

La pérennisation d'une *solution* provisoire

La gestion des *déplacés internes* en Haïti après le séisme du 12 janvier 2010

Par Clément Paule

Ce travail d'étape a été réalisé dans le cadre d'une thèse portant sur la gestion transnationale des catastrophes naturelles. Il s'appuie sur un terrain effectué à Port-au-Prince pendant les mois de juillet et août 2011.



Le 12 janvier 2010, à 16h53 heure locale, Haïti a connu la pire catastrophe *naturelle* de son histoire, en l'occurrence un séisme – de magnitude 7,2 sur l'échelle de Richter – dont l'épicentre était situé à 17 kilomètres au Sud-ouest de la capitale Port-au-Prince¹. D'après les données officielles, le bilan humain du désastre s'est stabilisé autour de 230 000 morts et plus de 300 000 blessés, tandis que le coût de la reconstruction dépasserait les 6 milliards d'euros. Plus encore, les dégâts matériels s'élèveraient à 120% du PIB (Produit Intérieur Brut) du pays, évalué à 6,8 milliards de dollars pour l'année 2010². Face à l'ampleur des dommages, une *réponse* humanitaire d'urgence s'est rapidement déployée depuis l'international, impliquant aussi bien le SNU (Système des Nations unies), le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge ou les ONGI (Organisations Non Gouvernementales Internationales) que l'armée américaine. Cette intervention d'acteurs *externes* s'est en outre prolongée dans le cadre du *processus de reconstruction* dont la conférence des donateurs pour Haïti, qui s'est tenue à New York fin mars 2010, a dessiné les grandes lignes. Signalons qu'à cette occasion près de 10 milliards de dollars ont été promis par les bailleurs. Selon l'expression de l'ex-Président des États-

1. Précisons d'emblée que les termes de *catastrophe naturelle* ou de *désastre d'origine naturelle*, employés ici indifféremment, posent de nombreuses difficultés que l'on n'abordera pas dans cette contribution.

2. Ces chiffres proviennent du Centre de Recherche sur l'Épidémiologie des Désastres (CRED), institut de recherche établi à l'Université Catholique de Louvain depuis 1973, qui a mis en place plusieurs bases de données concernant les catastrophes naturelles, dont EM-DAT (*Emergency Events Database*) et CE-DAT (*Complex Emergency Database*), consultables sur le site internet : <http://www.cred.be>.

Unis Bill Clinton, alors représentant spécial du Secrétaire général de l'ONU (Organisation des Nations unies) dans le pays depuis 2009, il s'agit désormais de « *reconstruire en mieux* » (*building back better*).

Pour autant, dix-huit mois après le tremblement de terre, Haïti compterait encore 634 000 *déplacés internes* – ou IDPs (*internally displaced people*) – vivant dans des *camps*, selon le document de révision de l'appel consolidé des Nations unies, publié en juin 2011. En effet, les destructions évoquées plus haut n'épuisent pas les conséquences socio-économiques de la catastrophe sur la population haïtienne. D'après les chiffres de l'agence OCHA (*Office for Coordination of Humanitarian Affairs*), au moins deux millions de personnes auraient été *affectées* par le séisme. Plus de 380 000 foyers – soit environ 1,5 million d'individus – ont été en particulier scontraints d'abandonner leurs logements – détruits ou endommagés – pour se réfugier dans les quelque 1342 *sites de peuplement spontané* créés dans les semaines qui ont suivi le 12 janvier 2010.

Malgré l'apparente tendance à la diminution du nombre de sinistrés concernés par cette situation, le document de révision cité plus haut précise que cela « *ne signifie pas que des solutions durables aient été trouvées par la plupart des individus ayant quitté les camps* ». Dès lors, l'ensemble hétérogène des acteurs de l'aide – depuis le SNU jusqu'aux associations locales – et les autorités nationales sont confrontés au *problème* complexe de la *gestion des IDPs*, amplifié par certaines spécificités du désastre. Rappelons que l'une des zones les plus touchées demeure la région métropolitaine de Port-au-Prince, concentrant une grande partie des infrastructures économiques et politiques du pays. En outre, il s'agit d'une catastrophe frappant un milieu urbain surpeuplé et *vulnérable*, qui faisait déjà l'objet d'interventions humanitaires et de développement depuis de nombreuses années.

Dans cette perspective, notre contribution s'interroge sur le système de contraintes pesant sur les dispositifs de *prise en charge* de ces sinistrés. Précisons que ce travail vise avant tout à présenter l'un des axes d'une recherche en cours, qui porte plus généralement sur la *gestion transnationale* du séisme survenu le 12 janvier 2010. Il ne s'agit à ce titre ni de dresser un bilan détaillé de la problématique des déplacés dans le pays, ni d'exposer des *résultats* stabilisés, mais plutôt d'élaborer un ensemble d'hypothèses susceptibles de rendre compte de la pérennisation de la situation³. Il convient donc de revenir d'une part sur l'installation durable de ces *camps*, et d'autre part sur la manière dont les acteurs de l'aide ont tenté de gérer ce *problème*.

3. Cette présentation s'appuie d'une part sur la constitution d'un corpus hétérogène de sources – articles de presse, rapports et communiqués des différents acteurs de l'aide, travaux académiques, etc. – et d'autre part sur un terrain mené à Port-au-Prince pendant l'été 2011.

I La structuration d'espaces transitoires et hétérogènes

Dans un premier temps, le regroupement plus ou moins spontané de sinistrés dans divers espaces urbains – parcs, stades, places, etc. – est apparu comme la seule *solution* pour prendre en charge la population alors qu'il fallait évaluer les risques présentés par les logements endommagés. D'autant que de nombreuses personnes refusaient de vivre dans leurs maisons fissurées, et que la possibilité d'une réplique sismique avait été évoquée. Le retour massif de ceux qui avaient quitté la ville pour les provinces – afin d'attendre une stabilisation de la situation – a probablement accentué cette tendance. A débuté alors une *crise du déplacement* dont il faut revenir sur les principales caractéristiques, avant de distinguer certaines logiques exogènes et endogènes contribuant à sa pérennisation.

La complexité du *problème* réside dans l'hétérogénéité de ce qui est désigné sous le label de *camp*. Parmi les 1300 structures apparues dans les mois qui ont suivi le 12 janvier, on trouve aussi bien des petits regroupements de tentes que des ensembles gigantesques rassemblant plusieurs dizaines de milliers de personnes, à l'instar du Golf Course. Ajoutons que la mobilité des populations urbaines de la capitale, déjà forte avant le séisme, s'est accentuée depuis la catastrophe. Certains sites ont été par ailleurs plus ou moins planifiés et sont même gérés par des agences comme le Camp Corail alors que la plupart demeurent des créations spontanées. Toutes ces distinctions conduisent à prendre des précautions avec la terminologie employée pour désigner ces espaces d'hébergement. En effet, la notion de *camp*, utilisée par exemple dans les travaux de Michel Agier, fait référence à un objet en apparence bien différent. Le terme semble en l'occurrence habituellement associé à des crises humanitaires consécutives à des conflits armés ; pour autant, il convient de dégager les spécificités de ce que l'on peut observer en Haïti.

Au cours des premières semaines qui ont suivi le séisme, il importe de souligner une certaine dynamique d'*auto-gestion* dans les sites regroupant les sinistrés. Ceux-ci ont notamment pu constituer des *brigades*, composées d'IDPs vivant sur les lieux, pour assurer la sécurité et l'ordre au sein du *camp*. Selon les évaluations conjointes menées par la section des droits humains de la MINUSTAH (Mission des Nations unies pour la Stabilisation en Haïti), ces formes d'organisation se sont avérées souvent utiles pour limiter les violences – en particulier les agressions sexuelles – et en tant qu'interlocuteurs potentiels pour les acteurs de l'aide. Un autre type d'*institution spontanée* a émergé parmi les déplacés : les comités, en charge des affaires quotidiennes mais surtout de la distribution – et plus encore de l'attribution – de l'aide. Ayant pour mission de représenter les habitants du site auprès des agences intervenant dans la zone, ils ont joué un rôle crucial d'intermédiaire en montrant les sinistrés comme des participants *actifs* au processus de reconstruction.

Cependant, des ONG ont pu critiquer la légitimité de certains comités avec lesquels elles collaboraient, tout en dénonçant des phénomènes de corruption et de détournements de l'aide. En l'espèce, les travailleurs humanitaires se sont plaints des négociations

incessantes – mais nécessaires – avec ces structures pour mettre en place des activités au sein du *camp*. D'autant que dans quelques cas, le mode de désignation de ces *micro-institutions* a pu paraître opaque et leur composition assez instable. Mentionnons également que les plus grands regroupements de tentes ont pu voir l'émergence concomitante de plusieurs comités et d'une véritable compétition pour attirer l'assistance internationale.

Plus généralement, soulignons ce mouvement de *structuration d'un espace politique* au sein des *camps* où se redéploient des rapports de pouvoir et de concurrence. Il pourrait s'avérer à cet égard pertinent d'analyser la manière dont les hiérarchies sociales des quartiers se sont renégociées dans le cadre de ces sites transitoires. D'autant que la *stabilisation* des regroupements d'IDPs s'est accompagnée progressivement de la mise en place d'activités économiques : commerces de détail, prestations de services, loteries, etc. Signalons toutefois que ce dernier secteur – essentiellement informel – n'est pas nécessairement animé par les sinistrés eux-mêmes, mais par des petits entrepreneurs des environs, révélant une relative intégration des *camps* dans le milieu urbain.

Ainsi, ces indicateurs témoignent d'une installation durable des tentes malgré leur caractère *a priori* temporaire et les objectifs du processus de reconstruction. Mais cette tendance se trouve accentuée par un ensemble d'événements survenus depuis le 12 janvier 2010. Ces différentes *variables*, en elles-mêmes et par leur interaction, produisent des contraintes enserrant les possibilités des intervenants.

En l'espèce, il s'agit de la saison des pluies – qui débute habituellement au mois d'avril – et de celle des ouragans – qui commence au mois de juin – et les phénomènes hydrologiques et climatiques qui les accompagnent. Le pays connaît alors une exposition récurrente aux risques d'inondations et de glissements de terrain, comme l'a montré l'été meurtrier de l'année 2008 où 800 000 personnes avaient été affectées. Dans cette logique, le *répertoire d'action* des acteurs de l'aide en matière de prévention s'est redéployé dans le contexte de la post-urgence, insistant sur la menace cyclonique pesant sur les sites temporaires d'hébergement.

Le déclenchement d'une épidémie de choléra dans la région de l'Artibonite a été confirmé le 21 octobre 2010 par les autorités sanitaires. L'extension rapide de cette maladie infectieuse a constitué un danger immédiat pour les déplacés vivant dans des conditions précaires. Pour l'heure, plus de 300 000 personnes auraient été contaminées – 5 000 d'entre elles seraient déjà décédées – et des flambées épisodiques se déclareraient de manière récurrente dans les abris. Dès lors, les *camps* deviennent l'objet d'un traitement spécifique qui complexifie la problématique initiale de relogement.

Enfin, le contexte de la campagne présidentielle, organisée à la fin de l'année 2010, a aussi contribué à la fragilisation des IDPs. Signalons à cet égard que les aléas de la compétition politique – en particulier les accusations de fraude électorale à l'issue du premier tour – ont provoqué des émeutes dans le pays. Les différentes factions en présence

ont instrumentalisé ces violences, notamment par l'enrôlement d'une partie des populations sinistrées.

Cet enchevêtrement des vulnérabilités témoigne d'une *permanence de l'urgence*, alors que les opérateurs de l'aide se trouvent confrontés à de sérieux problèmes de financement. D'une manière générale, de nombreuses ONG qui avaient engagé une intervention sont contraintes à mettre un terme à leurs activités. La mobilisation des bailleurs reste en effet très en-deçà des promesses, freinée par le contexte de la crise économique qui sévit à l'échelle mondiale. Par voie de conséquence, la *solution spontanée* s'est bientôt transformée en un *facteur de risque* face aux aléas climatiques et hydrologiques récurrents sur l'île, à l'émergence du choléra ou aux conditions de vie pour le moins précaires des sinistrés. De réponses temporaires, ces sites d'hébergement se sont métamorphosés en véritable *problème* pour les différents protagonistes de la reconstruction.

II Un enjeu controversé au cœur du processus de reconstruction

Par sa visibilité, la *crise du déplacement* est devenue l'un des *marqueurs* du processus de reconstruction, témoignant de sa progression et cristallisant les tensions entre les divers intervenants. Outre les contraintes mentionnées plus haut, il convient de constater des phénomènes de compétition entre institutions, à commencer par la problématique récurrente de la coordination. Sous l'égide des Nations unies, un réel effort avait été entrepris dans ce domaine avec l'attribution de la *propriété du problème* à l'OIM (Organisation Internationale des Migrations), chargée des IDPs et de l'animation du *cluster CCCM (Camp Coordination and Camp Management)* qui regroupe environ cent cinquante organisations. Pourtant, la multiplication des acteurs humanitaires dans les mois qui ont suivi le désastre, parfois même sans concertation préalable avec les agences responsables du secteur, a pu nuire à la cohérence des actions menées.

Face à cette nouvelle incertitude, les opérateurs de l'assistance internationale vont mettre en place des dispositifs visant à rationaliser leurs interventions. Mentionnons ainsi le DTM (*Displacement Tracking Matrix*), outil créé dès mars 2010 par l'OIM afin de mesurer le nombre de personnes vivant dans les sites temporaires d'hébergement, de fournir des informations sur les activités en cours, etc. Ainsi, les données obtenues par des équipes d'évaluation mobiles enquêtant sur le terrain sont rassemblées puis modélisées sous forme de cartes utilisables par la communauté de l'aide. En amont, il importe également de remarquer le rôle des agences dans la production, la circulation et la mise en œuvre de savoir-faire. Dans cette logique, le manuel *Safer Homes, Stronger Communities*, édité par la Banque mondiale et publié en 2010, a été largement diffusé pour définir et justifier les politiques de relogement, notamment en ce qui concerne le développement d'abris

transitionnels. En l'espèce, ces T-Shelters – *transitional shelters*, maisonnettes devant à terme remplacer les tentes – constituent désormais l'une des options privilégiées pour la relocalisation des déplacés. En dépit de cette *technicisation* de la réponse, il faut souligner les dilemmes des interventions confrontées à une réalité socio-économique difficiles à appréhender.

À cet égard, l'exemple du Camp Corail s'avère éclairant, dans la mesure où cette structure *quasi* unique a été aménagée *ex nihilo* – dans ce qui était jusqu'alors un *no man's land* situé au Nord de Port-au-Prince –, sous l'impulsion du gouvernement et de certains acteurs humanitaires. Créé en avril 2010, ce site avait pour but d'accueillir des milliers de sans-abri et *déplacés* afin de réduire l'*encombrement* des espaces urbains – aussi bien publics que privés – de la capitale par les sinistrés. En témoigne l'évacuation d'une partie des occupants du luxueux *Golf Course* de Pétionville – ils y avaient été installés par l'armée américaine dans les jours suivants le séisme – vers la zone de Corail Cesselesse dès le mois d'avril. Il s'agissait de permettre la rationalisation de la distribution d'aide en concentrant ces *bénéficiaires* alors sélectionnés au préalable sur dossier. En outre, le lieu avait été choisi pour minimiser les risques d'exposition aux cyclones avec le déploiement de tentes ShelterBox, ainsi que les infrastructures nécessaires : latrines, électricité, sécurité, etc. Présenté comme un *modèle de relocalisation* participant à la décentralisation de la capitale, Camp Corail devait à terme accueillir des *abris transitionnels*.

Cette initiative a connu cependant de multiples difficultés, à commencer par un *effet pervers* : l'installation continuelle de centaines de personnes cherchant à bénéficier des services dispensés par les agences. En témoigne le développement exponentiel de petites habitations précaires dans les alentours, hébergeant désormais plusieurs dizaines de milliers d'individus et formant un *camp* appelé Canaan. Ces nouveaux arrivants, stigmatisés comme *squatters*, ont également créé de nombreux commerces informels, interdits dans l'enceinte du Camp Corail. Les difficultés dans la mise en place de la distribution ont été amplifiées par ce phénomène, d'autant que le site a été inondé et endommagé partiellement par une forte tempête dès le mois de juillet. De plus, le manque d'activités économiques dans la zone – alors qu'il était prévu d'y implanter des usines sud-coréennes – a renforcé l'isolement des habitants. Enfin, la suspicion autour des conditions dans lesquelles le transfert avait été réalisé – en particulier dans le mode d'acquisition des terres déclarées *zone d'utilité publique* – a achevé de décrédibiliser l'entreprise.

Ce *fiasco* montre bien la difficulté à intervenir dans un contexte instable, caractérisé de surcroît par une incertitude structurelle quant à la propriété foncière. À ce titre, l'installation durable des tentes sur des terrains publics ou privés fait courir le risque d'une appropriation *de facto* de ces espaces au détriment de ses détenteurs, légitimes ou non. C'est pourquoi l'année 2011 a été marquée par l'amplification du phénomène des évictions forcées, qui menacerait un sinistré sur quatre selon l'OIM. Citons les violentes expulsions des 23 et 25 mai 2011 dans deux *camps* de la commune de Delmas, à l'instigation du maire

qui s'est alors appuyé sur la PNH (Police Nationale d'Haïti). Cette opération, présentée officiellement comme une initiative sécuritaire contre des *bandits* se reliant dans ces sites, a entraîné l'évacuation de 850 familles. Les tensions se sont accentuées davantage avec la *relocalisation musclée* de plus de 500 foyers qui avaient élu domicile aux abords du Stade Sylvio Cator. Les responsables de la municipalité de Port-au-Prince ont à nouveau employé la manière forte – tout en indemnisant une petite partie des individus concernés – afin de rétablir le fonctionnement d'une installation qui devrait accueillir les prochains matchs de football de l'équipe nationale.

Face à la généralisation des pratiques de *déguerpissement*, de nombreuses mobilisations tentent de faire valoir un *droit au logement* qui serait bafoué par l'État. Des manifestations récurrentes sont ainsi organisées devant le Palais présidentiel – toujours en ruines – alors que des associations comme FRAKKA (Force d'Action et de Réflexion sur les Questions de Logement) ont été créées à cette occasion. Signalons que le mouvement a été rejoint par des ONGI, et notamment Amnesty International qui a apporté son soutien aux contestataires en juillet 2011.

Pour autant, les autorités nationales semblent rester en retrait face à cette protestation, employant des stratégies d'évitement – *blaming avoidance* – incriminant d'autres acteurs. Ainsi, le Président Martelly, investi le 14 mai 2011, déplore-t-il que les parlementaires – et en particulier les sénateurs – refusent d'accorder leur confiance aux candidats qu'il désigne au poste de Premier ministre. Après l'échec de deux tentatives de nomination, le vide gouvernemental demeure et est invoqué par la nouvelle équipe dirigeante pour justifier le déficit d'action publique à destination des sinistrés. Cependant, ces tactiques de stigmatisation et d'imputation de responsabilités paraissent davantage masquer le fait qu'aucun acteur n'a réellement de prise sur la *crise du déplacement*.

Si le nombre des IDPs résidant dans les *camps* a fortement diminué depuis dix-huit mois, les solutions de relogement à court terme semblent également s'amenuiser. Selon un communiqué de l'OIM daté de février 2011, le scénario le plus optimiste envisageait un demi-million de personnes vivant encore sous les tentes en 2012, sans compter le rôle des évictions forcées, ou de la menace même d'expulsion qu'il convient de ne pas minorer. Le système de contraintes pesant sur la multiplicité des acteurs participant à la *gestion* de ce *problème* pourrait dès lors limiter leur marge de manœuvre et risquer de conduire à un *sentier de dépendance* – *path dependency* – pérennisant la crise du déplacement.

Bibliographie indicative

Agier Michel, *Gérer les indésirables. Des camps de réfugiés au gouvernement humanitaire*, Paris, Flammarion, 2008.

Buss Terry, Gardner Adam, *Haiti in the Balance: Why Foreign Aid Has Failed and What we can do about it*, Washington D.C., Brookings Institution Press, 2008.

Etienne Sauveur Pierre, *Haïti : l'invasion des ONG*, Port-au-Prince, Éditions du CIDIHCA, 1997.

Fatton Robert Jr, *Haiti's Predatory Republic: the Unending Transition to Democracy*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2002.

Fatton Robert Jr, *The Roots of Haitian Despotism*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2007.

Revue Humanitaire, « Haïti : sortir de la dépendance humanitaire », (27), décembre 2010.

Schuller Mark, « Invasion or Infusion? Understanding the Role of NGOs in Contemporary Haiti », *Journal of Haitian Studies*, 13 (2), aut. 2007, pp. 61-85.

Shamsie Yasmine, Thompson Andrew S. (Éds.), *Haiti: Hope for a Fragile State*, Waterloo (Ont.), Wilfrid Laurier University Press, 2006.