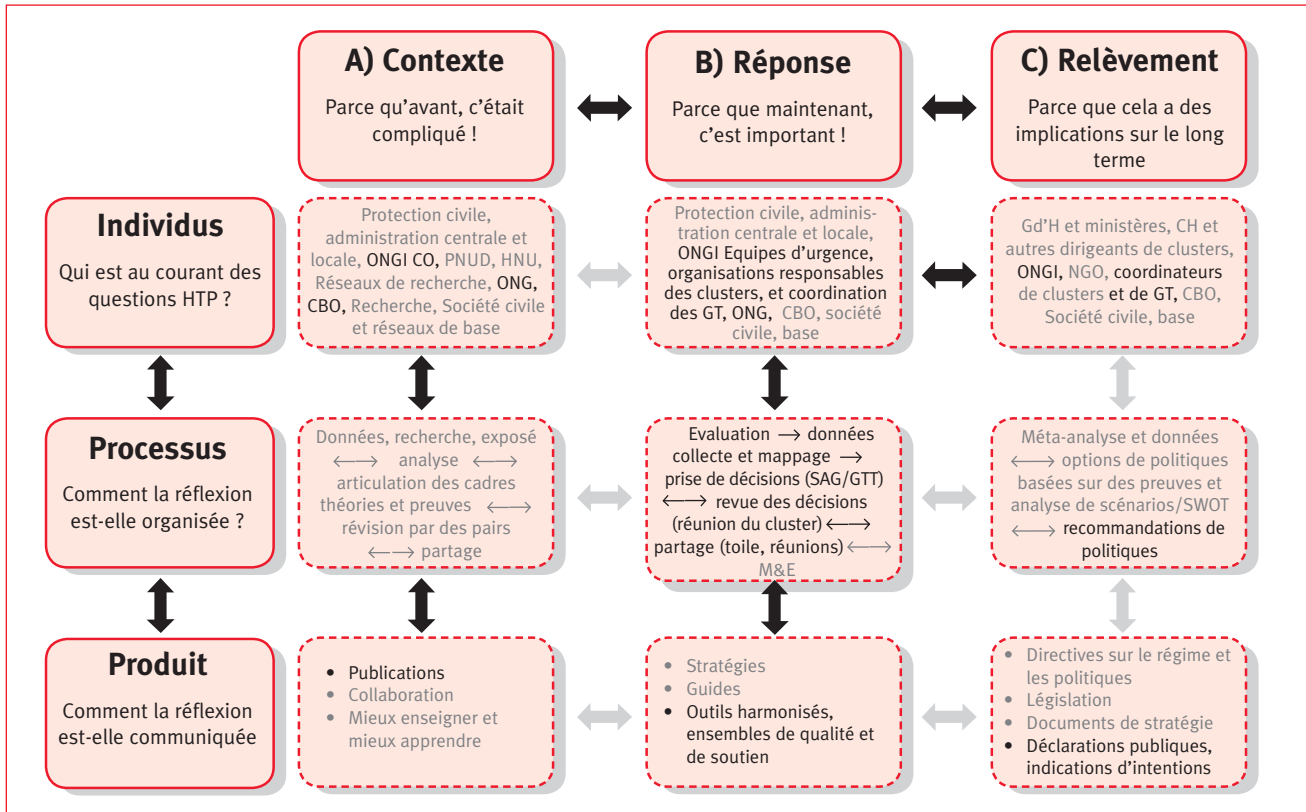
Aborder la question complexe de l'usage foncier à Haïti en assurant une sécurité d'usage informelle et progressive, permettra un relèvement plus rapide. Il est essentiel que les ONG, les bailleurs de fonds et le gouvernement haïtien adoptent une approche plus sophistiquée qui couvre l'immense diversité de groupes vulnérables dans

⁴ Voir <https://sites.google.com/site/shelterhaiti2010/twig-1/land-and-settlement>.

les situations urbaines. Le modèle traditionnel consistant à construire des abris transitoires uniquement pour ceux qui ont accès à la terre doit être adapté pour répondre aux besoins des « sans-terre vulnérables ». Au surcroît, bien que de grands projets cadastraux se chargent du long terme, on doit trouver une solution pour satisfaire les besoins de survie immédiats comme ils sont présentés dans le modèle opérationnel du Tableau 2.

La coordination autour de ce modèle opérationnel et le partage de l'information sont essentiels. Les organisations de terrain ont encore besoin d'être guidées de façon concrète sur les meilleures pratiques assurant l'usage foncier aux plus vulnérables dans le contexte haïtien. Il faut que le dialogue entre les différents groupes de travail et le gouvernement haïtien autour des questions liées à l'usage de la terre soit plus transparent et plus diversifié. Que cela ait échoué jusqu'à présent tient en partie à l'incapacité du Système de Clusters à assurer dès le début un leadership sur les questions de HTP. On peut espérer une amélioration avec l'arrivée, le 24 août, d'un Coordinateur HTP pour le Cluster des Abris d'urgence qui vient avec le mandat de passer en revue et consolider le travail actuel sur HTP. La participation du gouvernement devrait comprendre des briefings sur les options de politiques. Ils pourraient prendre la forme de notes courtes résumant les données et les analyses les plus disponibles sur le contexte, suivis d'une sélection de réponses possibles, indiquant clairement le pour et le contre de chacune, avec des recommandations appuyées par des preuves. On pourrait aussi utiliser ces briefings pour

Figure 1 : Cycle de l'emploi et sécurité



améliorer le renvoi des informations aux partenaires locaux et aux bénéficiaires. La dissémination et la traduction de rapports et leur présentation aux partenaires sur le terrain par le moyen de réunions de clusters et de groupes de travail est la responsabilité de tous les partenaires cluster et des autorités publiques.

Kate Crawford est la Responsable pour l'évaluation des abris et travaille avec Care Haïti. Emily Noden est une Volontaire Abri avec Care International UK. Lizzie Babister est Spécialiste en chef pour la reconstruction des abris avec Care International UK.

Les hôpitaux de campagne dans la réponse au tremblement de terre d'Haïti : un modèle de la Croix-Rouge

Hossam Elsharkawi, Tørris Jæger, Lene Christensen, Eleanor Rose, Karine Giroux et Brynjulf Ystgaard

A la suite du tremblement de terre de janvier 2010, la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FICR) mobilisa la plus importante opération de réponse d'urgence pour un seul pays qu'elle n'ait jamais montée. Les déploiements comprenaient des hôpitaux de campagne, dont l'un était un hôpital léger de réponse rapide mobile spécialement conçu, avec un personnel de 30 expatriés. Il fut au début installé à l'hôpital universitaire principal de Port-au-Prince et plus tard réinstallé à Petit Goave au sud-ouest d'Haïti. Cet article décrit les leçons apprises au cours du déploiement de l'hôpital.

RDEH/ERU

Le Rapid Deployment Emergency Hospital (RDEH/Hôpital d'urgence à déploiement rapide) est une Unité de réponse d'urgence sanitaire (Emergency Response Unit/ERU) et l'un

des outils de réponse d'urgence globale permanents de la FICR. L'Unité est basée à Oslo. Elle appartient à la Croix-Rouge norvégienne qui en assure le fonctionnement. Sa configuration standard est un élément sous tente comportant 20 lits médico-chirurgicaux, avec ses approvisionnements médicaux et ses propres installations pour la production d'électricité, l'éclairage, l'épuration de l'eau, les sanitaires et les télécommunications, ainsi que des véhicules et un camp de base pour le personnel. L'installation standard requiert de 12 à 14 employés spécialement formés. Dans le cas d'Haïti, on a procuré des fournitures médicales supplémentaires, des tentes, des lits, du matériel de secours et deux ambulances pour soutenir les hôpitaux locaux.

Le RDEH est conçu pour être chargé dans un seul avion-cargo Ilyushin 76 mais, en vue du manque de disponibilité, on a divisé l'unité entre deux avions-cargos Antonov plus petits

et un Boeing 747. Les Antonov atterrirent à Port-au-Prince et le Boeing à Saint-Domingue d'où la cargaison fut transportée par camion jusqu'à Haïti. On préfère des appareils à déchargement autonome comme les Ilyushin parce que les équipements de déchargement ne sont pas souvent disponibles dans les contextes d'urgence. L'équipe multinationale élargie de 30 personnes (de Norvège, Canada, Israël et Danemark) comprenait deux équipes chirurgicales, une équipe de consultation externe, une sage-femme, des infirmières, des techniciens, des administrateurs, des spécialistes en médecine sociale, des spécialistes en soutien psychosocial et des auxiliaires médicaux. Ils arrivèrent entre le 15 et le 19 janvier.



©Olav A. Salbones, Norwegian Red Cross

Au dehors de l'hôpital de campagne d'Haïti après la secousse secondaire du 18 janvier

L'ERU fut installée sur le terrain de l'Hôpital universitaire de Port-au-Prince. Une équipe de reconnaissance de deux personnes arriva de Norvège 24 heures avant l'unité et identifia le site en liaison avec le Field Assessment Coordination Team de la FICR (FACT/Équipes d'évaluation et de coordination sur le terrain). Les premiers patients furent traités dans le service consultation externe le 16 janvier, et les opérations chirurgicales commencèrent le 18 janvier. Le service de consultation externe traitait de 70 à 80 personnes par jour en s'occupant de majeurs changements de pansement, en soignant les blessures et en administrant l'ensemble. Au total, on procéda à 300 opérations chirurgicales.

la réponse d'urgence de la FICR à Haïti fut son opération de tous temps la plus importante dans un seul pays

L'équipe ERU installa son camp de base sur le terrain de l'hôpital et y resta pendant les quatre semaines de la mission, procurant chirurgie, une clinique de consultation externe, un soutien psychosocial pour les patients et le personnel local, des mesures de prévention épidémique, ainsi qu'une aide matérielle et des conseils techniques à la direction de l'hôpital. On procura à l'hôpital 800m² de toile de tente, 100 lits pliants à montage rapide, des couvertures, des feuilles de plastique, un appareil de radiographie portable, un groupe électrogène, un module de laboratoire et des fournitures médicales.

L'enceinte de l'hôpital comprenait plus de 25 bâtiments, avec 700 lits et environ 2.000 employés. Certaines structures,

comme l'école d'infirmier, s'étaient complètement écroulées tandis que d'autres étaient en partie endommagées et inutilisables (y compris les salles de pédiatrie, de maternité et quelques salles d'opération). Après le tremblement de terre, l'enceinte abritait plus de 1.400 personnes, y compris les patients, leurs familles et le personnel. Des secousses secondaires répétées forcèrent les patients et le personnel à quitter les bâtiments restants et compliquèrent encore davantage les soins donnés aux patients et l'administration de l'hôpital. De nombreux patients et leurs familles furent exposés aux éléments pendant bien des jours en attendant l'installation des tentes et des abris. Un grand nombre d'organisations internationales avaient des équipes sur place qui travaillaient à la lumière du jour, en utilisant les parties récupérables de l'hôpital et les équipements sous tente. On organisa des réunions de coordination quotidiennes auxquelles participaient les organisations d'aide et l'équipe de direction de l'hôpital.

La Salle d'opération du RDEHERU était l'installation la meilleure et la mieux équipée du complexe universitaire. Elle permettait à l'équipe d'utiliser une grande partie des procédures qui exigeaient un environnement vraiment propre (semi-stérile), telles que les césariennes et les laparotomies d'urgence.¹ L'équipe chirurgicale opérait en étroite collaboration avec d'autres organisations travaillant à l'hôpital en sélectionnant les patients à partir d'un pool commun et en les renvoyant après chirurgie dans les salles de l'hôpital. Il fallait que le RDEH organise ses propres services de récupération. Un effectif complet d'infirmières de salle n'était pas disponible localement ; il n'était pas non plus prévu par le système RDEH. Une infirmière expérimentée qui, à l'origine, devait travailler avec les enfants a dû prendre la responsabilité de ce secteur qui fonctionnait efficacement et des auxiliaires médicaux procurèrent les soins postopératoires. Un meilleur

¹ La laparotomie est une procédure chirurgicale comportant une incision à travers le mur abdominal pour permettre l'accès à la cavité abdominale.

effectif pour les soins postopératoires sera nécessaire pour les déploiements à venir.

Soutien psychosocial

Le soutien psychosocial de l'ERU comprenait deux délégués qualifiés et un équipement de soutien. À l'arrivée, la première tâche fut d'offrir les premiers secours psychologiques (PSP) et un soutien affectif aux patients et à leur famille. En appliquant une approche basée sur la communauté, les délégués recrutèrent et formèrent une équipe de 20 volontaires de la Croix-Rouge haïtienne pour fournir les PSP et d'autres services psychologiques de base aux patients et à d'autres personnes qui en avaient besoin. Les volontaires apprirent à écouter les patients et à observer leur comportement de façon à identifier ceux qui présentaient des signes de détresse de santé mentale ou des symptômes de désordre. Une fois identifiés, les patients étaient évalués par le délégué psychosocial pour décider si un suivi était nécessaire. D'autres activités comprenaient les visites aux patients et l'interaction avec eux (ou elles) dans les salles, le suivi de requêtes venant de collègues de l'hôpital et la prise de conscience de réactions normales à des événements anormaux.

Les délégués psychosociaux et leurs équipes de volontaires rédigèrent un protocole en vue d'assurer la protection et les soins médicaux pour les mineurs non-accompagnés et les enfants isolés. Un endroit favorable aux enfants fut aménagé avec des jeux et des activités structurés qui permettaient aux enfants de retrouver un sens de normalité. Un espace social fut aussi aménagé dans l'enceinte de l'hôpital, avec des jeux et des équipements de loisirs pour permettre aux gens de se rencontrer et leur donner une occasion de parler. Cet espace était utilisé par le personnel hospitalier, les patients, les visiteurs et la famille.

Dans l'unité pédiatrique, on porta une attention particulière aux parents et aux enfants afin de renforcer les aptitudes parentales et de rétablir les routines quotidiennes par le moyen de jeux qui stimulent le développement psychomoteur. Des activités créatrices, comme l'établissement d'une chorale enfantine et une exposition de dessins, aidèrent à remonter le moral dans l'hôpital et encourager les mécanismes de soutien social. Une autre activité psychosociale consista à assurer le bien-être des volontaires et du personnel hospitalier local. Les délégués assurèrent la supervision et le soutien pour les volontaires qui étaient autant affectés par le tremblement de terre que ceux qu'ils aidaient.

Après trois semaines, la situation à l'intérieur et à l'extérieur de l'hôpital s'était stabilisée, et l'équipe psychosociale établit des contacts avec les communautés entourant l'installation. Les délégués formèrent trois groupes d'agents communautaires issus de l'ONG Médecins du Monde et du personnel hospitalier, pour leur permettre de continuer à procurer des services sur le long terme.

Prévention des épidémies et santé communautaire

Le Module de santé communautaire (Community Health Module /CHM) comprenait deux délégués qualifiés et

un nécessaire de soutien avec une documentation sur l'information, l'éducation et les communications (IEC) destinée à l'enregistrement des risques d'épidémie et des activités prioritaires centrées sur la prévention des maladies. L'urgence des besoins médicaux à la suite du tremblement de terre prescrivit que, pendant les premiers jours, tout le personnel médical (délégués CHM compris) soigne les blessés. Les délégués CHM travaillaient aussi avec le comité sanitaire de l'hôpital universitaire pour s'occuper de l'hygiène insuffisante et des conditions sanitaires

Les délégués CHM mirent l'accent sur trois messages de santé : se laver les mains, traiter en sécurité les ordures (y compris l'utilisation des latrines) et boire de l'eau potable. Les volontaires de la Croix-Rouge haïtienne reçurent une formation de promotion de l'hygiène, en ciblant une population vivant dans les camps de PDI (personnes déplacées internes). Au début, les activités furent entreprises avec les 1.400 patients et les membres de leur famille dans l'enceinte de l'hôpital. Début février, le gouvernement haïtien demanda à la FICR de vacciner une population de 150.000 PDI comme contribution à une campagne de vaccination de masse. Les délégués CHM formèrent 110 vaccinateurs de la Croix-Rouge haïtienne, et prêtèrent leur assistance pour la planification et l'exécution de la campagne.

les volontaires de la Croix-Rouge haïtienne se sont révélés être un considérable atout

Après environ quatre semaines, le RDEH fut transféré à l'hôpital rural de Petit Goave. Cette région avait aussi été sévèrement affectée par le tremblement de terre, mais n'avait pas reçu autant d'attention que la capitale. Les délégués CHM entreprirent des évaluations des conditions de santé et d'hygiène dans les camps de PDI. La formation en activités de promotion de l'hygiène de nouveaux volontaires de la Croix-Rouge haïtienne continua, et les activités de promotion de l'hygiène couvrirent plus de 2.000 familles dans 13 camps de PDI. La formation fut organisée en coordination avec OXFAM.

Le succès des opérations de prévention des épidémies fut dû en grande partie à la collaboration très étroite avec la Croix-Rouge haïtienne dont les volontaires se sont révélés être un considérable atout. Un grand nombre d'entre eux avaient déjà reçu une formation et leur connaissance des lieux ainsi que leur réception favorable par la population facilitèrent grandement leur travail. Les volontaires purent communiquer efficacement avec la population cible, en particulier parce qu'ils enduraient les mêmes pertes et les mêmes épreuves. Former à la fois les membres de la Croix-Rouge et de la communauté (mobilisateurs de communauté, comités de santé) améliore les chances de durabilité.

La plupart des camps de PDI évalués à Petit Goave n'avaient ni eau potable ni latrines suffisantes, quand toutefois elles

existaient. Dès lors, faire passer des messages d'hygiène était difficile quand les promoteurs d'hygiène ne pouvaient offrir que de bons conseils et du savon. L'idéal serait une coordination plus étroite avec les acteurs fournissant l'eau, les sanitaires et les abris. La fourniture de nécessaires d'hygiène améliorerait aussi les choses.

Conclusion

Le matériel du RDEH ERU convenait parfaitement à ce type de réponse au désastre, puisqu'il était configuré en vue d'un déploiement et d'un montage rapides, et avec des éléments médicaux et non-médicaux plus légers et plus petits que ceux des hôpitaux de campagne traditionnels. La capacité de monter et d'exécuter rapidement des opérations chirurgicales sans danger en quelques heures fut cruciale pour sauver un grand nombre de vies à l'Hôpital universitaire. De même, la possibilité de se déplacer dès que la situation s'était stabilisée fut cruciale pour la fourniture de soins continus à un autre endroit.

La souplesse et l'endurance des équipiers ERU médicaux et non-médicaux, venant de quatre nations avec un mélange d'aptitudes et d'origines, qui travaillaient de 16 à 18 heures par jour dans des conditions très difficiles, constituèrent un élément crucial pour le succès de la mission. La plupart d'entre eux avaient reçu de l'ERU et de l'Ecole de terrain une formation spécialisée.² Au début, on exigea de tous les délégués qu'ils participent à toutes tâches d'installation, y compris les déchargements et le montage des tentes, en plus des soins médicaux sûrs et de bonne qualité qu'ils prodiguaient. Doubler expressément les délégués expérimentés dans un rôle de mentor avec d'autres moins expérimentés a montré de bons résultats en tant que méthodologie de formation. Le besoin de soins postopératoires et en salle était crucial et il faudra que les futurs déploiements s'assurent d'un personnel suffisant à même de procurer de tels soins en utilisant à la fois des infirmières et des auxiliaires médicaux. Les nombreuses équipes chirurgicales qui travaillaient à l'Hôpital universitaire surchargeaient la phase postopératoire avec une pénurie ou une absence de soins due au manque d'infirmières. Au surplus, ce qui est peut-être le plus important, la capacité de l'équipe à travailler en collaboration et en coordination étroites avec la direction de l'hôpital local, les leaders et les volontaires de la Croix-Rouge haïtienne et autres dispensateurs internationaux de soins accrurent l'efficacité et l'effort de secours dans son ensemble. De telles interventions doivent se faire avec pour objectif explicite

² Hossam Elsharkawi et al., 'Preparing Humanitarian Workers for Disaster Response: A Red Cross/Red Crescent Field Training Model', Humanitarian Exchange, no. 46, mars 2010.



©Olav A. Saltnes, Norwegian Red Cross

Tentes supplémentaires montées pour abriter les personnes évacuées (dans la première photo) depuis les bâtiments hospitaliers devenus instables après le réplique du 18 Janvier

le soutien des équipes médicales locales, si basiques soient-elles.

Les secousses secondaires réduisirent le degré auquel les structures existantes pouvaient être utilisées, en vue et de la possibilité de leur effondrement et du trauma psychologique et de la peur ressentis par le personnel et les patients, si bien que pendant plusieurs semaines la direction de l'hôpital ne put ordonner aux patients et au personnel d'utiliser ces bâtiments. Il faut que les répondants de première phase apportent du matériel et des abris suffisants pour eux-mêmes et leurs patients, ainsi que pour les services qu'ils désirent procurer. Sinon, ils risquent de devenir un fardeau et de réduire encore davantage les ressources locales. Le RDEH fut la seule unité déployée à l'Hôpital universitaire à être entièrement autosuffisante et, par suite, n'exerça aucune pression sur une infrastructure et un personnel déjà affaiblis. La chirurgie et les soins en consultation externe fournissent une plateforme pour les mesures de contrôle épidémique et les activités de soutien psychosocial. En conséquence, le RDEH ERU porta au maximum son impact en allant au-delà des soins cliniques. Prodiguer des conseils experts sur la gestion des hôpitaux de campagne et soutenir, sans toutefois s'y substituer, la direction hospitalière s'est révélé crucial et a permis au RDEH de se déplacer vers un nouvel emplacement.

Hossam Elsharkawi, PhD (Hossam.Elsharkawi@redcross.ca), est le Directeur des Urgences et Relèvement de la Croix-Rouge canadienne. **Tørris Jæger** est Chef du Management des désastres de la Croix-Rouge norvégienne. **Lene Christensen**, MA, est Conseiller sur le Management des connaissances de la Croix-Rouge danoise. **Eleanor Rose**, RN, BScN, est Déléguée sur la santé communautaire et Conseillère sur la santé de voyage. Karine Giroux est Déléguée pour le Programme de soutien psychosocial à l'ERU de la Croix-Rouge canadienne. **Brynjulf Ystgaard** est chirurgien et Délégué de la Croix-Rouge norvégienne.

La réponse de la Coordination civil-militaire humanitaire des Nations Unies (UN-CMCoord) au tremblement de terre d'Haïti

Alan Butterfield, Ronaldo Reario et Robert Dolan, Section Coordination civil-militaire, OCHA (Bureaux des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires)

Des forces militaires étrangères importantes furent déployées en réponse au tremblement de terre de janvier 2010 à Haïti, avec des contingents des Etats-Unis, du Canada et d'un certain nombre de pays d'Amérique latine et d'Europe, en plus des forces armées et de police existantes qui opéraient comme élément de la Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti (MINUSTAH). Ceci fait partie d'une tendance croissante : du tsunami de l'Océan indien au tremblement de terre de l'Asie du Sud-est, les forces militaires sont de plus en plus souvent chargées par leurs gouvernements de répondre aux désastres.

Les acteurs humanitaires ont la possibilité d'utiliser les capacités militaires dans le contrecoup immédiat d'un désastre, au moment où les capacités civiles ne sont généralement pas aisément disponibles. La remise en route des opérations à l'aéroport de Port-au-Prince – une artère vitale pour l'assistance – est un exemple frappant de ce que les militaires peuvent accomplir dans la première phase d'une réponse d'urgence. D'après les statistiques du gouvernement américain, le débit de l'aéroport passa de 13 vols commerciaux par jour à la veille du tremblement de terre à 200 par jour le 21 janvier.[1] Les forces des Etats-Unis dédièrent aussi des ressources considérables à la remise en état du port de mer. D'autres capacités militaires « réservées » comme l'évacuation par pont aérien, le soutien et la logistique médicaux d'urgence, furent déployés sur une grande échelle, et les troupes étrangères jouèrent un rôle clé en assurant un environnement sécurisé pour la distribution de l'aide et la protection des camps de PDI.

En même temps toutefois, la présence de forces militaires importantes au milieu d'une réponse humanitaire tout aussi massive, exige que toutes les parties coordonnent leurs efforts pour faire en sorte que les ressources soient utilisées au mieux et que l'action soit cohérente et cohésive. La fonction de la Coordination humanitaire civil-militaire des Nations Unies (UN-CMCoord) a un rôle clé à jouer pour faciliter cette interaction.

Le déploiement de l'UN-CMCoord

Dans le contrecoup immédiat du tremblement de terre, un officier de l'UN-CMCoord fut envoyé au quartier général de la Région militaire méridionale des Etats-Unis (SouthCom) à Miami, le QG opérationnel pour le déploiement militaire des EU. Une équipe de quatre personnes fut aussi envoyée sur le terrain. Elle comprenait deux officiers de la Liste d'intervention d'urgence (LIU) du Bureau des Nations Unies pour la Coordination des Affaires Humanitaires (OCHA), un officier de l'Equipe du Service

¹ Voir 'Les missions de recherche et de sauvetage se poursuivent à Haïti', 22 janvier 2010, <http://www.america.gov/st/develop-french/2010/january/20100122150738esnamfuako.8988306.html>.

des Nations Unies pour l'évaluation et la coordination des désastres (UNDAC) et un quatrième par l'intermédiaire du Programme permanent de partenariat.[2] En plus de l'officier de liaison à SouthCom, un second officier de UN-CMCoord très expérimenté était basé à Washington et travaillait avec les militaires américains, l'Agence des EU pour le développement international (USAID) et le Bureau des EU pour l'assistance aux désastres à l'étranger (OFDA). Un mois après le tremblement de terre, une équipe de suivi à long terme fut établie, avec quatre officiers à Port-au-Prince et un à Léogâne.

les premiers jours de la réponse à Haïti furent extrêmement difficiles

Les premiers jours de la réponse à Haïti furent extrêmement difficiles, en grande partie à cause du déploiement rapide d'un nombre élevé d'effectifs militaires – en bref, les officiers étaient débordés. Comme la plus grande partie des dommages se produisit à Port-au-Prince, et qu'une large proportion de l'activité humanitaire et militaire y était concentrée, les officiers de l'UN-CMCoord étaient de même concentrés dans la capitale. Bien qu'il y eut un officier UN-CMCoord à Léogâne, ainsi qu'une évaluation civil-militaire fut organisée à Petit Goave, les régions au nord de Port-au-Prince où la présence militaire était importante furent évaluées par l'équipe mais ne purent recevoir une constante attention.³

La liaison se fit également au niveau stratégique, à New York avec le Département des Opérations pour le Maintien de la Paix (DOMP), ainsi qu'à Washington et à Miami. Ceci s'est révélé être profitable à l'ensemble de l'effort humanitaire. L'échange d'informations et la facilitation de l'accès aux preneurs de décision sur le terrain furent deux domaines qui bénéficièrent directement de cette interaction et de cette liaison. Toutefois, au niveau du terrain, l'équipe UN-CMCoord de Port-au-Prince – qui devint une Cellule de coordination civil-militaire (CMCC) au sein de la structure

² Le Stand-by Partnership Programme (Programme permanent de partenariat/SBPP) est sous la responsabilité de la Surge Capacity Section (Section de capacité d'intervention rapide/SCS) d'OCHA. Il consiste en un partenariat avec dix organisations externes qui tiennent des listes de professionnels humanitaires susceptibles d'être déployés rapidement vers des situations d'urgence humanitaire pour fournir le soutien extérieur d'OCHA.

³ Une évaluation civil-militaire est essentiellement une étude des acteurs civils et des forces militaires qui opèrent dans une région particulière. Un officier UN-CMCoord qui entreprend une telle évaluation notera tous les groupes présents, le travail qu'ils font et leur emplacement exact.

générale d'OCHA – eut du mal à suivre les unités militaires variées et les organisations humanitaires sur le terrain. La mobilité en particulier constituait un énorme défi et il n'était pas possible de rendre visite aux bureaux importants. Selon la pratique standard des déploiements de l'UN-CMCoord, l'équipe organisa une Réunion hebdomadaire du réseau de coordination civil-militaire afin de créer un forum et un lieu spécial pour discuter les questions humanitaires civil-militaires et résoudre les problèmes opérationnels et de coordination.

L'équipe travaillait aussi avec d'autres plateformes civil-militaires, y compris le Joint Operations and Tasking Centre (JOTC/Centre des opérations interarmées et des engagements) établi par MINUSTAH, OCHA et autres partenaires clés. Par l'intermédiaire du JOTC, les organisations humanitaires d'Haïti pouvaient requérir l'assistance de l'armée ou de la police pour soutenir leurs activités de secours. En fait, le JOTC servait de bureau de filtrage à MINUSTAH pour les demandes d'assistance militaire.⁴ OCHA et l'équipe UN-CMCoord donnèrent aussi des conseils pour faire en sorte que les acteurs militaires participent positivement aux réunions de clusters. Ces conseils avaient un double but : pour la communauté humanitaire, ils indiquaient pourquoi et comment les acteurs militaires devraient participer aux réunions de clusters, pour apaiser les soupçons de certaines organisations humanitaires quant au rôle des militaires ; pour le personnel militaire, ils indiquaient la façon dont il pouvait contribuer au fonctionnement des clusters sans dominer les réunions.

Très tôt, l'équipe UN-CMCoord reconnut aussi la nécessité d'établir une structure durable qui pourrait s'accorder au cadre plus large de coordination humanitaire. Une des raisons de base qui explique pourquoi la structure UN-CMCoord a bien fonctionné quand elle a atteint sa pleine capacité est que le personnel de liaison clé en provenance de nombreuses organismes militaires et humanitaires était diplômé à l'issue des cours de l'UN-CMCoord organisés par la Civil-Military Coordination Section (Section de coordination civil-militaire/CMCS) d'OCHA basée à Genève.⁵ Au cours de toutes les étapes de la réponse, environ de 20 à 30 diplômés étaient présents dans le pays à n'importe quel moment. Ces diplômés représentaient leurs organisations respectives dans la coordination de leurs activités avec d'autres acteurs au sein des clusters pertinents, ainsi que bilatéralement avec



©Ronaldo Reario

l'un des 15 points de distribution alimentaire de Port-au-Prince pendant la semaine 3 des opérations de réponse au tremblement de terre où les troupes de la MINUSTAH, soutenues par des éléments de l'US Joint Task Force Haiti (Force expéditionnaire des EU à Haïti) assurèrent la sécurité et maintinrent l'ordre

autres organisations. Leur présence soulignait les avantages potentiels d'un programme de formation UN-CMCoord au niveau opérationnel en période d'urgence. De nombreux diplômés fournirent aussi un personnel de soutien pour les fonctions des quartiers généraux de DPKO et OCHA à New-York, USAID et OFDA à Washington et SouthCom à Miami.

l'une des conclusions les plus évidentes est la nécessité de s'entendre avec les militaires avant qu'un désastre ne se produise

Leçons retenues

Bien que l'ensemble de la communauté humanitaire puisse encore avoir des réserves quant à l'implication militaire dans l'action humanitaire, la réalité est que les gouvernements sont de plus en plus amenés à demander aux forces armées nationales ou étrangères – toutes les deux dans certains cas – de répondre aux urgences. Dans le but de rendre la réponse humanitaire d'urgence plus efficace et plus prévisible, l'engagement des forces armées dans de telles situations doit être pris en compte et planifié convenablement par toutes les parties. Une des conclusions les plus évidentes qui peut être tirée de l'opération à Haïti – et qui renforce la pratique courante – est qu'il est nécessaire de se mettre en rapport avec les militaires avant qu'un désastre ne se produise, de façon à ce que les organisations humanitaires aient la possibilité de déterminer la forme de la planification militaire plutôt que de se contenter d'y réagir.

On peut faire les observations suivantes sur la base de l'interaction civil-militaire au cours de la réponse au tremblement de terre d'Haïti :

⁴ Pour des informations supplémentaires sur le JOTC, voir: <http://www.logcluster.org/ops/hti10a/jotc-info-sheet>.

⁵ Des informations supplémentaires sont disponibles à <http://ochaonline.un.org/cmcs/training>.

- 1) L'initiation au dialogue et la facilitation de l'interaction entre les acteurs humanitaires et militaires seront considérablement renforcées par la connaissance et la compréhension générales de l'UN-CMCoord comme fonction.
- 2) L'interaction entre les humanitaires et les militaires devrait se faire de façon structurée, en deux étapes. La première étape, comme à Haïti, comprend l'établissement d'un CMCC au sein du bureau de l'OCHA ; la seconde étape implique un travail à long terme au niveau des clusters, la plateforme de coordination opérationnelle principale dans les opérations de réponse.
- 3) Il faut que les officiers UN-CMCoord approfondissent leur connaissance de l'approche cluster, et que l'ensemble de la communauté humanitaire décide, à l'avenir, de la meilleure manière qu'ont les militaires de se brancher sur le système. De même, on devrait reconnaître l'UN-CMCoord comme un service commun à la disposition à la fois des chefs de clusters et des dirigeants des agences de l'ONU et autres au sein de l'Equipe humanitaire de pays (EHP).
- 4) La capacité de l'UN-CMCoord devrait inclure la faculté de couvrir d'autres régions potentiellement affectées sans compromettre la capacité dans la capitale nationale qui, dans le cas d'Haïti, était le centre de gravité pour la coordination des opérations de réponse.
- 5) Le moment choisi pour déployer la capacité d'UN-CMCoord pour entreprendre des missions de liaison spécifiques dans les urgences est crucial; si le déploiement est rapide, l'officier UN-CMCoord responsable a l'occasion de dresser les priorités, de cibler et de faciliter les contacts aux niveaux appropriés (qu'ils soient stratégiques ou opérationnels).
- 6) UN-CMCoord devrait pouvoir se brancher sur l'effort

plus large de réponse et de capacité de réaction en contribuant aux exercices de planification d'urgence, de programmation de scénarios et de période de transition et aux autres activités qui soutiennent les efforts de la communauté humanitaire internationale et les gouvernements des états affectés et qui, en fin de compte, profitent aux populations dans le besoin.

Conclusions

Dans les urgences d'aujourd'hui, l'interaction entre les répondants s'étend au-delà de la communauté internationale pour inclure toute une gamme d'autres acteurs, y compris les militaires. D'ailleurs, il faut qu'une direction précise, animée par des considérations humanitaires soit fournie aux militaires pour s'assurer qu'ils sont convenablement informés sur ce qui est requis, quand on en a besoin et comment on doit l'utiliser.

Par leur nature même, toutes les urgences sont différentes et il n'y aura jamais de réponse totalement coordonnée, totalement financée et parfaite engageant toutes les capacités requises. Ces réalités exigent qu'on applique avec fermeté la « meilleure solution possible » plutôt que de tergiverser et d'attendre la solution « parfaite ». La clé de ce problème réside dans la capacité d'adapter et d'améliorer la réponse quand elle se produit. Pour ce faire, il faut que la fonction UN-CMCoord cherche constamment des moyens de s'améliorer afin de demeurer réceptive aux besoins exigeants et dynamiques des situations d'urgence.

Alan Butterfield est Officier des Affaires humanitaires, CMCS. **Ronaldo Reario** est Officier des Affaires humanitaires et **Robert Dolan** est Officier adjoint des Affaires humanitaires, CMCS.

Habile et juste: engager les enfants et les jeunes dans l'évaluation des besoins post-désastre

Daniel Walden et Kelly Hawrylyshyn, Plan International UK

Les évaluations des besoins post-désastres (Post Disaster Needs Assessments/PDNA) sont conçues pour faire en sorte que les besoins et les opinions de tous ceux qui sont affectés et réagissent à un désastre soient pris en compte. Il est généralement convenu qu'il faut entendre ceux qui sont directement affectés, et de nombreuses organisations ont mis au point des stratégies et des outils pour le permettre. Mais il est rare que les enfants et les jeunes gens – qui constituent souvent plus de la moitié de la population affectée – soient consultés. Les guides pour l'organisation des PDNA ne reconnaissent pas la valeur des opinions des jeunes. Cet article montre que les enfants et les jeunes gens peuvent offrir des perspectives très valables et devraient faire formellement partie des PDNA.

Recueillir les opinions des enfants et des jeunes gens

Sur deux semaines, en février et début mars, Plan International, en collaboration avec UNICEF, organisa 54

discussions de groupe (focus group discussions/FGD) avec des enfants et des jeunes sur l'ensemble du territoire haïtien. Les préparations comprenaient la conception d'une méthodologie PDNA aménagée pour les enfants et la formation de 18 animateurs haïtiens (neuf femmes et neuf hommes, représentant chacun des neuf départements couverts) pour mener les FGD dans la langue créole locale. Les 18 animateurs, avec qui Plan et ses partenaires locaux avaient travaillé dans le passé, se familiarisèrent avec le processus PDNA et suivirent un stage d'actualisation sur les droits des enfants, particulièrement sur leurs droits à la protection et à la participation. Des groupes de discussion séparés furent organisés pour différents groupes d'âge (5-10, 11-16, 17-24), eux-mêmes groupés par sexe.

Méthodologies adaptées aux enfants pour les PDNA

Un certain nombre de méthodologies participatives adaptées aux enfants peuvent être utilisées pour aider



©REUTERS/Marco Dominio

Un enfant attend la distribution de repas par le PAM (Programme d'alimentation mondiale des Nations Unies) dans un camp de fortune à Jacmel le 28 janvier 2010.

les enfants affectés par un désastre à communiquer leurs sentiments, leurs inquiétudes et leurs idées. Etant entendu que les perspectives des enfants sont différentes de celles des adultes et que beaucoup d'enfants n'ont pas les aptitudes et les moyens de s'exprimer, ces outils utilisent la visualisation et le dessin. Par exemple, avec la carte du corps, les enfants concentrent leur attention sur un enfant anonyme (dont ils ont dessiné les contours du corps sur un grand tableau) et on les encourage par le moyen d'une série de questions à partager les informations sur l'impact du désastre sur cet enfant imaginaire. La carte du corps se sert de différentes parties du corps pour aborder des questions qui pourraient être délicates comme les sévices, la violence, la solitude et la peur. En commençant par la tête, on demande aux enfants à quoi ils pensent, ce qui les inquiète ou ce qui les rend heureux, et si la façon dont les adultes pensent aux enfants a changé. En se concentrant sur les yeux, la manière dont les enfants voient le monde, leurs communautés, leurs familles et eux-mêmes a-t-elle changé ? Y a-t-il des changements dans la façon dont les adultes voient les enfants ? Pour les oreilles, on demande aux enfants si ce qu'ils entendent a changé et comment les adultes les écoutent ? Avec la bouche, y a-t-il des changements dans la manière dont les enfants parlent, ou dont les adultes leur parlent ? Pour le cœur, y a-t-il des changements dans les sentiments qu'éprouvent les enfants et dans les sentiments que les adultes éprouvent vis-à-vis d'eux ? Avec les mains et les bras, y a-t-il des changements dans les activités auxquelles s'adonnent les enfants, et dans la manière dont les adultes les traitent ? Pour les pieds et les jambes : des changements dans les endroits où ils vont et ne peuvent aller ?¹

Les consultations examinèrent les quatre éléments clés du PDNA haïtien, à savoir le secteur social (y compris

¹ Ces outils sont adaptés d'Action for the Rights of Children (ARC) resource pack 2009, <http://www.arc-online.org>.

l'éducation et les services de santé), l'infrastructure, la production/économie et la gouvernance et la sécurité. C'était là plus qu'un exercice de Q&R extractif. Les groupes de discussion offrirent à la plupart des enfants leur première chance formelle de discuter avec leurs pairs la façon dont le tremblement de terre les avait affectés. Ils leur offrirent aussi un espace pour débattre des priorités pour le processus de reconstruction. On encouragea les enfants à exprimer leurs espoirs et leurs rêves pour l'avenir de leur pays et à indiquer les contributions spécifiques qu'ils pourraient offrir.

La réalité de la vie pour les enfants d'Haïti

Avant le tremblement de terre, les enfants d'Haïti rencontraient de nombreux problèmes, y compris des taux élevés de maladies infectieuses et du VIH/SIDA, une mauvaise éducation, de bas niveaux de nutrition et l'insécurité économique. Un sur sept n'atteignait pas l'âge de sept ans et 22% des enfants de moins de cinq ans souffraient de malnutrition. Les risques de désastre posaient des périls permanents d'inondation, surtout pendant la saison annuelle des ouragans. La pauvreté prenait au piège la plupart des enfants d'Haïti.

Dans les groupes de discussion, on s'aperçût rapidement que l'éducation était une très haute priorité. Les enfants expliquèrent que l'accès à une éducation de bonne qualité constituait un problème majeur avant le tremblement de terre, avec des écoles en mauvais état dotées de ressources et de personnel insuffisants, et des frais de scolarité trop élevés pour la plupart des gens. Avant le tremblement de terre, la moitié seulement des enfants haïtiens fréquentaient les écoles primaires, moins d'un quart fréquentaient les maternelles et 83% de toutes les écoles étaient non publiques, un grand nombre d'entre elles peu réglementées et supervisées. Le taux national d'alphabétisation était de

moins de 53%. Plus de la moitié des personnes âgées de 20 ans n'avaient pas achevé leurs études secondaires et près de la moitié des jeunes gens sur le marché du travail étaient sans emploi.

Les enfants insistaient sur l'importance des écoles pour restaurer routine et normalité après le traumatisme du tremblement de terre. Un enfant de neuf ans venant du département de l'Ouest disait : « Je rêve d'un nouvel Haïti, où les enfants vont à l'école... j'ai rêvé d'un autre Haïti où je vais à l'école et rencontre mes amis et les instituteurs. Ils me manquent tellement ». Les enfants soulignaient aussi qu'il fallait des écoles solides. Une fille du département de l'Ouest décrivait son expérience : « Quand le tremblement de terre s'est produit, j'étais dans la salle de classe. J'ai pensé que le bâtiment était en train de s'écrouler. Je suis tombée dans l'escalier et ai été secourue là en bas. Dieu merci, je n'étais pas gravement blessée. Depuis, je reste à la maison, à ne rien faire. J'aimerais vraiment que les écoles soient rebâties ».

« Nous sommes le présent d'Haïti; nous serons son avenir »

Les groupes de consultation aidèrent aussi les jeunes gens à comprendre comment le gouvernement et la communauté humanitaire internationale planifiaient le processus de reconstruction. Les jeunes montrèrent qu'ils s'intéressaient à participer activement à la reconstruction de leur pays. Une jeune fille de 18 ans originaire du département de l'Ouest dit : « Il faut que les enfants et les jeunes trouvent le soutien psychologique nécessaire et qu'ils participent à la reconstruction pour éviter le stress. Nous voulons travailler. Nous voulons des boulots ». D'après une fille de 13 ans originaire du Sud-est : « Comme contribution personnelle au processus de reconstruction, je pourrais participer aux activités de déblaiement de mon village – il y a tellement d'ordures partout ». Avec une vision claire d'un avenir solide, ces jeunes filles mettaient en question le stéréotype qui ne voit les enfants que comme des victimes ; elles voulaient être entendues et engagées.

Les FGD définirent la protection comme une autre priorité. Les enfants parlaient d'une recrudescence de l'insécurité à la suite du tremblement de terre et exigeaient qu'on y fasse face, surtout dans les camps temporaires où les risques de violence, de sévices et de trafic sont élevés. Une jeune fille de 17 ans de Beudet dans l'Ouest dit : « Après le tremblement de terre, j'ai dormi dehors mais, à cause des bandits et des voleurs, il a fallu que nous rentrions dans la maison ». Pour les enfants, la protection comprend aussi la protection contre les désastres futurs. Une jeune fille du groupe d'âge de 17 à 24 ans nous a dit :

Quand le séisme est arrivé, j'ai cru que la terre s'effondrait. J'ai vu des gens avec des bras et des jambes cassés sans aucune chance d'être secourus. Je crois qu'il y a eu tant de victimes parce que nous n'étions pas préparés à affronter ce type de désastre. Je crois qu'il est important d'apporter un soutien psychologique aux jeunes et d'aider les gens à être mieux préparés.

Les enfants se sont plaints du fait qu'ils ne savaient pas vraiment comment se préparer à une urgence. La réduction du risque de désastre ne fait pas partie du programme scolaire – une omission très regrettable dans un pays si vulnérable à tant de risques. Néanmoins, les enfants savaient que la dégradation de l'environnement, la gestion inadéquate des ressources naturelles et la déforestation les rendaient encore plus vulnérables à des désastres comme les inondations et les glissements de terrain. Beaucoup d'enfants et de jeunes gens soulignèrent que l'état de préparation aux désastres et leur prévention constituaient des éléments essentiels du processus de reconstruction et ils firent plusieurs suggestions sur la façon dont cela pourrait être fait, y compris le renforcement des routes, le contrôle de la construction et le respect des standards de construction. Les enfants demandaient aussi que des mesures soient prises pour revitaliser l'agriculture, améliorer l'accès à l'information et aux technologies de communication, produire une énergie renouvelable, améliorer les transports, la gouvernance et la décentralisation. Comme un adolescent en fit la remarque :

La reconstruction ne devrait pas seulement concerner Port-au-Prince, parce que si on ne reconstruit que Port-au-Prince, les gens qui habitent dans les autres villes vont bientôt partir pour Port-au-Prince, et les bidonvilles vont s'agrandir. Il nous faut des écoles, des universités et des industries dans les villes pour que les gens puissent rester dans leurs villes d'origine.

Conclusion: habile et juste

La vulnérabilité aux risques de désastre émane de sources variées, y compris l'exclusion sociale et le manque de consultation. C'est particulièrement vrai pour les enfants. La participation à la réponse au désastre, au relèvement et à la réhabilitation offre à ceux qui sont affectés par les désastres, dont beaucoup sont inévitablement des enfants et des jeunes gens, une chance de se faire entendre. En incluant des enfants dans les PDNA, on est sûr que la plus grande partie de la population est appelée à reconstruire en mieux et à s'affermir, ce qui à son tour l'aide considérablement à se remettre de ses traumatismes et de ses pertes.

Le rapport officiel de PDNA évalue le prix de la reconstruction à 11,5 milliards de Dollars US (USD). Les résultats de nos consultations avec un petit échantillon d'enfants et de jeunes gens d'Haïti illustrent comment ils peuvent contribuer aux décisions portant sur la manière dont cet argent est utilisé, contrôlé et justifié. Pour obtenir des avantages à long terme, le processus de reconstruction doit tenir compte des priorités des enfants. Les enfants et les jeunes gens d'Haïti sont prêts à apprendre et à participer pour se donner un meilleur avenir.

Daniel Walden est le Responsable de programme DRR à Plan International UK. **Kelly Hawrylyshyn** est Chef de programme adjoint DRR à Plan International UK. On peut obtenir le rapport du PDNA centré sur les enfants à http://plan-international.org/files/global/PDNA_French.pdf.

Le travail du cluster Education à Haïti

Charlotte Lattimer et Andrea Berther

Le tremblement de terre massif qui frappa Haïti le 12 janvier 2010 eut un effet dévastateur sur le secteur de l'éducation. Quatre-vingts pour cent des écoles – près de 4.000 – furent endommagées et on estime à 1,26 million le nombre d'enfants et de jeunes gens affectés ; un grand nombre de professeurs et autres personnels enseignants furent tués ou blessés.¹ Par rapport à d'autres secteurs de sauvetage vitaux tels que l'alimentation, les abris et la santé, l'éducation a généralement bien du mal à se rendre visible et à obtenir des financements dans le contexte d'une opération de réponse d'urgence. Toutefois, à la suite du tremblement de terre à Haïti, on a accordé à l'éducation une haute priorité surprenante. Etant donnée l'étendue du désastre ainsi que la dimension et la complexité de la réponse humanitaire qui suivit, le Cluster global de l'éducation mena un exercice de leçons apprises pour refléter l'expérience d'Haïti et retenir ses enseignements pendant les trois premiers mois qui suivirent le tremblement de terre. Cet article résume les points principaux en mettant particulièrement l'accent sur la coordination.

Contexte

Le Cluster Education fut créé à un niveau global en décembre 2006 comme élément d'un processus de réforme humanitaire plus large dans le but d'améliorer l'efficacité de la réponse humanitaire. Le Cluster d'éducation globale est codirigé par UNICEF et Save the Children, avec des directions différentes au niveau des pays. Sa vision est de permettre à tous les enfants et à tous les jeunes gens d'avoir un accès immédiat ou une continuité assurée à une éducation de bonne qualité dans un environnement sans danger afin de protéger, de développer et de faciliter un retour à la normalité et à la stabilité. A ce jour, des Clusters Education ont été établis dans 38 pays en réponse à des désastres naturels et des situations conflictuelles.

En l'espace de quelques jours après le tremblement de terre à Haïti, des clusters furent établis pour aider les autorités nationales à coordonner l'effort humanitaire. Un Cluster Education fut établi en même temps que d'autres clusters et il est codirigé par UNICEF et Save the Children.

L'éducation comme priorité à Haïti

Le secteur de l'éducation à Haïti était faible, même avant le tremblement de terre. Plus de 90% des écoles étaient privées et les familles devaient payer jusqu'à 25% de leur revenu pour envoyer leurs enfants à l'école. Les évaluations varient, mais certains rapports placent à 50% la proportion d'enfants non scolarisés avant le tremblement de terre.² Les instituteurs étaient foncièrement sous-qualifiés, avec 80% d'entre eux ne satisfaisant pas aux critères de sélection pour la formation professionnelle. Les désastres naturels répétés aggravent le problème en perturbant les cadres éducatifs normaux et en exacerbant les problèmes

¹ Cluster Education, mars 2010.

² Advocacy brief, Cluster Education, mars 2010.

politiques, socio-économiques et environnementaux qui ont considérablement entravé l'accès des Haïtiens à l'éducation.

Le Cluster Education à Haïti

Les premières réunions du Cluster Education à Haïti furent organisées par l'UNESCO au cours de la première semaine qui suivit le tremblement de terre. La seconde semaine, le Cluster était complètement établi et fonctionnait sous la direction d'UNICEF et de Save the Children. Dans les semaines et les mois qui suivirent le tremblement de terre, le Cluster Education était chargé de coordonner le travail d'environ 175 membres venant de plus de 100 organisations. Quelque 40 à 50 personnes participaient régulièrement aux réunions hebdomadaires de coordination à Port-au-Prince. Des Clusters Education sous-nationaux furent créés à Léogâne, Petit et Grand Goave et Jacmel, où se tenaient également des réunions régulières. Des groupes de travail furent créés pour approfondir des domaines thématiques spécifiques : développement de capacités/formation des enseignants, soutien psychologique (relié à l'Equipe spéciale psychosociale inter-cluster), programme scolaire, développement des enfants en bas âge (relié à une Equipe spéciale groupant tous les clusters appropriés) et infrastructure/reconstruction. La réduction du risque de désastre fut tout d'abord intégrée au travail des différents groupes et plus tard établie en sous-groupe indépendant. Le Cluster Education d'Haïti travaille en liaison avec le Groupe de travail préexistant du Secteur de l'Education, dirigé par l'UNESCO qui concentre son activité sur l'appui à l'éducation dans le long terme, dans un contexte de développement.

on conçoit une stratégie détaillée pour tous acteurs éducatifs engagés dans la réponse et le relèvement

Les activités initiales comprenaient une rapide évaluation commune des besoins, exécutée par 40 collecteurs de données qui se rendirent sur près de 240 sites et rencontrèrent plus de 2.000 membres des communautés. Des Standards Minima pour l'éducation en situation d'urgence de l'Inter-Agency Network for Education in Emergencies (INEE/Réseau inter-agences pour l'éducation en situation d'urgence) furent adaptés pour servir à Haïti et on conçut une stratégie détaillée couvrant une période initiale de six mois pour tous les acteurs éducatifs engagés dans la réponse et le relèvement, alignée sur les priorités stratégiques du Ministère de l'Education. La gestion et la mise en commun de l'information furent facilitées par l'intermédiaire d'un site Internet commun, ainsi que par des outils et des services tels qu'une matrice « qui fait quoi, où et quand ».

L'éducation fit partie de l'Appel d'urgence lancé juste après le tremblement de terre. Dans l'Appel humanitaire révisé, qui demande un total de 1,5 milliards d'USD pour tous les secteurs, les besoins de l'éducation se montent à un peu plus de 87,5 millions d'USD. A ce jour, on a reçu 82 millions d'USD, soit 94% du total demandé.

Les réussites du Cluster Education

Le Cluster Education à Haïti a beaucoup accompli dans des circonstances extrêmement difficiles. C'est un cluster robuste, avec un groupe d'adhérents étendu et diversifié opérant entièrement en français. Les Clusters sous-nationaux soutiennent la coordination au niveau local. En conséquence des programmes du Cluster Education, près de 200.000 enfants ont bénéficié de lieux temporaires d'enseignement, plus de 88.000 enfants de moins de six ans se sont inscrits dans des classes de développement pour la tendre enfance et plus de 500.000 enfants ont reçu du matériel scolaire de base.³ Le Cluster Education travaille en étroite collaboration avec les organismes coordinateurs humanitaires et civil-militaires, et a réussi à déblayer les débris d'environ 70% des écoles détruites et gravement endommagées sur la liste des priorités pour 2010. En liaison avec le gouvernement, on prévoit d'allouer des subventions aux écoles non publiques, en leur donnant le soutien essentiel pour s'assurer qu'elles rouvrent. On est en train d'établir avec le gouvernement un programme permettant aux enfants des régions directement affectées d'accélérer leurs études et de compléter le restant de l'année scolaire en 90 jours ou moins. La formation des instituteurs en réhabilitation psychosociale continue, avec pour but d'atteindre tous les écoliers dans les régions affectées.⁴

Leçons retenues

Capacité et effectifs du Cluster Education

La magnitude du désastre ainsi que la complexité et la mesure de la réponse exigeaient un effort de coordination massif, avec un niveau d'effectifs sans précédent remplissant les fonctions les plus variées. Le Cluster Education, comme beaucoup d'autres clusters, eut du mal à déployer un personnel qualifié et expérimenté en nombre suffisant, du moins pendant le premier mois qui suivit le tremblement de terre. Comme le Cluster Education fonctionnait exclusivement en français, la recherche du personnel approprié était encore plus problématique qu'elle aurait pu l'être. On ne trouvait du personnel que pour de courtes périodes, avec pour conséquence un renouvellement rapide des effectifs et la perte de la connaissance institutionnelle avec chaque changement. A cause de la pression poussant les organisations à produire des résultats et de la pénurie de personnel susceptible d'être déployé, les agents déployés pour soutenir la coordination avaient du mal à jongler avec leur double responsabilité de programmation et de coordination.

Les leçons retenues de cette expérience indiquent la nécessité :

- D'efforts renouvelés pour améliorer la capacité de réaction rapide du Cluster Education en s'accordant sur des mécanismes de réponse rapide, en faisant

³ Bilan mi-annuel de l'Appel humanitaire d'Haïti, juin 2010.

⁴ Bilan mi-annuel de l'Appel humanitaire d'Haïti, juin 2010

une meilleure utilisation des listes et en recherchant de nouvelles sources de capacité supplémentaire susceptibles d'être déployées par l'intermédiaire de partenaires du Cluster. Les options à explorer comprennent les équipes à réponse rapide, le redéploiement interne temporaire, les tableaux de service et les partenaires en état d'alerte.

- D'abandonner le déploiement de coordinateurs de Cluster individuels et de les remplacer par des équipes de personnel pour des urgences de grande envergure, avec toute une gamme de fonctions et qualifications.

le Cluster Education a pu extraire plusieurs leçons utiles de sa réponse à Haïti

Rôle du Cluster Education

Différents acteurs approchèrent le Cluster Education avec des besoins et des attentes variées. Ceux qui étaient des nouveaux venus à Haïti et/ou à l'éducation dans une réponse d'urgence demandaient du Cluster orientation et formation. Les acteurs plus expérimentés attendaient du Cluster qu'il se charge de la prise de décisions et améliore la qualité de la réponse éducative. Toutefois, dans les premières semaines de la réponse, à cause du grand nombre de participants aux réunions de cluster, il était difficile d'aller plus loin que l'échange d'informations de base. La première priorité de la réponse visait le niveau sous-national, et pourtant on ne donna pas assez tôt la priorité au personnel et aux ressources allouées aux Clusters Education sous-nationaux. De même, les groupes thématiques au sein du Cluster, qui mettaient l'accent sur des domaines comme la formation des instituteurs ou le soutien psychosocial, ne reçurent pas les ressources appropriées. Une grande partie du temps du personnel de coordination du Cluster était dominée par les réactions aux problèmes opérationnels, ce qui laissait peu de latitude pour une réflexion stratégique ou proactive et créatrice, ni pour forger des liens plus solides entre les plans immédiats du Cluster et la planification à moyen ou à plus long terme du gouvernement et du Groupe de travail sectoriel.

L'expérience haïtienne a conduit à plusieurs recommandations clés dans ce domaine :

- Adopter une approche de la coordination des clusters plus décentralisée, centrée sur une coordination sous-nationale dotée de ressources appropriées.
- Développer des références pour suivre le progrès des clusters, avec des points de repère indiquant ce qui doit être fait et dans quel délai.
- Etablir les priorités du développement capacitaire au sein des Clusters Education en utilisant les Standards minima de l'INEE, et en adaptant les formules de formation existantes pour les Répondeurs avancés, les fonctionnaires du Ministère de l'Education et les Coordinateurs du Cluster Education.

Operational issues

On attendait beaucoup du Cluster Education dans des domaines tels que la gestion de l'information, l'évaluation des besoins, la planification et le suivi, le plaidoyer et la mobilisation de ressources. Les membres du Cluster Education appréciaient le haut niveau d'échange d'information facilité par le Cluster. Toutefois, la gestion de l'information au sein du secteur de l'éducation avait été faible avant le tremblement de terre, et on disposait de peu de données sur les écoles, les élèves et le corps enseignant. Les évaluations organisées par le Ministère de l'Éducation et le Cluster Education fournirent un aperçu de la situation après le tremblement de terre mais ne réussirent pas à combler ce manque d'information plus étendue. Des fonds importants furent mobilisés pour la réponse humanitaire en Haïti, mais certains membres du Cluster pensaient que le Cluster Education aurait pu faire davantage pour mobiliser plus tôt des ressources supplémentaires en profitant de la générosité des bailleurs de fonds dans l'après-coup immédiat du tremblement de terre.

Les leçons retenues d'Haïti indiquent qu'il est nécessaire de prévoir :

- Une capacité de gestion de l'information permanente plus forte au sein du Cluster Education, comprenant des experts susceptibles d'être déployés, des outils et des patrons convenus, et des banques et des systèmes de données susceptibles d'être adaptés et utilisés dans des environnements « pauvres en information ».
- Davantage de ressources pour des évaluations détaillées des besoins liés à l'éducation pour accompagner la publication prochaine par le Cluster Education de la Trousse pour l'évaluation conjointe des besoins éducatifs.
- Des efforts continus pour vérifier l'inclusion de l'éducation dans les processus d'appels inter-agences et des conseils pour les coordinateurs de clusters sur la façon de participer au développement des appels.

Partenariats

La capacité du gouvernement à diriger et à coordonner l'éducation était faible, même avant le tremblement de terre, et la petite capacité qui existait fut dévastée par le désastre. La confusion régnait, y compris au sein du

gouvernement, sur le rôle du Cluster Education par rapport au Groupe de travail du Secteur de l'éducation préexistant et d'autres groupes. De bonnes relations existaient entre le Cluster Education et les autres clusters ayant trait à l'éducation, tel que le Sous-cluster pour la Protection de l'enfant, quoiqu'on ait connu un dédoublement d'effort dans certains domaines.

A la suite des expériences à Haïti, le Cluster Education global recommande :

- Souligner l'importance d'un prompt soutien au Cluster Education pour renforcer la capacité du gouvernement pour la coordination et le leadership, y compris d'éventuels détachements dans les bureaux du Ministère de l'Éducation.
- Développer des conseils pour les Clusters Education en se mettant d'accord sur les rôles, les obligations et les responsabilités avec les groupes de travail sectoriels existants et avec d'autres clusters sur les domaines potentiels de chevauchement.

Conclusion

La destruction considérable des écoles et le nombre important d'enfants et de jeunes affectés, conjugués avec un système éducatif non-étatique extrêmement faible avant le désastre, exercèrent une très forte pression sur la communauté humanitaire pour qu'elle réponde d'une manière coordonnée. Il faut être quelque peu prudent quant à tirer des leçons de l'expérience haïtienne, étant donné qu'un grand nombre de ses caractéristiques ne sont pas nécessairement transférables à d'autres situations. Ceci dit, le Cluster Education a pu extraire plusieurs leçons utiles de sa réponse à Haïti. Ces leçons seront traduites en recommandations et actions concrètes que le Cluster Education pourra mettre en œuvre dans les mois et les années à venir pour améliorer sa réponse à des désastres futurs.

Charlotte Lattimer travaille avec Save the Children comme Conseillère en Gestion des connaissances pour l'Unité de Cluster Education global à Genève. **Andrea Berther** était coordinatrice du Cluster Education à Haïti entre janvier et avril 2010. Elle est actuellement Spécialiste régionale en éducation au service des Urgences, au bureau régional pour l'Afrique occidentale et centrale d'UNICEF.

Eau, assainissement et santé publique à Haïti post-tremblement de terre: réflexions sur l'expérience d'Oxfam

Jane Cocking et Andy Bastable, Oxfam GB

Le 10 janvier 2010, l'équipe humanitaire globale passa la journée à examiner nos approches actuelles à la réponse humanitaire en zone urbaine. Nous conclûmes que le défi le plus significatif auquel nous aurions à faire face serait un tremblement de terre majeur dans une zone urbaine densément peuplée. Nous pensâmes que nous avions besoin d'élargir notre capacité et notre compréhension

de quel type d'assistance on pourrait avoir besoin en préparation d'un tel événement. Moins de 48 heures plus tard le tremblement de terre frappait Port-au-Prince, laissant finalement 220.000 morts et 1,5 millions de gens sans foyer. En quelques heures, l'équipe d'Oxfam répondait malgré des pertes personnelles immenses, et l'équipe globale partait pour apporter son soutien. Cet



©REUTERS/Jorge Silva

Des Haïtiens se bousculent pour remplir d'eau leurs récipients après le tremblement de terre au centre de Port-au-Prince, le 17 janvier 2010.

article est centré sur les leçons retenues de la réponse aux besoins d'eau et d'assainissement (WASH) après le tremblement de terre.

La réponse immédiate

Malgré la destruction de la moitié du bureau d'Oxfam et la mort de deux employés, dans les premiers jours qui suivirent le tremblement de terre, l'équipe Oxfam d'Haïti commença à installer des citernes souples sur quelques sites où les gens se rassemblaient et à les approvisionner par camion. Des magasins écroulés d'Oxfam, on a récupéré un peu d'équipement de base et on en a emprunté d'autres organisations.

Pendant ces premiers jours, l'équipe de Port-au-Prince travailla sans structures formelles, fonctionnant sur adrénaline, les contacts personnels et les relations préexistants, et un engagement à l'action. Les contacts avec le monde extérieur se limitaient à des liaisons téléphoniques par satellite avec le Centre régional de Mexico et le Quartier général d'Oxford. Pendant que la structure organisationnelle (programmes d'équipement, tableaux d'effectifs, courants de financement) était établie, le personnel d'Oxfam à l'extérieur d'Haïti ne pouvait guère faire plus que d'offrir son soutien moral à l'équipe de terrain. Ces premiers jours démontrèrent l'importance d'avoir sur place le personnel et l'équipement adéquats dans les régions vulnérables avant que ne sévisse le désastre.

L'équipe d'Oxfam GB, composée de spécialistes de haut niveau en WASH, abris et logistique, quitta le Royaume Uni pour Haïti le lendemain du tremblement de terre. Il fallut trois jours et demi pour atteindre Port-au-Prince. Tous les vols devaient passer par Saint-Domingue en République dominicaine, et de là l'équipe fut prise en stop par un bus de la Defensa Civil dominicaine. En attendant, très peu d'équipement était disponible. En vue de la capacité opérationnelle limitée de l'aéroport de Port-au-Prince,

l'aéroport de Saint-Domingue fut bientôt inondé de cargaisons, et acheminer l'équipement à Port-au-Prince était extrêmement difficile.

Au cours des semaines qui suivirent immédiatement le tremblement de terre, la première priorité d'Oxfam fut de fournir de l'eau propre, l'enlèvement des excréments en toute sécurité et du matériel d'abri pour ceux qui avaient perdu leur foyer, et de débarrasser les terrains de campement des ordures solides accumulées. Avant le tremblement de terre, seulement 15% de la population de Port-au-Prince était desservie par les réseaux d'eau existants. Au début, Oxfam supposa que l'infrastructure de canalisation nécessiterait une quantité énorme de réparations. Toutefois, on se rendit rapidement compte que,

comme dans beaucoup d'autres tremblements de terre, le système de canalisation souterrain n'était, étonnamment, pas endommagé comparé à l'énormité de la destruction au niveau du sol. Il y avait tout de même assez de dommages pour que nous engagions une société française d'ingénierie qui avait auparavant travaillé à Port-au-Prince pour nous aider à soutenir DINEPA, le service du gouvernement haïtien chargé de l'eau et des équipements sanitaires. Ensemble, nous donnâmes la priorité au rétablissement des kiosks à eau qui étaient un élément important du système de distribution d'eau.

L'eau

Oxfam et d'autres organisations installèrent un grand nombre de citernes souples sur des sites de PDI au cours de ces premières semaines et, au deuxième mois de la réponse, 70% de l'eau était fourni par camion-citerne dans les différents camps pour un coût d'un demi million de dollars par mois.¹ Toutefois, une enquête récente menée par Oxfam a montré que les communautés sont hésitantes quant à l'approvisionnement d'eau potable par camion, essentiellement parce que les gens avaient pris l'habitude d'acheter l'eau à la suite d'une campagne réussie du gouvernement avant le tremblement de terre visant à susciter une prise de conscience sur l'eau potable. L'enquête a montré que les gens continuaient à acheter l'eau dans de petits sacs en plastique ou dans les kiosks à eau, comme ils le faisaient avant le tremblement de terre. Alors que les organisations avaient tout d'abord espéré que la fourniture d'eau traitée par camion-citerne aurait un impact significatif sur la santé, la majorité des gens ne s'en servait que pour la lessive et la cuisine, et ne la buvait pas.

Sanitaires

Durant les premières semaines qui suivirent le tremblement de terre, on s'aperçut rapidement que le défi sanitaire clé

¹ A l'origine, ce travail fut financé par UNICEF et plus tard par le fonds d'appel international d'OXFAM.

*Urinoir male**Urinoir femelle**Latrine en sac de plastique*

consistait à assurer l'enlèvement en toute sécurité des excréments. Oxfam commença par creuser des fosses d'aisances là où c'était possible et bâtir des latrines surélevées en dur placées sur des conteneurs en plastique de 1.000 litres. Pour pouvoir continuer à vidanger les fosses d'aisances, on avait besoin d'un important parc de camions-vidange. Il fallait aussi chemiser les fosses pour les empêcher de s'écrouler après des vidanges répétées. Il fallait aussi chemiser nos latrines d'urgence en tranchées. La vidange des conteneurs en plastique relativement petits posait problème : malgré les efforts pour disséminer les informations s'y opposant, les gens jetaient tant d'autres débris dans les fosses d'aisances que les camions-vidange ne pouvaient pas refouler le contenu à l'extérieur.

Le cluster WASH tenta de résoudre le problème sanitaire en faisant venir des toilettes portables, mais celles-ci se révélèrent plus problématiques qu'utiles parce qu'il fallait vidanger chaque toilette tous les jours ou tous les deux jours par des fournisseurs de service locaux au coût de 20 USD par toilette. Ceci devint rapidement prohibitif et les fournisseurs de service ne pouvaient suivre la demande en raison de la pénurie de camions-vidange et des encombrements chroniques de circulation. L'élimination finale était également une source majeure de préoccupation, les ordures étant mises dans des trous ouverts sur les décharges plutôt que dans des étangs de stabilisation des ordures ou autres systèmes de traitement.

Comme aucune canalisation n'était disponible sur les sites, l'installation sanitaire devait se faire sans eau. Oxfam utilisa deux nouvelles approches. D'abord nous fîmes venir un partenaire du nom de SOIL (sol) avec qui nous avons déjà travaillé à Cap Haïtien, pour construire des toilettes à compost. Des latrines compostées sont maintenant en usage dans cinq camps. L'urine peut soit couler dans un puisard, soit être conservée pour usage agricole.

Après chaque dépôt d'excrément, les utilisateurs ajoutent une petite quantité de bagass (canne à sucre hachée, un déchet gratuit en provenance d'une usine de traitement de Port-au-Prince). Le mélange va dans un bidon en plastique

qui est enlevé chaque semaine et emmené à un site de compost. Le but est de réduire le volume de matières solides qu'on doit retirer du site. Le but secondaire est de créer une demande pour l'urine et le compost qui rendra ces systèmes durables à l'avenir. Jusqu'à présent, la réaction des utilisateurs est extrêmement positive : les gens préfèrent les toilettes à compost aux fosses et aux latrines en dur parce qu'elles sentent beaucoup moins mauvais. On doit faire davantage pour stimuler la demande de sous-produits.

La seconde approche nouvelle que nous avons essayée fut de systématiser la pratique de « latrines volantes » pré-tremblement de terre surtout utilisée dans les taudis, par laquelle les gens défèquent dans des sacs en plastique qu'ils jettent ensuite. Nous installâmes des cabines et distribuèrent des conteneurs à utiliser à la maison. Les gens peuvent soit utiliser un sac pipicaca (un système de sac double contenant de l'urée en poudre qui empêche les mauvaises odeurs et accélère le processus de bio digestion), soit de simples sacs biodégradables. Des urinoirs male et femelle novateurs faisaient aussi partie de cette approche par laquelle les gens utilisent les urinoirs puis défèquent dans un sac, nouent le sac et le déposent dans un bidon en plastique couvert qui est vidé tous les jours. On envoie ensuite le contenu à un site de compost local. Cette approche a aussi été bien accueillie par les bénéficiaires, même par ceux qui disposaient d'une chasse d'eau avant le tremblement de terre. C'est idéal pour les sites auxquels les camions-vidange ne peuvent pas accéder, ou bien dans les endroits où il est impossible de creuser des fosses.

Questions de gestion

Oxfam, comme beaucoup d'ONGI, eut du mal à assurer la gestion harmonieuse d'un vaste programme qui s'accrut en l'espace de quelques semaines de 2m d'USD et 100 employés par an à 50m d'USD et 450 employés. Nous travaillions aussi avec une gamme étendue d'approches et de partenaires – partenaires nationaux, comités de camp nouvellement créés et souvent hautement politisés, autorités locales et partenaires internationaux du secteur privé – et étions nous-mêmes opérationnels.

Parce que la zone géographique était si petite, au début Oxfam centralisa programme, gestion et support administratif dans un seul bureau. On supposait que cela permettrait de réaliser des économies d'échelle, une meilleure cohésion d'équipe et une exécution des programmes plus efficace et plus rentable. En l'espace de quelques semaines, il devint évident que cela ne marchait pas et que la manière traditionnelle d'Oxfam consistant à structurer les programmes en petites unités définies géographiquement, chacune avec son propre responsable et ses équipes techniques et de soutien, était beaucoup plus efficace. Les employés créaient de bien meilleures relations les uns avec les autres et pouvaient établir des relations avec des individus dans les communautés avec lesquelles ils travaillaient. Cette approche était aussi beaucoup plus rassurante pour les communautés elles-mêmes parce qu'elles pouvaient apprendre à connaître des membres individuels du personnel et exprimer leurs opinions beaucoup plus librement, ce qui aboutissait à une réponse plus responsable et plus appropriée. Dans certains cas, comme à Corailles, l'équipe ouvrit un bureau spécial dans la région où elle travaillait pour donner aux gens un point local où ils pouvaient discuter leurs questions, leurs besoins et leurs réclamations avec Oxfam.

Regard vers l'avenir

L'expérience des premiers mois qui suivirent le tremblement de terre a donné à Oxfam l'élan pour faire évoluer notre façon de travailler en réponse aux crises. Nous avons commencé un programme en collaboration avec DINEPA, des sociétés privées et des vendeurs d'eau individuels pour accroître le nombre de vendeurs sur l'ensemble de Port-au-Prince. Le but est de remplacer l'eau en citerne à chaque site en soutenant les vendeurs d'eau des secteurs privé et public. La question est maintenant de savoir comment les habitants des camps les plus pauvres

peuvent trouver les moyens d'acheter cette eau. Nous menons actuellement des enquêtes Emergency Market Analysis (EMMA/ Analyse de marché d'urgence) dans un grand nombre des 47 camps où Oxfam travaille pour déterminer la meilleure façon de résoudre ce problème.

Les fluctuations du prix de l'eau sont un autre problème mis en lumière par l'enquête qui montre que les quartiers riches de Port-au-Prince paient en moyenne 3 à 4 fois moins que les quartiers plus pauvres qui ne sont pas rattachés au système de canalisation. Sans lois nouvelles, on voit mal comment cette disparité peut être résolue. Une campagne est en cours pour attirer l'attention sur ce problème, mais il faudra du temps pour qu'elle ait un effet.

Conclusions

Deux leçons se dégagent de l'expérience d'Oxfam à Haïti. La première est que la distribution d'eau et de services sanitaires dans les zones urbaines pose des problèmes très différents de ceux qui se présentent dans les environnements ruraux. A mesure que la population urbaine s'accroît, les organisations devront de plus en plus répondre à des désastres urbains. La seconde est que les solutions techniques devront être novatrices et répondre aux circonstances culturelles, sociales et physiques spécifiques de la population affectée par le désastre. Les programmes sont gérés le plus efficacement lorsqu'ils sont exécutés par des groupes d'employés spécialisés travaillant avec des petites communautés avec lesquelles ils développent des relations et une entente claires et réciproques. Une combinaison harmonieuse de ces approches technique et administrative peut contribuer à apporter une réponse humanitaire efficace.

Jane Cocking est la Directrice humanitaire à Oxfam et **Andy Bastable** est Ingénieur en chef en Santé publique à Oxfam.

Le tremblement de terre d'Haïti: innover dans l'univers de l'information humanitaire

Dennis King, Département d'Etat des Etats Unis, Unité d'Information humanitaire

Le tremblement de terre d'Haïti introduisit un nouvel environnement d'information humanitaire: un environnement permettant un accès sans précédent aux données primaires, un usage croissant d'une nouvelle technologie de communication de l'information (Information Communication Technology/ICT) et l'émergence de trois communautés d'intérêt souples liées et centrées près du gouvernement des EU, les Nations Unies et la communauté internationale et un groupe nouveau (les Volontaires ICT) qui comprend des universitaires virtuellement connectés, des humanitaires, des fondations d'entreprise et des professionnels ICT. Les trois communautés collectèrent, échangèrent et appliquèrent d'énormes quantités d'informations numériques rendues disponibles sur toute une gamme de portails, de plateformes et de média de réseaux sociaux, comme les pourvoyeurs de SMS, Twitter et Facebook.

Chaque communauté a des missions, des besoins, des préférences, des cultures et des réseaux personnels légèrement différents. Il n'y aura par conséquent jamais un seul site Web ou une seule base de données universellement acceptée(e) qui contienne toutes les connaissances, serve toutes les fonctions et réponde aux besoins de tous les utilisateurs. Certains utilisateurs ont besoin de l'information dans des buts opérationnels: la planification, la coordination et l'exécution d'une réponse humanitaire ou d'un programme. D'autres veulent que l'information leur fournisse une sensibilisation situationnelle synthétisée ou une analyse stratégique. A cause de la variété d'utilisateurs et d'applications, les données et les informations cruciales devraient être structurées de telle sorte qu'elles puissent être partagées par l'ensemble des communautés, des réseaux et des plateformes. Ces répertoires de données largement

disponibles peuvent être ensuite systématiquement évalués, synthétisés et analysés pour permettre la coordination, l'analyse des lacunes, l'établissement de priorités, les prises de décision stratégiques et la création d'une sensibilisation situationnelle commune.

Le gouvernement des Etats-Unis

Le tremblement de terre d'Haïti a marqué la plus grande réponse humanitaire des Etats-Unis à un désastre naturel. Le Président Barak Obama désigna USAID comme l'organisation dirigeante pour la réponse humanitaire américaine. Au 13 août 2010, USAID avait engagé plus de 655 millions d'USD en approvisionnements, subventions et soutien. Au paroxysme de la réponse au désastre, l'US Southern Command (SOUTHCOM/Région militaire méridionale) affecta environ 22.000 personnes à l'Operation Unified Response Haiti (Opération réponse unifiée Haïti) et déploya 33 navires et 130 avions pour le transport humanitaire. Le Département d'Etat américain alloua 11,2 millions d'USD pour assister les personnes déplacées et les familles d'accueil et pour soutenir les programmes de rapatriement et de relocalisation. D'autres agences du gouvernement des EU procurèrent une aide technique.

Durant les premières heures qui suivent un désastre naturel majeur comme le tremblement de terre d'Haïti, la situation change rapidement, les communications sont perturbées, l'accès est limité et peu d'évaluations ont été menées sur le terrain. A cause de sa proximité d'Haïti, les EU furent en mesure de faire partir un Disaster Assistance Response Team (DART/Equipe de réponse et d'assistance au désastre) d'USAID, et le personnel du SOUTHCOM établit the US Joint Task Force Haiti (Force expéditionnaire commune Haïti des EU) pour gérer et coordonner les opérations logistiques et soutenir les autres activités de réponse humanitaire des EU. Des centres de coordination furent créés au quartier général de SOUTHCOM à Miami ainsi qu'à USAID et au Département d'Etat à Washington. Des agents de la défense, de l'Etat et de l'USAID furent détachés aux centres de coordination des uns et des autres pour servir d'agents de liaison et de conseillers dans un effort pour développer et appliquer une approche du « gouvernement tout entier » à la réponse. Des représentants de l'ONU et des ONG servirent aussi de liaison dans certains de ces centres de coordination, ainsi qu'avec certaines équipes du gouvernement américain à Haïti. Ceci aida à établir de relations personnelles, faciliter la mise en commun de l'information et pourvoir à une plus grande compréhension mutuelle.

Une autre décision clé consista à se servir des informations non classifiées quand c'était possible et d'utiliser les plateformes publiques pour partager les informations. Une grande partie des données et des informations du Département de la Défense relatives au domaine humanitaire qui, dans des cas précédents, figuraient sur des systèmes classifiés inaccessibles au public, furent maintenues non classifiées et largement partagées au sein de la réponse au tremblement de terre d'Haïti. SOUTHCOM lança le All Partners Access Network (APAN/Réseau d'accès pour tous les partenaires), une plateforme d'abord développée par US Pacific Command (Région militaire Pacifique des EU), pour partager les

ICT et la réponse internationale au tremblement de terre d'Haïti

Le gouvernement des Etats-Unis

- *Organisations:* US Agency for International Development (USAID), US Department of Defense/US Southern Command (US SOUTHCOM), US Department of State, Department of Homeland Security/Federal Emergency Management Agency (Département de sécurité intérieure/Agence fédérale de gestion des urgences DHS/FEMA), US Coast Guard (Garde côtes des EU), Department of Health and Human Services (Département de la santé et des services humains), United States Geological Survey (Commission géologique des Etats-Unis).
- *Portails/plateformes:* All Partner Access Network (APAN), Intellipedia, Diplopedia, Civil Military Fusion Center (Centre civil-militaire de fusion).

L'ONU et la communauté internationale

- *Organisations:* UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA/Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires), Programme d'alimentation mondiale (PAM), Food and Agriculture Organisation (FAO/Organisation pour l'alimentation et l'agriculture), Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), UNICEF, Pan American Health Organisation (PAHO/Organisation panaméricaine pour le santé), Croix-Rouge, ONG internationales, Banque mondiale, Commission européenne (CE).
- *Portails/plateformes:* Global Disaster Alert Coordination System (GDACS/Système global de coordination d'alertes en cas de désastre), Virtual On-Site Operations Coordination Center (VOSOCC/Centre virtuel de coordination sur place), ReliefWeb, OneResponse (Une réponse), GoogleGroups, Reuters AlertNet.

Volontaires ICT

- *Organisations:* Google, InSTEDD, Fortius One/Geo-Commons, OpenStreet Map, universités Tufts/Harvard, Frontline SMS, ICT4Peace, Sahana, Thompson Reuters Foundation, Microsoft.
- *Portails/plateformes:* CrisisMappers.net, SMS 4636, Ushahidi, STAR-TIDES, Haiti Voices, ICT4Peace Inventorization Wiki, CrisisCamp Haiti, CrisisCommons Wiki, crisescomm.ning.com, blogs.

informations non classifiées et améliorer la collaboration et la coordination opérationnelle. SOUTHCOM mit le mot de passe d'enregistrement à la disposition de tous sur demande et, dans l'espace de trois semaines, APAN avait plus de 1.800 utilisateurs enregistrés. Produits d'imagerie, cartes, photos, évaluations, rapports situationnels, images opérationnelles communes et demandes d'information furent tous rendus disponibles sur APAN.

Les Nations Unies et la communauté internationale

Les agences humanitaires de l'ONU commencèrent à suivre la situation post-tremblement de terre en utilisant trois portails Web/plateformes dirigées par OCHA : GDACS,

VOSOCC et ReliefWeb. Les équipes de l'UN Disaster Assessment Coordination (UNDAC/Service des Nations Unies pour la coordination et l'évaluation des désastres) et les équipes internationales de recherche et de secours furent envoyées à Port-au-Prince, utilisant VOSOCC pour mobiliser et coordonner le déploiement. L'équipe UNDAC incluait la gestion de l'information et du personnel GIS (geographic information system/système d'information géographique) pour fournir des rapports de situation et des cartes pour la communauté de réponse humanitaire internationale.

un nouveau portail d'OCHA, OneResponse (Une Réponse), fut lancé pour conserver et partager données, informations et analyse

L'ONU activa aussi le système des clusters, et un nouveau portail OCHA, OneResponse (Une Réponse) fut lancé et utilisé pour conserver et partager les données, les informations et les analyses concernant les activités de chaque cluster. Plusieurs clusters créèrent des Groupes Google pour faciliter les échanges d'information, la collaboration et la coordination. Des outils de gestion de l'information comme le formulaire logistique du Joint Operations Tasking Center (JOTC/Centre commun opérationnel), une base de données Who is Doing What Where (3W/Qui fait quoi où), la méthodologie multi-cluster d'évaluation rapide, la Matrice de suivi des déplacements, le Cadre d'évaluation des besoins post-désastre et de relèvement ainsi que le calendrier des réunions et le répertoire des clusters furent établis pour faciliter la coordination et la gestion de l'information. Toutefois, la création de nouveaux systèmes et outils d'information n'assure pas nécessairement une coordination et une prise de décision inter-organisations efficaces. Pour être efficaces, il faut que ces systèmes et ces outils de gestion des connaissances soient intégrés dans le travail et le processus de prise de décision de la réponse humanitaire internationale, y compris les bailleurs de fonds.

Volontaires ICT

Dans les heures qui suivirent le tremblement de terre, une nouvelle communauté de volontaires virtuellement connectés et affiliés à des compagnies de consultants ICT, des sociétés privées, des adeptes de logiciels libres, des institutions universitaires/de recherche, des ONG et la diaspora haïtienne commença à utiliser les nouvelles applications ICT pour la réponse au tremblement de terre. Les médias de réseau social « Web 2.0 » furent utilisés comme un nouveau moyen de collecter les données, d'échanger les informations et de collaborer. En quelques jours, des individus de cette communauté, avec le soutien du Département d'Etat des Etats-Unis, travaillaient avec des compagnies ICT pour établir un code SMS 4636 permettant la transmission gratuite de SMS vers Haïti et en venant. Google adapta sa panoplie d'outils pour soutenir la réponse au tremblement de terre d'Haïti et contribua au développement d'une formule de Person Finder (Trouveur de personne) pour aider à trouver et

à connecter à Haïti les personnes qui ne pouvaient pas être contactées. Microsoft et Infusion fournirent une assistance technique à la Banque Interaméricaine de Développement pour créer une Plateforme intégrée du gouvernement haïtien en vue de rassembler les données relatives aux activités humanitaires et de reconstruction dans le but de suivre et d'évaluer le progrès.

Un réseau virtuel naissant, CrisisMapper (Mappeur de crise), utilisa une plateforme de mappage interactive avec logiciel libre connue sous le nom de Ushahidi (Swahili pour « témoin »), pour collecter, extraire et marquer des données géo-référencées sur un site Web public. Au cours du désastre, Ushahidi et des traducteurs volontaires de la diaspora reçurent plus de 80.000 SMS ; environ 3.000 furent utilisés d'une façon ou d'une autre pendant la réponse. D'autres données géo-référencées furent obtenues de Twitter, de blogs, des médias d'information et de rapports de situation humanitaire pour fournir des produits de sensibilisation situationnelle, y compris des cartes. Le Garde côtes des EU, la 22ème Unité expéditionnaire de fusiliers marins des EU et d'autres répondants précoces utilisèrent ces plateformes de média sociaux pour soutenir leurs opérations d'aide d'urgence. Des agents du gouvernement américain, de l'ONU et de quelques ONG étaient également connectés à ce réseau.

Il faut que cette nouvelle communauté soit reconnue comme un nouvel acteur au sein de l'environnement informatique humanitaire. Pour être la plus efficace, elle doit travailler avec les acteurs humanitaires internationaux établis et appliquer leurs codes de conduite et les meilleures pratiques et principes de gestion de l'information. Un problème potentiel est que l'encombrement des sources SMS pourrait se transformer en un raz-de-marée de reports et de requêtes d'aide non vérifiées émanant d'individus munis de téléphones intelligents. Il se peut que les requêtes ou les appels d'aide soient exagérés ou qu'ils contiennent des informations erronées, et qu'ils puissent submerger le système et divertir les réponses à des besoins d'urgence identifiés qui ont été évalués objectivement par des équipes nationales et internationales. La communauté ICT naissante dépend aussi du volontarisme et de ressources bénévoles qui n'assurent pas sa durabilité ou son intégration dans le pays d'accueil et le système humanitaire international. Les membres de cette communauté sont conscients de ces problèmes et travaillent à y remédier.

Autres leçons pour la gestion de l'information retenues d'Haïti

Il y a une leçon apprise et constamment répétée : on n'apprend rien des expériences passées, pas plus qu'on n'institutionnalise les meilleures pratiques. Voici quelques leçons apprises/meilleures pratiques qui valent la peine d'être réitérées.

- Mémoriser et sauvegarder les banques de données de base géo-spatiales essentielles pour qu'elles puissent être utilisées immédiatement en cas de désastre. De même, mémoriser et conserver les banques de données géo-référencées qui sont collectées au cours de la réponse immédiate au désastre ou pendant la phase

de secours de façon à ce qu'elles puissent être utilisées pour planification et analyse pendant les phases subséquentes de reconstruction et de relèvement.

- Introduire et fournir une formation sur les nouveaux outils ICT et systèmes informatiques avant les urgences, de façon à ce que ces technologies puissent être utilisées pleinement et efficacement quand un désastre se produit. Les outils et les technologies qui sont les plus efficaces sont inter opérables, non-appropriés, gratuits ou à bas coût, indépendants, faciles d'accès et faciles à utiliser.
- Rendre les données essentielles et les informations partageables avec le gouvernement d'accueil, la société civile et les populations affectées (dans les langues locales) pour renforcer les capacités du pays d'accueil, susciter les experts locaux, obtenir leur participation, les engager dans la coordination et les responsabiliser.
- La communauté humanitaire internationale devrait coopérer avec le secteur privé et les institutions universitaires pour se tenir informée des dernières innovations technologiques et des nouvelles pratiques de gestion. Ces deux communautés fournissent de plus en plus de ressources aux efforts de réponse humanitaire sous la forme de fonds, d'équipement et de volontaires.

- Avec tant d'informations en provenance de sources différentes, il est crucial que ces données renferment les métadonnées essentielles (source, date, géo-référence) et adhèrent au Principes de gestion de l'information humanitaire, c.à.d. accessibilité, responsabilité, impartialité, inclusivité, interopérabilité, pertinence, sensibilité, durabilité, opportunité et vérifiabilité.¹
- Se contenter de rendre disponibles d'énormes quantités de données et d'informations et d'introduire de nouvelles technologies ne suffit pas à assurer une coordination et des prises de décision efficaces. Une gestion ferme, de bonnes ressources, une formation avancée et des standards et des politiques reconnus sont nécessaires pour profiter à plein des données et de l'information en vue d'une analyse stratégique et d'applications opérationnelles

Dennis King est Analyste en chef dans l'Unité d'information humanitaire du Département d'Etat des Etats-Unis à Washington DC.

¹ Global Symposium +5: Information for Humanitarian Action, 22–26 Octobre 2007, Bureau des Nations Unies pour la Coordination des Affaires Humanitaires, Genève, Suisse. Voir <http://www.reliefweb.int/symposium>.

Assistance alimentaire d'urgence à Haïti: leçons retenues d'une opération GTZ post tremblement de terre à Léogâne

Manfred Metz, consultant indépendant

Dans sa réponse immédiate au tremblement de terre d'Haïti, le Ministère de la coopération économique allemand (BMZ) débloqua 1 million d'euros pour une assistance alimentaire d'urgence. GTZ organisa l'approvisionnement et le transport par son bureau de pays en République dominicaine voisine, utilisant un projet existant d'aide transitoire et d'urgence (Emergency and Transitional Aid/DETA) orienté vers le développement pour déployer le personnel et les facilités en vue d'organiser des distributions sur le terrain. Léogâne, une ville sévèrement atteinte et située à 35km à l'ouest de Port-au-Prince, fut sélectionnée pour l'intervention, et la distribution des vivres commença le 22 janvier. Pour sélectionner les points de distribution et effectuer les distributions, GTZ collabora étroitement avec les autorités locales, les comités d'urgence locaux et les forces de sécurité onusienne et canadienne basées à Léogâne. A la fin de l'opération, le 23 février, 135.860 cartons avaient été distribués contenant des rations de dix jours en farine de blé, riz, haricots, huile et sucre (un total d'environ 1.000 tonnes de vivres). L'opération fut exécutée rapidement et efficacement, et contribua à atténuer l'extrême pénurie alimentaire à Léogâne et ses environs. Les partenaires d'exécution comprenaient Deutsche Welthungerhilfe, Arbeiter-Samariter-Bund, Kindernothilfe, CARE Haïti et Help.

Leçons retenues

Réponse rapide

Parce qu'un projet DETA était déjà en place dans une autre région du pays, GTZ put réagir rapidement et

efficacement à la suite du tremblement de terre. En fait, GTZ était opérationnel deux jours seulement après le tremblement de terre. Le soutien apporté par le bureau GTZ en République dominicaine permit aussi une opération rapide d'approvisionnement, d'emballage et de transport de l'assistance alimentaire.

Coordination

Les organisations d'aide ne purent atteindre les environs de Port Léogâne immédiatement après le tremblement de terre. Selon le rapport d'OCHA du 21 janvier 2010, « Le Gouvernement a demandé à ses partenaires humanitaires une mise en place rapide d'assistance humanitaire pour les régions affectées à l'extérieur de Port-au-Prince, tels que Léogâne, Petit Goave et Grand Goave. L'aide humanitaire, y compris l'alimentation, l'eau, les abris et l'assistance médicale atteint ces régions, mais un tour d'horizon plus détaillé de la présence des partenaires humanitaires et de leurs activités est nécessaire ». L'identification et l'allocation du domaine d'intervention à GTZ furent efficacement menées par le Cluster d'aide alimentaire sous la conduite du PAM. La coordination entre GTZ et le PAM fut efficace, et l'opération commença le lendemain du jour où la décision d'allouer la région de Léogâne à GTZ avait été prise. La coordination avec les comités alimentaires locaux fut aussi fructueuse.

Les rations alimentaires: composition et emballage

Les rations alimentaires distribuées par GTZ fournissaient 2.890 kcals par jour, dépassant d'un tiers le standard



Distribution de vivres par GTZ avec le soutien militaire de l'ONU

minimum de 2.100 kcal par jour. Les rations étaient emballées dans des boîtes en carton. Bien que ce type d'emballage fût légèrement plus cher, la décision d'utiliser des boîtes en carton était essentielle au succès de l'opération. Les boîtes étaient plus faciles à manier, distribuer et transporter, et elles étaient réutilisées efficacement par la population affectée, au lieu d'être jetées.

Logistique

GTZ travailla en collaboration étroite avec les forces de sécurité onusienne et canadienne pour assurer le transport, l'emménagement et la distribution sécurisés des rations alimentaires. La coopération avec les militaires s'est montrée très réussie pour éviter le pillage et localiser des points de distribution appropriés et sans danger. De plus, les militaires pouvaient atteindre des populations affectées et leur porter assistance dans des régions autrement inaccessibles.

Organisation de la distribution

Des comités d'urgence furent établis pour faciliter l'organisation des distributions. En coopération avec les comités, il fut décidé que les distributions alimentaires cibleraient exclusivement les femmes et les enfants. Les forces armées étaient présentes pendant les distributions pour éviter les échauffourées. Au surplus, le ciblage assurait efficacement que les besoins de tous les membres du foyer (y compris les hommes) seraient satisfaits et que les marchandises distribuées seraient consommées plutôt que vendues.

Retrait graduel et relève

Dès sa conception, il fut décidé que le projet de réponse d'urgence de GTZ serait limité dans le temps et devrait assurer l'approvisionnement des nécessiteux en produits alimentaires jusqu'à ce que d'autres organisations humanitaires puissent prendre la relève dans la région. La coordination avec le Cluster alimentaire régional s'est révélée positive dès le début, et le passage de pouvoir fut planifié et organisé en coopération avec le PAM tout au long de l'intervention qui dura un mois. Par suite, le PAM était

tout à fait prêt à prendre la relève lorsque l'intervention de quatre semaines de GTZ prit fin, et le passage de pouvoir fut aisé et efficace.

Facteurs qui contribuent à une opération réussie

L'opération GTZ fut grandement appréciée par les partenaires locaux et internationaux qui soulignèrent en particulier la conception bien organisée et structurée de la planification et de l'organisation de la distribution des denrées alimentaires. Le succès de l'opération d'urgence résulta de conditions spécifiques (facteurs externes), combinés avec les propres capacités de GTZ (facteurs internes).

Les conditions importantes qui facilitèrent l'exécution efficace et effective de l'opération d'assistance alimentaire d'urgence de GTZ furent les suivantes :

- Le fait que le pays voisin, la République dominicaine, n'était pas affecté par le tremblement de terre, était économiquement relativement développé et pouvait servir pour l'approvisionnement en denrées alimentaires.
- Le fait que GTZ avait un bureau de pays en République dominicaine qui pouvait immédiatement initier et organiser l'approvisionnement, l'emballage et le transport.
- L'existence d'un projet GTZ-DETA à Haïti fournissait une base organisationnelle pour l'opération d'urgence et facilitait la mobilisation immédiate du personnel et des capacités de transport. Le personnel était au fait des conditions locales et avait établi des contacts pour organiser et exécuter l'opération en coordination et coopération avec d'autres organisations.
- Il y eut une attribution relativement rapide et claire de la zone géographique d'intervention.
- La présence des forces onusienne et canadienne assura la sécurité pendant l'opération.
- Il y avait des organisations de la société civile sûres et bien établies avec lesquelles GTZ pouvait coopérer.

Ces facteurs externes se combinaient harmonieusement avec les capacités particulières de GTZ :

- Le personnel avait l'expérience d'opérations d'urgence, était au fait des conditions locales et avait de bonnes aptitudes à la gestion et un talent pour l'improvisation.
- La communication, la coordination et la coopération au sein de l'équipe et avec les partenaires étaient bonnes.
- Les processus (logistique, distribution) étaient bien structurés.
- Il y avait une sensibilisation aux priorités et une aptitude

à y répondre, et le personnel était souple et s'ajustait bien aux conditions défavorables et imprévues.

- Tout le personnel engagé était prêt à dépasser ses routines de travail quotidiennes.

Les conditions ci-dessus, et ces capacités, sont à la base de la bonne performance d'ensemble atteinte, et peuvent être considérées comme les avantages comparatifs cruciaux de GTZ dans le lancement de l'opération d'aide alimentaire d'urgence à Haïti.

Manfred Metz est un consultant indépendant.

Rebâtir une meilleure Haïti

Theo Schilderman et Michal Lyons

La relation entre les désastres naturels, le relèvement et la réduction de la pauvreté est en passe de devenir une question scientifique, économique et politique cruciale. Il est maintenant généralement reconnu que certains désastres « naturels » sont le produit de structures économiques et sociopolitiques et de processus de développement. A leur tour, les désastres mettent en relief de façon frappante les inégalités socioéconomiques et créent une pression pour un changement. Et pourtant la reconstruction *reproduit* habituellement les vulnérabilités. Ainsi, le processus de développement contribue au nombre et à l'échelle des désastres ; les désastres retardent le développement, augmentant la vulnérabilité et sapant le relèvement et le développement futurs. Cet article examine les mécanismes par lesquels la reconstruction post-désastre suivant le tremblement de terre à Haïti peut réussir à atteindre les objectifs de développement, en particulier la responsabilisation des individus et de communautés pauvres.

Les défis clés à Haïti

Le but ultime et primordial de la reconstruction n'est pas seulement de reconstruire les bâtiments endommagés mais de réduire la pauvreté et la vulnérabilité qui causèrent en premier lieu un développement de basse qualité et un entretien médiocre. Malgré la participation internationale au processus de reconstruction, ni un changement social ni un changement politique n'apparaît offrir la solution pour une réduction de la pauvreté à Haïti. Haïti a été depuis longtemps un exemple d'abdication par les élites politiques et économiques de tout intérêt au destin des pauvres. Entre-temps, l'élite du pays au pouvoir s'est vue sévèrement critiquée pour son refus d'ouvrir le processus politique aux partis d'opposition et de permettre un débat politique. En plus de ces problèmes politiques et sociaux, la mort de plus d'un quart des fonctionnaires érige une autre barrière à la reconstruction. Des ordinateurs et des dossiers ont été perdus tout comme les bâtiments où ils se trouvaient. La gestion efficace d'un programme de reconstruction important exige pourtant une administration publique fonctionnant correctement.

Dans ce contexte, les plans de reconstruction qui encouragent l'autosuffisance à la base ont davantage de chances de réduire la pauvreté et la vulnérabilité sur le long terme. Toutefois, avec 70% des survivants déplacés probablement locataires auparavant, et un système foncier à la fois complexe et contesté localement, il est peu probable que les plans de reconstruction standards « centrés sur la propriété », qui dépendent de l'octroi passé de titres fonciers, soient praticables à quelque degré. Les approches qui incluent la location pour les bénéficiaires, au moins sur le court terme, ont beaucoup plus de chances d'être applicables.

le but ultime de la reconstruction n'est pas seulement de reconstruire les bâtiments endommagés mais aussi de réduire la pauvreté et la vulnérabilité

En ceci, comme pour d'autres décisions stratégiques, les politiques de développement importent. Des différences fondamentales quant à la conception de la reconstruction parmi les bailleurs de fonds et les clusters risquent d'ébranler une autorité gouvernementale déjà faible ainsi que son pouvoir d'action, et aussi d'ébranler la confiance locale en n'importe quelle politique donnée. Il est important que les clusters du secteur humanitaire partagent connaissance et expérience, particulièrement entre ceux qui sont engagés dans les opérations de secours post-désastre et ceux qui participent à la reconstruction, harmonisent les stratégies et exploitent au maximum les apports de développement.

Les conceptions participatives à la reconstruction, la prise en compte de technologies locales et l'utilisation de matériaux locaux sont essentiels ; la reconstruction doit se proposer de restaurer les moyens de vie tout autant que bâtir le parc de logements. Sinon, elle est vouée à l'échec.

Qu'est-ce qui peut faire une différence pour les pauvres d'Haïti?

Le tremblement de terre qui frappa Haïti a causé d'énormes dommages et plus de 200.000 morts. Environ un mois plus tard, un autre tremblement de terre frappait Concepción au Chili ; il était presque 100 fois plus fort que celui qui avait frappé Haïti et causa aussi des dommages considérables, et pourtant le nombre de pertes humaines ne représentait qu'une infime fraction de celles d'Haïti. Qu'est-ce qui a causé cette énorme différence dans l'impact ? Le Chili avait des standards de construction appropriés, y compris des ouvrages résistants aux séismes, et ces standards étaient correctement appliqués. Ce n'était certainement pas le cas à Haïti. La vérité est que les Haïtiens avaient été rendus extrêmement vulnérables à des périls tels que les tremblements de terre et les ouragans par des années de gouvernance médiocre, une mauvaise gestion de l'environnement et une distribution des revenus de plus en plus inégale. La majorité des Haïtiens étaient incapables de bâtir d'après des standards de résistance aux séismes, avec les résultats que nous avons observés en janvier.

Comme dans beaucoup de situations post-désastre, le gouvernement et les organisations extérieures semblent se concentrer particulièrement sur la construction de maisons, malgré le commentaire passé du Président René Prével soulignant que le premier objectif de la reconstruction devrait être le développement des moyens de vie. Dans un article du journal britannique *The Independent* en juin, Jay Merrick attirait l'attention sur la nécessité de rebâtir des maisons à des prix abordables et mieux sécurisées.¹ Ces arguments sont certainement valables, et la disponibilité d'une aide extérieure offre une chance de le faire. Il est toutefois spécieux de croire qu'il suffit de construire des maisons plus sûres. Bien que des foyers plus sûrs contribueront à réduire le risque pour un certain temps, ils ne pourront pas faire grand-chose pour s'attaquer aux vulnérabilités sous-jacentes, et par conséquent il se peut que les mêmes problèmes réapparaissent si un nouveau péril survient à l'avenir. Ce dont on a vraiment besoin, ce n'est pas seulement de rendre les maisons plus résistantes, mais de rendre aussi les Haïtiens plus résistants. Par conséquent, rebâtir une Haïti meilleure veut dire rebâtir les moyens de vie et les marchés locaux tout autant que les réseaux sociaux, en même temps que les logements.

Merrick suggère qu'un concours et une exposition de modèles, engageant des sociétés étrangères et des consultants, aux côtés de quelques personnes d'Haïti, contribuera à définir les types de logement qu'Haïti devrait reconstruire. Il est certainement utile d'exposer les gens à des options supplémentaires et d'avoir une discussion franche à leur sujet, puisqu'il est clair que beaucoup de solutions de logement échouèrent dans le tremblement de terre. Il est clairement nécessaire de repenser les concepts de construction à Haïti avant le début de constructions à grande échelle, étant donné que par le passé la préparation aux désastres s'est concentrée sur la résistance aux ouragans, plutôt qu'aux tremblements de terre. Dans le passé, des expositions ont réussi, par exemple en Colombie à la suite

¹ Jay Merrick, 'British Architect To Rebuild Haiti's Social Housing', *The Independent*, 21 juin 2010.

du tremblement de terre qui a frappé ce pays en 1991. Cette approche pose toutefois un certain nombre de questions :

1. Comment les leçons du désastre vont-elles être apprises, par rapport aux erreurs de construction qui y ont particulièrement contribué, et quelles solutions locales ont peut-être mieux fait ? Les organisations extérieures ont-elles ce genre d'information ?
2. On a su depuis les années 1970 que le processus consistant à produire des logements, y compris la prise de décision sur le design, est plus important que le produit fini, parce qu'il renforce les capacités des gens et les responsabilise ; la responsabilisation est la clé pour former la résistance. Le concours et l'exposition n'engagent pas du tout les gens d'Haïti jusqu'à ce que les prototypes soient bâtis. Dans ces conditions, dans quelle mesure les gens sont-ils responsabilisés ?
3. On risque, comme résultat de ce processus, de finir avec un certain nombre de maisons standards type. Pourront-elles accommoder la grande variété de besoins des familles haïtiennes de taille et de métiers différents ? Permettront-elles des activités génératrices de revenus dans la maison ? Peuvent-elles être construites de façon assez souple pour s'ajuster aux besoins individuels ?
4. La reconstruction et l'afflux de capital étranger offrent vraiment des chances de stimuler les moyens d'existence et les marchés locaux. C'est un signe positif que les logements seront rudimentaires et utiliseront surtout des matériaux de construction et des maçons locaux. Mais comment les logements de masse préfabriqués s'insèrent-ils dans cet ensemble ?
5. En ce qui concerne les moyens d'existence, l'emplacement des logements futurs est également crucial. Il semble que le gouvernement haïtien veuille réinstaller les anciens habitants des bidonvilles dans des endroits moins sujets aux tremblements de terre, loin de la capitale. A-t-on pensé aux conséquences en matière de moyens d'existence ? Sinon, les gens seront peut-être contraints de retourner vite à la ville, ou de décider de ne pas se réinstaller du tout, comme l'expérience tirée d'ailleurs le montre.
6. Les réseaux sociaux sont un élément positif important qui fournit un soutien aux foyers en cas de besoin. A la suite d'un désastre, ces réseaux sont souvent affaiblis parce que leurs membres sont morts ou éparpillés. Que fait-on pour reconstituer ces réseaux ?

Finalement, bien que la reconstruction des logements puisse contribuer au développement des moyens d'existence, il n'y a aucun doute que le développement des moyens d'existence est aussi essentiel en soi. Il s'en suit que ce dont on a besoin n'est pas seulement des architectes étrangers mais des équipes multi-secteurs, y compris des professionnels haïtiens, travaillant avec le peuple d'Haïti, pour développer des programmes de reconstruction beaucoup plus intégrés.

Theo Schilderman est Chef du Programme d'infrastructure à Practical Action. **Michal Lyons** est Professeur de Développement et de politique urbains à London South Bank University.

Humanitarian Practice Network

Le **Réseau des pratiques humanitaires (Humanitarian Practice Network – HPN)** est un forum indépendant sur lequel les agents de terrain, les gestionnaires et les décideurs du secteur humanitaire échangent information, analyses et expérience

Le but du HPN est d'améliorer la performance de l'action humanitaire en contribuant à l'apprentissage individuel et institutionnel.

Les activités du HPN comprennent :

- Une série de publications spécialisées : le magazine *Échange humanitaire*, les Dossiers thématiques et les Revues des bonnes pratiques.
- Un site de ressources sur www.odihpn.org.
- Des séminaires et ateliers épisodiques qui rassemblent praticiens, décideurs et analystes.

Les membres et le public du HPN comprennent des individus et des organisations qui jouent un rôle actif dans le secteur humanitaire. Ils sont répartis dans 80 pays et travaillent pour des ONG du nord et du sud, l'ONU et d'autres organisations multilatérales, des gouvernements, donateurs, institutions universitaires et bureaux de consultants. Les publications du HPN sont rédigées par un éventail tout aussi varié de personnes.

Le HPN est situé dans les locaux du Groupe de travail sur les politiques humanitaires (Humanitarian Policy Group – HPG) de l'Overseas Development Institute (ODI), un groupe de réflexion sur la politique humanitaire et du développement. Les ressources du HPN sont préparées et rédigées par un large éventail d'individus et d'organisations et sont publiées par le HPN afin d'encourager et de faciliter le partage des connaissances dans le secteur. *Les opinions exprimées dans les publications du HPN ne représentent ou ne reflètent pas nécessairement celles du Groupe de travail sur les politiques humanitaires ou de l'Overseas Development Institute.*

Le soutien financier provient de the British Red Cross, CIDA, MFA Denmark, IrishAid, MFA Netherlands, MFA Norway, Oxfam GB, SIDA et World Vision International.

Echange Humanitaire est édité par Wendy Fenton et Matthew Foley

Humanitarian Practice Network (HPN)
Overseas Development Institute
111 Westminster Bridge Road
London, SE1 7JD
United Kingdom

Tel: +44 (0)20 7922 0331/74

Fax: +44 (0)20 7922 0399

Email: hpn@odi.org.uk

Website: www.odihpn.org

Composition : Design To Print Solutions Limited.

Imprimée et reliée au RU par Charlesworth.

ISSN: 1472-4847

© Overseas Development Institute, Londres, 2010.