

## La gestion capitaliste d'une catastrophe naturelle en Haïti

Le deuxième anniversaire du séisme haïtien, 12 janvier 2012

Par Clément Paule

Ce travail d'étape a été réalisé dans le cadre d'une thèse portant sur la gestion internationale des catastrophes naturelles. Il s'appuie sur un terrain effectué à Port-au-Prince au début de l'année 2012.

Le 12 janvier 2012, de nombreuses cérémonies ont été organisées en Haïti – mais également dans certaines villes des États-Unis et du Canada – pour commémorer le deuxième anniversaire du séisme le plus dévastateur que le pays ait subi. Dans le même temps, les autorités haïtiennes et les acteurs internationaux ont multiplié les bilans du *processus de reconstruction* ainsi que les annonces de projets pour l'année à venir. Mentionnons quelques éléments conjoncturels afin de mieux situer cette date symbolique, comme la nomination d'un Premier ministre le 5 octobre 2011, après six mois de tensions entre le Parlement et le Président Martelly récemment élu. Ensuite, il importe de rappeler que le mandat de la CIRH (Commission Intérimaire pour la Reconstruction d'Haïti), mise en place pour canaliser les financements des bailleurs, est arrivé à son terme fin octobre. Or, il n'a pas été renouvelé, en l'absence d'une décision des parlementaires, ce qui compromet l'avenir de cette institution contestée. Enfin, évoquons la polémique concernant l'ex-despote Jean-Claude Duvalier – surnommé Baby Doc –, revenu à Port-au-Prince le 16 janvier 2011 : malgré une vingtaine de plaintes déposées contre lui, l'ancien despote semble toujours échapper à la justice. Plusieurs associations, relayées par des ONGI (Organisations Non Gouvernementales Internationales) ont dénoncé un *état d'impunité* qui serait entretenu par l'Exécutif et l'entourage présidentiel.

Si l'on se tourne vers la *situation humanitaire* du pays, environ un demi-million de personnes vivraient toujours dans les *camps de déplacés* d'après les chiffres de l'appel consolidé 2012 des Nations Unies. Cette stagnation du nombre des IDPs (*internally displaced people*) démontre toutes les difficultés de la problématique du relogement<sup>1</sup>. Alors que la

---

1. Cette problématique a fait l'objet d'une précédente contribution, cf. Paule Clément, « La pérennisation d'une solution provisoire. La gestion des *déplacés internes* en Haïti après le séisme du 12 janvier 2010 », *Fil d'Ariane, Chaos International*, sept. 2011, consultable sur le site de Chaos International : <http://www.chaos-international.org> ; mais aussi Salomé Giovanna, « Camps, *transitional site* et relogement à

moitié des décombres – évalués à dix millions de mètres cubes – aurait été déblayée, beaucoup d'infrastructures demeurent en ruines, à l'image du Palais national. Ensuite, l'épidémie de choléra se serait relativement stabilisée dans certains départements, après avoir entraîné la mort de près de 7 000 personnes pour plus de 500 000 contaminations. Les autorités sanitaires signalent toutefois la réduction des programmes dédiés à la lutte contre cette maladie, ainsi que la persistance de foyers actifs dans les zones rurales et dans certains bidonvilles. Plus encore, l'insécurité alimentaire aurait augmenté selon l'ONU (Organisation des Nations Unies) et concernerait désormais 45% de la population. Enfin, l'Émissaire spécial des Nations Unies en Haïti a estimé que seuls 2,3 milliards de dollars, soit 53% des financements engagés par les bailleurs pour la reconstruction – hors allègement de la dette –, auraient été décaissés en 2010 et en 2011<sup>2</sup>.

Il s'agira dans cette contribution de revenir sur un ensemble de phénomènes qui nous paraissent relever de la *gestion symbolique de la catastrophe*. En effet, les activités mémorielles et de deuil, mais également des bilans publiés par toute une série d'institutions produisent – voire imposent – un *sens* à l'espace politique reconfiguré par le séisme. Ces discours et pratiques, associés à des formes d'action publique, légitiment un processus de *transition* reposant sur l'union nationale et le soutien au nouveau gouvernement appuyé par les acteurs *externes*. Nous chercherons ici à dresser les grands traits de la voie privilégiée par les principaux décideurs, à commencer par le Président et ses divers *partenaires*. Mais il importe d'autre part de considérer dans le même temps la résurgence concomitante d'événements protestataires qui remettent en question ce récit. Des activistes appartenant à des *organisations locales de base – grassroots movements* – ont ainsi dénoncé les *zones d'ombres du relèvement – recovery* – et l'inadaptation des orientations actuelles. Une partie de ces revendications sont soutenues par des intervenants extérieurs, ce qui contribue à leur *mise en visibilité*. En ce sens, une cartographie succincte des controverses réactivées lors de cet anniversaire permet de mieux saisir la configuration complexe des participants à la reconstruction. Mais cette dernière est *encastrée – embedded*, selon l'expression de Karl Polanyi – dans l'espace politique de l'après-séisme : ces polémiques ne sauraient être détachées de leurs animateurs, malgré la multiplicité des échelles où ils se situent.

Nous chercherons en l'espèce à apporter un éclairage supplémentaire au schéma ERRR (*Emergency Relief/Recovery/Reconstruction*) mis en œuvre dans le pays et dominant dans l'expertise internationale en matière de gestion de catastrophes. Cette

---

Port-au-Prince après le séisme du 12 janvier », *Le Kiosque du CERI*, janvier 2012, consultable sur le site du CERI : <http://www.ceri-sciences-po.org>.

2 Précisons qu'il s'agit ici des fonds dédiés à la seule reconstruction, ce qui exclut les programmes d'urgence et de secours.

conceptualisation performative reprend dans une certaine mesure le modèle séquentiel des *policy studies* – proposé notamment par C. Jones – qui repose sur une succession de phases devant aboutir au *retour à la normale*. De nombreuses études de cas ont permis un approfondissement de la réflexion visant par exemple à renforcer le lien entre les différentes étapes et à organiser la division du travail – ou la *coordination* – entre les participants *de l'extérieur* et les autorités locales. Cependant, ce cadre normatif paraît autonomiser et finalement réifier le processus de reconstruction comme une tâche spécialisée, tout en justifiant la mise à l'écart des intervenants *profanes*.

## 1. Un relèvement économique adossé à une rhétorique d'unité

En premier lieu, le gouvernement haïtien a déployé un large *dispositif de sensibilisation* visant à rassembler la population alors que les effets du relèvement tardent à se manifester<sup>3</sup>. S'appuyant sur un arrêté daté du 4 janvier 2012, la Présidence a déclaré le 12 janvier *Jour National du Souvenir et du Recueillement*, impliquant la cessation des activités commerciales, industrielles, administratives et sociales. Notons également les multiples mobilisations qui ont eu lieu dans les pays accueillant la diaspora haïtienne, en particulier aux États-Unis, au Canada et en France. De nombreuses associations y ont lancé des collectes de fonds et diffusé des informations, tandis que les médias appelaient à continuer les donations.

Si des rassemblements et cérémonies religieuses se sont déroulés partout en Haïti, les acteurs politiques ont choisi d'organiser une grande commémoration à Morne Saint-Christophe, dans la localité de Titanyen au Nord de Port-au-Prince. Des milliers de victimes du séisme y ont en effet été enterrées, souvent de manière anonyme, dans les jours qui ont suivi la catastrophe et un mémorial y a été bâti. Aux côtés du chef de l'État M. Martelly se trouvaient des membres du gouvernement, des parlementaires ainsi que plusieurs personnalités comme l'ex-Président américain et Envoyé spécial des Nations Unies en Haïti Bill Clinton et l'ancien autocrate Jean-Claude Duvalier. Divers éléments du *répertoire d'action* peuvent ici être mentionnés, comme la minute de silence, la flamme du souvenir ou encore la mise en terre de plantules par le couple présidentiel entouré de dix enfants représentant les départements haïtiens. En outre, les discours qui ont été prononcés

---

3 Ce concept est emprunté à la sociologie des émotions de C. Traïni, cf. Traïni Christophe, *Émotions... mobilisations !*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2009. Il s'avère d'autant plus utile pour une analyse détaillée de l'événement.

accréditent cette volonté de *démonstration de l'unité nationale* face aux défis de la reconstruction. Or, la *rhétorique* de l'exécutif semble surtout s'adresser à ses partenaires internationaux dont les financements demeurent indispensables pour mener à bien les projets annoncés en ce début d'année 2012.

Ce deuxième anniversaire a surtout constitué l'occasion pour l'équipe gouvernementale de tirer un premier bilan de ses trois mois d'existence, mais également de lancer de grandes campagnes d'action publique. Rappelons dès à présent l'engagement du Président en faveur de la scolarisation gratuite de 900 000 enfants<sup>4</sup>. S'appuyant sur un budget global de l'État évalué à presque 3 milliards de dollars, le MTPTC (Ministère des Travaux Publics, Transports et Communications) a pu entamer un programme de sensibilisation sur les *bonnes pratiques* en matière de construction des habitations. Le Premier ministre, qui a déclaré que 2012 serait *l'année de la reconstruction*, a promis la rénovation de certains quartiers de Port-au-Prince, d'une vingtaine d'édifices nationaux et de trois mille logements sociaux, ainsi que l'électrification de plus de 200 000 maisons sur deux ans. Mais l'une des dispositions les plus commentées a été proposée par le chef de l'État, en l'occurrence la relocalisation dès mars 2012 des 4 600 familles occupant le Champ de Mars, non loin du Palais national. En effet, ce camp, situé sur la principale place publique de Port-au-Prince, incarne les difficultés du relogement et plus généralement du *relèvement* du pays. En ce sens, sa *réhabilitation* avec l'aide du gouvernement canadien – estimée à 20 millions de dollars – constitue un symbole pour l'équipe dirigeante, dans le prolongement de son plan 16/6<sup>5</sup>. Toutefois, le projet ne va pas sans susciter des tensions, les sinistrés ayant exprimé leur insatisfaction quant aux conditions de leur déplacement.

Cependant, la Présidence actuelle semble surtout privilégier une stratégie de relance économique en deux phases. Cet activisme apparent de l'exécutif s'appuie d'une part sur une véritable *diplomatie des affaires* selon l'expression du Ministre haïtien des Affaires étrangères et des cultes. Signalons que le nouveau chancelier provient lui-même du secteur privé, ayant créé une société de services en télécommunications d'envergure mondiale. Cet ancien entrepreneur a développé depuis sa nomination une politique étrangère fondée sur le *leitmotiv* « *Haiti is open for business* », qui paraît essentiellement compléter le *building back better* de Bill Clinton. Dans cette logique, le ministre et son président ont multiplié les déplacements afin de rétablir la confiance des investisseurs internationaux. À ce titre, citons

---

4 Cependant, il s'agit d'un défi complexe puisque les financements de l'opération restent encore à préciser.

5 Rappelons ici que le plan 16+6 consiste en la relocalisation d'environ 30 000 sinistrés, vivant dans six camps, au sein de seize quartiers de la zone métropolitaine de Port-au-Prince. Lancé à la mi-août 2011 et doté d'un budget de 78 millions de dollars approuvé par la CIRH, le projet a été présenté comme le véritable début de la reconstruction, prise en charge par le gouvernement.

la participation de Michel Martelly au 42<sup>e</sup> sommet de Davos du 25 au 29 janvier 2012, ou encore le voyage du Premier ministre aux États-Unis pour intensifier la *coopération* bilatérale. Mais le chef de l'État haïtien s'est aussi distingué par sa proximité avec l'ALBA (Alliance Bolivarienne pour les Amériques) créée à l'instigation d'Hugo Chavez, ainsi que par ses démarches d'adhésion auprès de l'Union Africaine. En outre, le rapprochement avec la République dominicaine s'est poursuivi, depuis l'affirmation de la solidarité insulaire exprimée lors du séisme. À telle enseigne que les présidents Martelly et Fernandez ont inauguré le 12 janvier un nouveau campus universitaire dans le département du Nord, dont le coût (30 millions de dollars) a été assumé par le gouvernement et le secteur privé dominicains. Ce renforcement des relations entre les deux États témoigne à cet égard des *possibilités* ouvertes par le désastre en matière de politiques de réconciliation.

Cette effervescence diplomatique, mêlant opportunités économiques et coopération Sud-Sud, accompagne d'autre part un accroissement de l'*attractivité* du pays. Ce qui se traduit concrètement par l'allègement considérable des délais d'implantation d'une entreprise en Haïti –actuellement près d'une centaine de jours–, mais aussi par le développement du tourisme jusqu'ici inexistant. Un conseil interministériel devrait par ailleurs être instauré sur ce dernier point selon le gouvernement. Citons l'exemple de la construction d'un hôtel Marriott à Port-au-Prince, financé à hauteur de 45 millions de dollars par le groupe de télécommunications Digicel en collaboration avec l'organisation philanthropique de Bill Clinton. L'ex-Président américain aurait mis en contact l'opérateur téléphonique et la firme hôtelière afin de remettre Haïti «*sur le chemin de la reprise économique*» selon ses dires. Le Forum *Investir en Haïti*, qui s'est tenu dans la capitale en décembre 2011 –rassemblant plus de mille personnes de vingt-neuf nationalités– indique bien le rapprochement entre les autorités et les multinationales sous les auspices de la Fondation Clinton et de l'IDB (*Inter-American Development Bank*).

Ainsi, la nouvelle équipe dirigeante valorise-t-elle ces partenariats public-privé en lien étroit avec l'international, à l'image du parc industriel Caracol inauguré récemment dans le Nord-ouest du pays. Ce projet réunit les gouvernements haïtien et américain, l'IDB et la firme sud-coréenne Sae-A Trading Co. Ltd., spécialisée dans le textile et l'un des principaux fournisseurs des compagnies états-uniennes Wal-Mart Stores Inc. et Gap Inc. Soutenu par l'envoyé spécial des Nations Unies Bill Clinton, le coût total de l'opération est estimé à plus de deux cent millions de dollars, avec pour objectif d'employer à partir de mars 2012 environ 20 000 Haïtiens. Les promoteurs de l'initiative soulignent l'attraction éventuelle que l'infrastructure exercera sur les investisseurs étrangers, et la création d'un pôle d'activité en dehors de Port-au-Prince dans une logique de décentralisation. Mais des activistes haïtiens ont d'ores et déjà annoncé une menace, car l'industrie d'assemblage ne

revêtirait qu'un impact limité sans pour autant assurer un niveau de vie correct aux ouvriers locaux. Plus encore, ces acteurs anticipent les dommages environnementaux du projet situé sur des terres fertiles, menaçant l'économie locale et les petits propriétaires agricoles. L'arrivée potentielle de plusieurs dizaines de milliers de personnes constituerait sous ce rapport un déséquilibre majeur pour la région et un danger écologique pour la baie de Caracol<sup>6</sup>.

Outre cette considération, un ensemble d'associations et de chercheurs ont dénoncé ce type d'activités comme étant l'incarnation d'un *capitalisme du désastre*, sous l'égide des autorités et d'un groupe de *partenaires* internationaux à travers les divers plans élaborés après le séisme. Ces critiques mettent en évidence les stratégies néolibérales régissant la reconstruction, privilégiant notamment les acteurs entrepreneuriaux et les méthodes issues du *New Public Management*. Dès lors, remarquons l'omniprésence de Bill Clinton, représentant non seulement l'ONU, mais aussi le *Clinton-Bush Haiti Fund* – qui a investi plus de 35 millions de dollars en Haïti depuis 2010 – ainsi que sa propre fondation proche des firmes multinationales et des milieux d'affaires locaux. Ainsi, l'ex-Président américain a publié une tribune intitulée « *Charity needs capitalism to solve the world's problems* » dans le quotidien britannique *The Financial Times* du 20 janvier 2012. Dans cet article, il se défend le rôle philanthropique du secteur privé, citant les exemples d'Haïti ou de la Fondation Gates comme des indicateurs positifs d'une nouvelle approche en matière de *gestion des problèmes mondiaux*. Notons que la multipositionnalité de cette personnalité, dotée d'un puissant réseau transnational, s'est de surcroît exprimée lors du choix de l'actuel Premier ministre. Ce dernier a en effet occupé de mars 2010 à juin 2011 la position de chef de bureau de Clinton aux Nations Unies.

Pourtant, rappelons que l'institution soutenue par l'émissaire spécial de l'ONU a contribué à créer, la CIRH, a fait l'objet d'une vive polémique dans la mesure où les participants haïtiens ont déclaré se sentir exclus du processus de décision. Plus encore, ils ont décrit la Commission comme un outil principalement conçu par les bailleurs pour leur propre usage et non pour renforcer les autorités locales. Cette évaluation sévère s'oppose toutefois à la vision de plusieurs diplomates et agences de coopération qui ont tiré un bilan favorable de l'expérience. Mais si celle-ci s'inscrit dans un conflit politique de longue durée, le non-renouvellement du mandat de la CIRH par le Parlement contre les souhaits du

---

6 Ces expertises alternatives s'appuient notamment sur l'expérience du parc industriel Codevi, implanté dans l'ouest du pays. Si cette initiative a pu être qualifiée de *réussite économique* par le nombre d'emplois créés, elle a aussi entraîné le triplement de la population de la ville de Ouanaminthe en une décennie, en l'absence de développement concomitant des infrastructures publiques.

gouvernement, témoigne également de divergences profondes entre les protagonistes de la reconstruction sur les modalités à mettre en oeuvre.

## 2. Le bilan controversé d'une reconstruction *au ralenti*

Au-delà de cette seule problématique, il convient donc d'analyser les multiples perceptions du *relèvement du pays* deux ans après le séisme. En l'espèce, les divers intervenants adoptent des positions sensiblement différentes qui traduisent un redéploiement de controverses déjà présentes avant le désastre, et dans lesquelles le rapport à l'international joue un rôle fondamental. Restituer ces conceptions hétérogènes vise dans une certaine mesure à *déconstruire le processus de reconstruction*, et notamment la perspective dominante de l'exécutif soutenu par ses partenaires extérieurs. Il convient à ce stade se garder d'employer des vocables homogénéisant et réducteurs, tels que la *société civile*, la *communauté internationale* ou *l'État haïtien*. En effet, sous ces dénominations coexistent des configurations complexes d'unités aux intérêts contradictoires<sup>7</sup>. Dès lors, les *tactiques de stigmatisation* des intervenants s'articulent à des *imputations de responsabilité* quant aux difficultés rencontrées.

Dans un premier temps, les bilans des principaux acteurs transnationaux – SNU (Système des Nations Unies), bailleurs multilatéraux et ONGI – soulignent les réussites obtenues, en rappelant que la tâche reste conséquente. Citons le Secrétaire général des Nations Unies, qui évoque d'*importants progrès* et des *avancées considérables* tout en appelant les donateurs à tenir leurs engagements. Ban Ki-moon a de surcroît assuré l'équipe dirigeante de son soutien pendant qu'*Haïti passerait d'une phase de crise à la reconstruction*. Un certain optimisme partagé par la ministre canadienne de la coopération qui a déclaré – lors d'une visite officielle le 12 janvier – que les conditions du dialogue auraient changé grâce à *l'esprit entrepreneurial* des Haïtiens. Ce qui fait écho aux propos de l'ambassadeur des États-Unis à Port-au-Prince qui préconise une *relance par l'investissement*. Cet ensemble de décideurs tend plutôt à approuver les modalités du relèvement appuyé par la Banque mondiale et l'IDB, et orchestré en partie par Bill Clinton.

---

7 Ainsi, la volonté du Président de recréer une force armée nationale s'est-elle heurtée à la désapprobation publique de décideurs internationaux – comme le Conseil de sécurité de l'ONU – en dépit de leur soutien continu à la nouvelle équipe dirigeante. Par ailleurs, le projet semble avoir été mis en suspens après ces mises en garde.

Mais si l'on se tourne vers les opérateurs de l'aide sur le terrain, le constat paraît bien plus contrasté. Les différentes agences du SNU ont surtout insisté sur le fait que 2011 constituait une *année de transition* marquée par quelques avancées. Comme nous l'avons vu précédemment, l'*étape de l'urgence* semble achevée et après des mois d'incertitude politique, un gouvernement a été nommé. En outre, l'épidémie de choléra aurait été relativement maîtrisée, tandis que le nombre de IDPs aurait connu une nette diminution pour se stabiliser à 500 000 personnes. Par ailleurs, plus d'un million d'enfants recevraient quotidiennement une assistance alimentaire du PAM (Programme Alimentaire Mondial) et plus de 1200 écoles auraient été remises en état de fonctionnement selon l'UNICEF. C'est pourquoi le rapport de l'Appel consolidé des Nations Unies daté de fin 2011 évoque « *une amélioration de la situation humanitaire pour une grande partie de la population* ».

Cependant, si certains objectifs ont été atteints, les officiels onusiens considèrent que la reconstruction ne fait que débiter. Des ONGI se sont montrées plus critiques, à l'instar de MSF (Médecins Sans Frontières) qui a déploré le manque d'infrastructures sanitaires d'accès gratuit à Port-au-Prince, où quatre hôpitaux desservent trois millions de personnes. Plus généralement, il existe un relatif consensus, partagés par les bailleurs et les grandes agences d'aide qui incriminent le *terrain*. Dans cette perspective, l'immobilisme des opérations est surtout imputé à la longue période de crise politique ayant suivi les élections. Le chef de mission d'ACF (Action Contre la Faim) fait ainsi référence à l'affrontement entre l'exécutif récemment élu et le parlement, conflit qui s'est traduit par l'épineuse négociation pour la formation d'un gouvernement. De même, les difficultés structurelles du pays avant même le séisme sont fréquemment invoquées pour expliquer le rythme des activités menées. Enfin, un autre thème récurrent réside dans la corruption présumée des élites – objectivée dans le classement de *Transparency International* – et les risques de détournement.

Remarquons que certains acteurs vont plus loin que cette explication contextuelle, à l'instar d'Oxfam. Dans une note d'information publiée en janvier 2012, cette ONGI a identifié plusieurs problèmes dans l'intervention internationale<sup>8</sup>. À commencer par la lenteur du processus de reconstruction, liée au décaissement interminable des fonds promis par les bailleurs<sup>9</sup>. Ce phénomène a attiré l'attention de nombreux commentateurs, dont le co-directeur du *think-tank* états-unien CEPR (*Center for Economic and Policy Research*). Ce dernier a évoqué un *manque remarquable de progrès*, tout en dressant une analyse critique

---

8 Cf. Oxfam, « Haïti : une reconstruction au ralenti. Deux ans après le tremblement de terre », *Note d'information Oxfam*, 10 janvier 2012, consultable sur le site : <http://www.oxfam.org> [1er février 2012].

9 Précisons qu'il ne s'agit pas des dépenses effectives sur le terrain, mais du transfert de fonds depuis les bailleurs jusqu'à leurs partenaires.

de l'aide extérieure : seuls 10% des fonds du HRF (*Haitian Reconstruction Fund*) auraient été employés sur le terrain. En outre, la plupart des projets approuvés par la CIRH, d'une valeur de 3 milliards de dollars, n'auraient pas même débuté. Plus encore, la quasi-totalité des contrats établis par USAID (*United States Agency for International Development*) aurait été attribuée à des firmes américaines, et 2,4% d'entre eux concerneraient directement des entreprises haïtiennes. Ce qui fait écho au discours de l'ex-gouverneure générale du Canada Michaëlle Jean, désormais envoyée spéciale de l'UNESCO (Organisation des Nations Unies pour l'Éducation, la Science et la Culture). Si celle-ci a stigmatisé la *négligence meurtrière*, le *laisser-faire irresponsable* et le *désordre généralisé* – ayant conduit à une absence de régulation sur la construction des habitations –, elle a dénoncé également le contournement systématique de l'État, notamment par les coopérations américaine et canadienne. Selon les données du FTS (*Financial Tracking Services*) des Nations Unies, 6% des fonds bilatéraux d'assistance pour le *relèvement* auraient été répartis entre des institutions nationales.

Remarquons à ce stade que l'*imputation de responsabilité* cible surtout les bailleurs, accusés de faire stagner des activités et d'affaiblir le gouvernement. Le Comité de Coordination des ONG d'Haïti, rassemblant des organisations comme ACTED (Agence d'Aide à la Coopération Technique et au Développement), MDM (Médecins du Monde) ou World Vision, a ainsi publié le 11 janvier 2012 un appel enjoignant les donateurs à maintenir leurs engagements envers le pays. Ce collectif fait état de besoins substantiels alors que de nombreux opérateurs non-gouvernementaux doivent cesser leurs programmes, faute de moyens. Précisons que des *diagnostics* relativement voisins critiquent la *gouvernance* même de la reconstruction, autrement dit l'architecture complexe du système de financement destiné à de multiples acteurs aux statuts différents.

Enfin, la sempiternelle question de la coordination, déjà débattue lors de précédentes mobilisations humanitaires – citons les meurtrières saisons cycloniques de 2004 et de 2008 –, demeure encore très présente. À ce sujet, un ancien délégué du CICR (Comité International de la Croix-Rouge) a décrit une *situation désespérante* caractérisée par une absence de *leadership* nécessaire à la gestion de l'aide internationale. Un constat partagé par le Secrétaire général de l'OEA (Organisation des États Américains) qui a incriminé le manque de cohérence des activités. Une variante de cette posture identifie les difficultés dans la transition entre *urgence* et *long terme*, les deux temporalités ne bénéficiant pas d'une attractivité équivalente pour les bailleurs, tout en ne faisant pas appel aux mêmes agences. Portée par des réseaux d'experts-praticiens, cette réflexion vise à mettre en cause cette multitude d'ONG, souvent peu professionnalisées et n'évoluant que dans le temps court. Leur retrait inévitable au bout de quelques mois aboutit à des déstabilisations supplémentaires, comme par exemple des licenciements massifs selon le

président de MDM-Suisse. Ce dernier décrit une *déferlante humanitaire* teintée d'*amateurisme* détruisant les liens tissés dans la durée par les opérateurs travaillant en continu dans le pays.

Par ailleurs, de nombreux intervenants locaux et transnationaux ont développé un réquisitoire concernant la mise à l'écart des populations et de l'État ciblés lors du processus de reconstruction. Outre la question de l'attribution des fonds, la planification se serait effectuée sans véritable participation des sinistrés aux décisions qui répondraient avant tout à l'agenda des donateurs. Ainsi, le directeur d'ActionAid en Haïti a-t-il souligné l'exclusion des *associations de base*, et plus généralement de la *société civile*, dans la conception des projets. Des personnalités politiques se sont plaintes, comme on l'a vu, du mode de fonctionnement de la CIRH et de l'indifférence des acteurs internationaux à leurs doléances. Pour l'heure, les orientations choisies par Bill Clinton et l'équipe dirigeante ne font pas l'unanimité, point sur lequel nous reviendrons par la suite.

Enfin, d'autres critiques plus radicales, qui n'émanent pas uniquement de mouvements locaux, condamnent *l'intervention militaro-humanitaire* dans son ensemble. L'ex-ambassadeur de l'OEA en Haïti avait déjà dénoncé fin 2010 la transformation du pays en *laboratoire d'expérimentation*, avant de démissionner quelques jours plus tard. Les arguments de ce diplomate brésilien, largement repris dans les médias haïtiens, pointaient une dimension contre-productive, voire néfaste de la coopération internationale. Plus récemment, le représentant de l'UNASUR (Union des Nations Sud-Américaines) à Port-au-Prince a émis une déclaration similaire en déplorant la *cacophonie* de l'aide en Haïti et *l'impérialisme humanitaire*, tout en souhaitant une position centrale de l'État.

À partir de ces multiples *tactiques de stigmatisation*, il paraît difficile de déterminer des groupes particulièrement *étanches* et associés à un *diagnostic* exclusif. La plupart des agences font notamment référence à la complexité du *terrain*, qu'il s'agisse de l'instabilité politique ou des fortes inégalités socio-économiques. Cependant, les discours articulent souvent divers niveaux d'analyse qui peuvent nous aider à dresser une typologie sommaire de ces controverses.

Dans un premier temps, distinguons les débats qui ont lieu au sein de l'*arène* des opérateurs de l'assistance portant essentiellement sur son fonctionnement et son efficacité. La coordination, l'*amateurisme*, les modalités du financement ou l'*accountability* en constituent les problématiques dominantes. Ces thématiques sont caractéristiques de la *professionnalisation* d'un espace aux frontières encore floues mêlant des participants plus ou

moins *légitimes*. Il s'agit donc de définir des arrangements collectifs reposant sur des rôles relativement stables, tout en rationalisant et en standardisant Les *bonnes pratiques*.

Toutefois, d'autres argumentaires, surtout défendus par les mouvements sociaux et militants, mettent en cause l'*ordre militaro-humanitaire* en lui-même. S'y agrègent plusieurs registres dénonciateurs, depuis la mise à l'écart de l'État ou des *bénéficiaires* jusqu'à la condamnation générale d'un système auto-entretenu par la précarisation de la situation. Ces tactiques de stigmatisation peuvent être empruntées par des acteurs aux positionnements très différents : des partis nationalistes dénonçant une *occupation étrangère*, des associations s'inscrivant davantage dans la dynamique altermondialiste et contestant les politiques néolibérales de reconstruction, etc.

Dès lors, il importe de s'attarder sur l'hétérogénéité et la complexité de cet enchevêtrement de discours et d'interprétations croisées. En l'occurrence, le décalage entre certaines problématiques internes à l'arène des opérateurs transnationaux, qui prennent la forme d'expertises techniques, et le cadrage nettement plus *politisé* des organisations locales. Cette polarisation n'empêche pas tout dialogue parmi ces multiples intervenants, mais la perspective adoptée transforme considérablement La signification du terme *reconstruire*. Signalons ici les efforts entrepris par les agences humanitaires pour améliorer leurs *performances* sur le terrain, depuis la standardisation de normes – à l'image du projet SPHERE – jusqu'aux débats autour de l'*accountability*.

Ces évolutions n'épuisent cependant pas l'appropriation par les sinistrés des dispositifs d'aide toujours plus technicisés et sophistiqués. De nombreux observateurs ont insisté sur le sentiment général d'exclusion de la population haïtienne à tous les niveaux, du gouvernement jusqu'aux IDPs. Ces deux logiques de rationalisation et de participation s'avèrent alors potentiellement contradictoires, dans la mesure où l'approfondissement des procédures de contrôle et de *transparence* voulu par les bailleurs cantonne les autorités, quelles qu'elles soient, dans une position relativement passive. La *responsabilité* paraît de plus en plus *diluée* dans cette configuration complexe : le *blaming* s'étend dès lors à l'ensemble des opérateurs interférant dans le processus, en particulier la catégorie floue que constituent les ONG.

Si ces dernières restent la cible récurrente de critiques dans leurs États d'origine, elles font l'objet d'une stigmatisation depuis déjà plusieurs décennies en Haïti. La rhétorique de la *République des ONG* se serait ainsi consolidée depuis le tremblement de terre selon certains commentateurs, avec l'arrivée massive de la *déferlante humanitaire*. Il faut toutefois noter la profonde ambiguïté qui règne à ce sujet, à commencer par l'attitude du

gouvernement. Le ministre de la planification et de la coopération externe a récemment avoué que ses services n'étaient pas prêts à remplacer les ONG, en dépit des déclarations du président appelant à un contrôle renforcé de leurs activités. Citons également un député haïtien incriminant publiquement le 12 janvier les acteurs non-gouvernementaux qui tenteraient de se substituer à l'État. De la même manière, si ces opérateurs transnationaux sont accusés de monopoliser les personnels les plus qualifiés en proposant de hauts salaires, ils détiennent surtout un rôle socio-économique de premier plan.

Ce rapport complexe à l'international dans le pays nous invite à esquisser quelques pistes de réflexion sur l'espace politique en Haïti. En l'espèce, ce dernier apparaît relativement déconnecté du processus de reconstruction dans les bilans analysés.

### **3. Une reconstruction encadrée dans l'espace politique local**

À l'évidence, ces débats témoignent du fait que la présence d'acteurs externes constitue un enjeu récurrent de mobilisation depuis plusieurs années. Dès lors, le *relèvement d'Haïti*, tel qu'il a été décidé et mis en œuvre par l'exécutif et ses partenaires, semble s'inscrire dans la continuité de cette histoire contestataire. Outre les cérémonies et les commémorations, de nombreux événements protestataires se sont en effet déroulés aux alentours du 12 janvier 2012. Signalons le rassemblement de plusieurs milliers de personnes à l'instigation de la plate-forme *Je Nan Je – Les yeux dans les yeux* – émanant de quelques associations issues de différents départements. Déposées au parlement, les revendications de ce consortium portent notamment sur la réforme agraire et l'accès à la terre, l'aménagement du territoire et des logements sociaux, et la transparence de l'action publique. Selon ses animateurs, il s'agit de promouvoir une *reconstruction découlant d'une concertation haïtiano-haïtienne*.

D'autres manifestations réunissant quelques centaines d'individus ont eu lieu, en particulier celle du collectif des organisations pour la défense du droit au logement. Cette structure créée après le séisme regroupe de multiples acteurs du militantisme haïtien : citons le GARR (Groupe d'Appui aux Rapatriés et Réfugiés), la POHDH (Plate-forme des Organisations Haïtiennes de Défense des Droits Humains), la PAPDA (Plate-forme de Plaidoyer pour un Développement Alternatif) ou encore FRAKKA (Force de Réflexion et d'Action sur la Question du Logement). Lors de cette marche, les slogans condamnaient pêle-mêle l'inaction gouvernementale, la CIRH, la MINUSTAH (Mission des Nations Unies

pour la Stabilisation en Haïti) mais également l'impunité dont bénéficierait l'ex-despote Jean-Claude Duvalier.

Ces exemples montrent la connexion de ces problématiques au sein de ce que ces mouvements sociaux entendent par *reconstruction*. Ce qui apparaît très éloigné du sens privilégié par les décideurs internationaux ou l'exécutif, dont les objectifs techniques évacuent en apparence le politique. Pourtant, ce dernier aspect paraît difficilement dissociable d'un processus visant à encourager la participation des Haïtiens. Si bien que l'action rhétorique du gouvernement, prônant une relance économique fondée sur la *réconciliation*, mérite d'être confrontée avec certaines des thématiques que ces activistes tentent de mettre sur l'agenda.

Revenons en premier lieu sur la question du relogement, indissociable d'une profonde réforme foncière, selon l'expertise alternative proposée par ces associations. Seuls le plan 16/6 et la récente initiative du Champ de Mars paraissent destinés à gérer la situation des IDPs. Ce dernier s'avère en effet *mis en attente* par les autorités et ses partenaires internationaux qui se focalisent davantage sur la dynamisation du secteur privé. Les camps de sinistrés apparaissent comme un *problème* appelant des mesures de court terme, en l'occurrence de faibles indemnités – de quelques centaines de dollars tout au plus – versées aux déplacés afin qu'ils quittent les places publiques. Malgré la construction de 100 000 abris provisoires en dur – accueillant 420 000 personnes – selon l'OIM, l'insuffisance des dispositifs a été rappelée lors de ces mobilisations de janvier 2012. Dans cette logique, ces organisations ont également pris part à la lutte contre les évictions forcées, soutenues en cela par certaines ONGI. En témoigne l'intervention d'Amnesty International dont les communiqués ont sévèrement condamné les agissements de quelques municipalités et propriétaires. Cet acteur transnational a mis en évidence les *violations des droits fondamentaux* – commises avec la complicité présumée de la police –, contribuant ainsi à la *mise en visibilité* d'une réalité qui n'a pas véritablement fait l'objet d'engagement ferme de la part de l'État.

Outre cette considération, les contestataires se sont concentrés sur les conditions de réinstallation, souvent déplorables selon le journal *Le Matin*. Le *bidonville* de Canaan, au Nord de Port-au-Prince, est désormais devenu le symbole des difficultés du relogement, rassemblant de nombreuses familles évincées des propriétés publiques ou privées qu'elles occupaient. Les pratiques violentes de *déguerpissement* – comme l'évacuation de la place de Jérémie en décembre 2011 –, ou les indemnités insuffisantes ont conduit des dizaines de milliers de personnes à vivre dans cette zone isolée, située autour du camp de Corail-Cesselesse. Pour l'heure, les comités de Canaan se plaignent d'être oubliés non seulement

par les autorités, mais également par les ONG qui ne parviendraient pas à y ouvrir de nouveaux programmes en l'absence de financements.

Dès lors, Architectes de l'Urgence a pu dénoncer un phénomène de pérennisation du précaire, voire de *bidonvillisation*, en ce que la construction permanente ne serait pas favorisée par l'action publique. Ce qui témoigne des ambiguïtés du relèvement : si la *question foncière* existait bien avant le séisme, aucune disposition n'a été prise face à l'urbanisation galopante. À cet égard, l'incertitude généralisée entoure l'attribution des terrains, ne serait-ce que sur le plan institutionnel car plusieurs organes administratifs se partageraient cette fonction. D'autant qu'en l'absence de zonage et de cadastre établi sous l'égide de l'État, il paraît impossible d'établir le statut d'une terre et l'identité de son propriétaire. Selon les protestataires, cette priorité apparaît négligée par les autorités qui n'auraient pas développé de réponses structurelles à l'image d'un plan d'aménagement du territoire. Un tel déficit est tout autant stigmatisé en ce qui concerne le secteur agricole, dont les difficultés n'auraient pas reçu d'attention particulière bien que le pays demeure encore largement rural.

Dans ces conditions, les mesures de la nouvelle équipe dirigeante et de ses partenaires ont pu être qualifiées de *cosmétiques*, voire susceptibles d'accentuer les inégalités déjà existantes. Dans cette logique, l'exécutif chercherait à attirer les investissements extérieurs afin d'implanter des filiales d'assemblage textile, en jouant sur l'attractivité d'Haïti. Celle-ci repose sur une main d'œuvre peu coûteuse pour les multinationales, alors que le pays bénéficie du Hope (*Hemispheric Opportunity through Partnership Encouragement*) Act II, voté en 2008 par le congrès des États-Unis. Cette disposition permet aux entreprises installées sur l'île d'exporter en *duty-free* certains produits – en l'occurrence des articles vestimentaires – sur le marché américain. Mais l'on peut considérer que cette stratégie tend à maintenir, sinon à renforcer, la position du pays dans le système international en tant que périphérie spécialisée. Citons l'économiste haïtien Camille Chalmers – et secrétaire exécutif de la PAPDA – qui a pu dénoncer *le scandale* du salaire minimum dans le secteur textile, estimé à 3,70 dollars par jour. En fait, les initiatives de *relèvement*, sous couvert de création d'emplois, développeraient moins à long terme le pays qu'elles n'offriraient aux firmes la possibilité d'abaisser leurs coûts de production. Le groupe Ayiti Kale Je (*Haiti Grassroots Watch*) a aussi critiqué les effets néfastes d'un modèle de croissance économique fondé sur des ateliers de manufacture – *sweatshop model* – en enquêtant sur des expériences similaires menées dans les Caraïbes.

Pour autant, ces débats sur les modalités de la reconstruction ne sauraient être totalement disjoints de controverses identifiées comme *politiques*. Si l'on s'intéresse plus

précisément à la polémique autour de l'ex-autocrate Jean-Claude Duvalier, il convient d'observer qu'une partie des organisations militantes évoquées plus haut se retrouvent dans – ou aux côtés – du Collectif contre l'impunité. Ce rassemblement a été créé le 18 janvier 2011, deux jours après le retour de l'ancien despote en Haïti, autour d'une vingtaine de personnes ayant porté plainte au parquet de Port-au-Prince contre Baby Doc. Il fédère aussi la POHDH, le RNDDH (Réseau National de Défense des Droits Humains), *Kay Fanm* (La Maison des Femmes) ou encore le CEDH (Centre Œcuménique des Droits Humains). Cependant, cette mobilisation s'est heurtée à la lenteur de l'instruction, pendant laquelle celui qui fut président à vie jusqu'en 1986 aurait été entièrement libre de ses mouvements avec la bénédiction de l'exécutif. Si le chef de l'État a été lui rendre visite en octobre 2011, il l'a surtout invité à la cérémonie du 12 janvier 2012 à Titanyen, ce qui a provoqué un scandale<sup>10</sup>. L'ex-dictateur y est apparu sur la tribune, non loin de Bill Clinton et des membres du gouvernement. M. Martelly a même affirmé, dans un entretien accordé fin janvier 2012 à l'*Associated Press*, qu'il était prêt à pardonner Baby Doc, avant de se rétracter dès le lendemain devant les réactions indignées de plusieurs acteurs. L'enquête a néanmoins abouti quelques jours plus tard au renvoi de Duvalier devant un tribunal correctionnel pour malversations et corruption, ignorant tous les chefs d'accusation ayant trait aux droits humains.

Pour l'heure, cette controverse permet d'illustrer les limites de l'action rhétorique de l'Exécutif en matière de *réconciliation nationale*. Loin de calmer les esprits, cette attitude a suscité la formation d'une *coalition de causes* regroupant les associations déjà citées, le BAI (Bureau des Avocats Internationaux), Amnesty International, ASFC (Avocats Sans Frontières Canada) et Human Rights Watch. Citons également les prises de position de la Commission Interaméricaine des Droits de l'Homme et du Conseil des Droits de l'Homme à Genève, qui ont non seulement recommandé de juger Duvalier, mais auraient aussi offert leur appui technique. Dans le même temps, remarquons le silence des protagonistes internationaux de la reconstruction qui ont accepté la présence de Baby Doc. Dès lors, cette affaire se trouve de plus en plus liée au *relèvement*, si l'on considère les effets de *dé légitimation* éventuels, sans qu'il y ait pour autant un lien de causalité direct entre les deux.

Enfin, notons que la dynamique contestataire a été entretenue par un certain nombre de scandales impliquant les *acteurs externes*, en premier lieu la découverte de l'origine du choléra. Plusieurs rapports d'expertise ont finalement démontré l'importation de l'épidémie *via* le contingent népalais de la MINUSTAH, ce qui a exacerbé d'autant les

---

<sup>10</sup> D'autant que certains commentateurs rappellent que cette même localité fut utilisée par les milices duvaliéristes pour faire disparaître leurs victimes.

tensions entre les casques bleus et la population<sup>11</sup>. Par ailleurs, la situation a empiré avec la révélation de plusieurs cas d'abus sexuels impliquant des militaires de la mission onusienne. La position de cette dernière à l'égard du choléra semble à maints égards témoigner du souci de requalifier le problème en lui conférant une autre interprétation. Dans un premier temps, la mission n'a pas jugé nécessaire de se renseigner sur les causes de la maladie, alors que la rumeur de son implication circulait. Enfin, lorsque des émeutes à Cap-Haïtien ont éclaté fin 2010 contre les soldats de l'ONU, la MINUSTAH les a qualifiées de tentatives de déstabilisation dans le contexte pré-électoral. Sans préjuger des intentions des manifestants, il faut cependant souligner l'approche technique et *dépolitisée* de la branche armée des Nations Unies.

Cette brève cartographie des controverses qui se sont redéployées ce 12 janvier 2012 cherche à montrer que la *reconstruction* ne peut être entendue comme une simple succession de projets ayant pour objectif un *retour à la normale*. Il s'agit avant tout d'un enjeu de luttes et de compétitions pour en définir les orientations, les modalités. Celui-ci se trouve donc indissociablement lié à l'espace politique reconfiguré par le séisme. Pour autant, le rapport de forces situe clairement la direction des opérations sur le plan international, ou transnational. Ces acteurs s'appuient sur des procédures relativement standardisées et sur un certain nombre de normes guidant leur agenda. Toutefois, la technicisation du processus – s'appuyant sur des priorités systématiquement chiffrées et le développement de dispositifs de contrôle et d'évaluation – rentre potentiellement en contradiction avec l'impératif d'inclure les populations sinistrées et le gouvernement marginalisé. L'ambiguïté de la *présence extérieure* paraît résider en partie dans cette mise à l'écart apparente du politique, alors que ces intervenants prétendent façonner l'avenir du pays.

Dès lors, la problématique de l'État semble prendre une nouvelle dimension en Haïti, alors que se diffusent et circulent des savoir-faire privilégiant les opérateurs privés et leurs méthodes. Cette importation stimulée par l'extérieur pose la question de sa réappropriation par les acteurs locaux, dans la mesure où le pays apparaît à nouveau comme un *laboratoire d'expérimentation*. Dans cette perspective, les outils du *capitalisme du désastre* seraient mis au service du relèvement du pays, dans une volonté de rupture avec les échecs passés.

---

<sup>11</sup> . Un collectif d'avocats, composé notamment du BAI (Bureau des Avocats Internationaux), constitue actuellement un dossier visant à établir la responsabilité de l'ONU dans la crise sanitaire du choléra, et à obtenir des millions de dollars de réparation.

Cependant, cette tentative pourrait rapidement tourner court si l'instabilité politique s'intensifie, variable indépendante largement ignorée par les décideurs transnationaux. En s'efforçant de prendre au sérieux ces rapports de forces, nous avons tenté de nous démarquer d'un modèle séquentiel qui les réduit à une simple donnée. Ce déplacement du regard nous a permis de restituer une partie de ce qui se joue, à de multiples échelles, dans la gestion internationale d'une catastrophe naturelle.

## Bibliographie indicative

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.

Clinton Bill, "Charity Needs Capitalism to Solve the World's Problems", *The Financial Times*, 20 janv. 2012.

Crane Keith et al., « Building a More Resilient Haitian State », *Rand Corporation, National Security Research Division*, 2010, consultable sur le site de la Rand Corporation : <http://www.rand.org> [20 janvier 2012].

Fassin Didier, Pandolfi Mariella (Éds.), *Contemporary States of Emergency. The Politics of Military and Humanitarian Interventions*, New York, Zone Books, 2010.

Gunewardena Nandini, Schuller Mark (Éds.), *Capitalizing on Catastrophe. Neoliberal Strategies in Disaster Reconstruction*, Lanham, Altamira Press, 2008.

Jones Charles O., *An Introduction to the Study of Public Policy*, 3<sup>ème</sup> éd., Monterey, Brooks/Cole Publishing Company, 1984.

OCHA (*Office for the Coordination of Humanitarian Affairs*), *Appel Global pour Haïti 2012*, 9 déc. 2011, consultable sur le site d'OCHA : <http://www.unocha.org> [3 février 2012].

Office of the Special Envoy for Haiti, *Has Aid Changed? Channelling Assistance to Haiti Before and After the Earthquake*, juin 2011, consultable sur le site de l'Émissaire spécial des Nations Unies en Haïti : <http://www.haitispecialenvoy.org> [7 février 2012].

Oxfam, « Haïti : une reconstruction au ralenti. Deux ans après le tremblement de terre », *Note d'information Oxfam*, 10 janvier 2012, consultable sur le site : <http://www.oxfam.org> [1<sup>er</sup> février 2012].

Paule Clément, « La pérennisation d'une solution provisoire. La gestion des *déplacés internes* en Haïti après le séisme du 12 janvier 2010 », *Fil d'Ariane, Chaos International*, sept. 2011, consultable sur le site de Chaos International : <http://www.chaos-international.org>.

Revet Sandrine, *Anthropologie d'une catastrophe. Les coulées de boue de 1999 au Venezuela*, Paris, Presses de la Sorbonne Nouvelle, 2007.

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

Salomé Giovanna, « Camps, *transitional site* et relogement à Port-au-Prince après le séisme du 12 janvier », *Le Kiosque du CERI*, janvier 2012, consultable sur le site du CERI : <http://www.ceri-sciences-po.org> [8 février 2012].

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

Traïni Christophe, *Émotions... mobilisations !*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2009.