

VILLES EN CRISE: CONSULTATIONS - Port au Prince, Haïti

MARS 2016

Aperçu des consultations urbaines

En 2050, plus de 70% de la population mondiale vivra en milieu urbain. Cette accélération du phénomène d'urbanisation s'accompagne d'une vulnérabilité accrue des villes face aux catastrophes d'origine naturelle et humaine. De plus en plus, les acteurs humanitaires interviennent dans la réponse aux crises urbaines. Ils sont cependant souvent peu outillés pour appréhender les dynamiques socio-économiques souvent complexes des villes et leurs structures de gouvernance, et n'interagissent que peu avec elles. Face à ce défi, le Sommet Humanitaire Mondial a mandaté un Groupe d'Experts Urbains afin d'identifier les recommandations clés visant à promouvoir une réponse humanitaire améliorée aux crises urbaines.

Afin de contribuer à cette discussion, IMPACT Initiatives et le Réseau Mondial des Villes, Gouvernements Locaux et Régionaux (UCLG) ont organisé une série de consultations dans 6 villes touchées par des catastrophes d'origine naturelle ou humaine. En partenariat avec les autorités locales et les acteurs humanitaires, chaque ville a identifié des leçons apprises et des lignes directrices pour guider des réponses à venir, décrites dans les rapports existants pour chacune des villes ainsi que dans le rapport d'ensemble qui sera présenté en mai 2016 au Sommet Humanitaire Mondial, en partenariat avec le Groupe d'Experts Urbains.

Processus de consultation :

- 1 Définition des questions directrices communes à toutes les villes par le Groupe d'Experts Urbains
- 2 Entretiens bilatéraux avec les autorités municipales et la société civile, les agences onusiennes, les ONGs et les bailleurs impliqués dans la réponse.
- 3 Consultations finales présidées par les maires locaux dans le but d'identifier des recommandations pour répondre à des crises futures.
- 4 Résultats des entretiens et des consultations résumés dans un rapport global et des rapports spécifiques pour chaque ville.

INTRODUCTION

Le séisme du 12 janvier 2010 en Haïti restera l'une des plus importantes catastrophes naturelles ayant touché le monde au cours des dernières décennies. D'une magnitude de 7 sur l'échelle de Richter, son épicentre étant situé à seulement 15 km de la capitale Port-au-Prince – qui compte avec sa périphérie près de 2,5 millions d'habitants – les conséquences pour la population ont été désastreuses. Le bilan final a fait état de plus de 220 000 morts, 300 000 blessés et 1,3 millions de personnes déplacées et sans abri, réparties dans plus de 1 350 sites à travers la capitale. Selon le gouvernement haïtien, 3 millions de personnes ont été directement ou indirectement touchées par le séisme.

RESULTATS PRINCIPAUX

De nombreuses difficultés ont été relevées par les participants aux consultations, et notamment a) le manque de préparation et de capacité de réponse des acteurs nationaux et internationaux pour faire face à un phénomène d'une telle ampleur b) le manque de coordination et de communication des acteurs humanitaires et nationaux, qui a d'une part généré une dichotomie de la réponse et, d'autre part, diminué les capacités de réponse locales pour la reconstruction c) le manque de communication et de partage de l'information avec les populations affectées.

Plusieurs recommandations ont été formulées dans le cadre de ce processus de consultation, qui mettent l'accent sur :

- Le renforcement des capacités des institutions étatiques et locales dans la gestion et prévention des crises et l'intégration des communautés dans ce processus;
- L'amélioration de la coordination entre les acteurs humanitaires, les autorités nationales/locales et acteurs locaux, y compris le transfert de compétences et le partage d'information;
- La capacité à pouvoir suivre et gérer les déplacements de populations;
- La prise en compte, dans la planification de la réponse, d'une approche multi sectorielle intégrée, définie autour de la notion de quartier

Récapitulatif de la réponse à la crise:

2010 : Les quinze premiers jours - l'urgence humanitaire

Dans les premiers jours suivant le séisme, la situation était chaotique : tous les services publics, acteurs locaux et humanitaires ont été dépassés voire directement touchés par le tremblement de terre. Le fait que la crise soit urbaine a compliqué sa compréhension et sa gestion. Au cours de cette première période, les principaux acteurs sur le terrain ont été la société civile, les sociétés nationales de la Croix Rouge et du Croissant Rouge, la protection civile, les agences onusiennes, les ONG présentes sur place, et les structures étatiques.

2010 – 2013 : De l'urgence au relèvement

Cette première phase passée, le pays a connu une arrivée massive d'acteurs internationaux comprenant des organisations internationales (OI) et des acteurs de la société civile d'autres pays. Ce phénomène a davantage complexifié la coordination entre acteurs et notamment celle avec les acteurs locaux. La population, qui s'est d'abord spontanément déplacée dans des zones inoccupées de la ville, a ensuite été majoritairement déplacée dans des camps mis en place par les ONG en dehors de la ville. Ces camps sont devenus un centre de gravité pour les populations affectées par le séisme, qui s'y sont rendues pour recevoir de l'aide, puisque c'est là qu'elle y était principalement concentrée.

2014 -2016 : Une réorientation stratégique marquant la fin des programmes d'urgence

Cette troisième phase a vu le nombre d'acteurs présents diminuer en raison de la fin de la situation d'urgence humanitaire. Les acteurs encore présents ont dû développer une stratégie davantage tournée vers le relèvement des populations, la reconstruction du pays et le renforcement des capacités des acteurs nationaux, alors même que le centre-ville de Port-au-Prince n'a toujours pas été reconstruit. Enfin, bien que 90% des camps soient désormais fermés, le processus de relocalisation n'est toujours pas terminé, et il existe un réel manque de suivi des personnes relocalisées. Ainsi, 10% des personnes touchées par le séisme se trouvent encore actuellement dans les camps, en attente de relocalisation.

PRINCIPALES DIFFICULTES RECONTREES LORS DU SEISME

1 La préparation des acteurs locaux et internationaux était insuffisante pour faire face à un séisme de cette magnitude

- Des plans de contingence existaient préalablement au 12 janvier 2010, mais, pour autant, ils ne prenaient pas en compte le risque sismique encore moins d'une telle ampleur, ni ne prévoyaient les ressources humaines et financières nécessaires. Les acteurs n'ont pas été en mesure de faire face à la situation.
- L'absence de plan d'aménagement du territoire et de cadastre a également joué un rôle dans le manque de préparation et de réponse. Le peu de normes de construction appliquées aux habitations a aggravé (i) le nombre de victimes du tremblement de terre, (ii) les dégâts matériels causés, ce qui a compliqué la mise en œuvre de la réponse (destructions bloquant les routes, l'aéroport, les communications, les bâtiments publics, etc.), en rendant difficilement accessibles les quartiers les plus touchés de Port-au-Prince.

2 La création des camps, le déplacement des populations et l'accès à l'aide humanitaire

- Une grande partie de la population a été relocalisée dans des camps dans la zone péri-urbaine de Port au Prince, à cause de l'incapacité d'héberger toute la population affectée en ville. L'aide humanitaire dont bénéficiaient les camps a engendré pour la population un réel phénomène d'incitation à s'y déplacer, sans qu'une planification pour le retour dans leur zone / abris d'origine ne soit développée.
- Les victimes qui s'étaient déplacées en province n'ont pas été prises en compte dans les premiers temps de la réponse humanitaire. L'aide accordée s'est majoritairement focalisée sur les individus restés dans l'agglomération de Port-au-Prince, et dans les camps aux alentours de la ville.
- L'accessibilité limitée de certains quartiers enclavés, souvent les plus défavorisés avec des violences et tensions communautaires fortes, ont compliqué davantage l'arrivée de l'aide humanitaire auprès de certaines victimes.

3 Le manque de coopération entre les différents acteurs à l'origine de la dichotomie de la réponse et du manque de renforcement des capacités locales

- De nombreuses faiblesses au niveau de la coopération ont été identifiées, et ce à tous les niveaux : (i) entre les OI et les ONG, (ii) entre les OI, les ONG et les institutions étatiques, (iii) entre les différentes institutions étatiques, (iv) entre les institutions étatiques et les autorités locales, (v) entre les OI, les ONG et les autorités locales, (vi) entre acteurs humanitaires, autorités locales et leaders communautaires. Ce manque de coopération a eu pour conséquence de créer des doublons au niveau des projets réalisés, ou encore, au niveau du choix des bénéficiaires.
- Ce manque de coopération a eu pour conséquence de créer des doublons au niveau des projets réalisés, ou encore, au niveau de la sélection des bénéficiaires.
- Ce manque de coopération a abouti à une absence de partage de certaines données clés, telles que les registres des personnes enregistrées dans les camps ou la liste des ménages relocalisés et aux acteurs en charge de leur centralisation. Cela a permis par exemple à certains bénéficiaires de s'enregistrer dans plusieurs camps afin de recevoir l'aide de plusieurs organisations.
- Au final, la réponse n'a pas su s'appuyer et renforcer les capacités de réponse existantes au niveau local, ce qui a affaibli les efforts de la reconstruction.

4 Le défaut de communication et de partage de l'information envers les populations touchées

Sur certaines thématiques, l'information a eu du mal à circuler, voire n'a pas du tout circulé, et les messages véhiculés auprès des populations touchées ont été parfois mal communiqués ou mal définis, du fait notamment que:

- lorsque le sujet de la reconstruction d'Haïti a été évoqué, la population a compris que la majeure partie de l'aide serait distribuée à Port-au-Prince, ce qui a provoqué une vague de retour vers la ville des populations qui avaient trouvé refuge dans leurs familles en province. Ceci a accentué le phénomène de développement des camps et des bidonvilles;
- les efforts de coordination n'ont pas suffisamment intégré de mécanismes de retour d'informations auprès des populations locales.

RECOMMANDATION ET BONNE PRATIQUES

1 Amélioration de la collaboration entre acteurs internationaux et les autorités nationales et locales :

- Le renforcement de l'Etat, et à travers lui, des autorités locales, a été défini comme une priorité afin d'améliorer la prise de décisions et la coordination des acteurs. L'Etat devrait être en mesure d'assurer la coordination des actions, en s'assurant que le travail des acteurs internationaux, nationaux et locaux s'inscrit bien dans le cadre des politiques publiques nationales et locales. Il est donc essentiel d'assurer un transfert de connaissances continu entre les différents acteurs, y compris la protection civile.
- Les acteurs impliqués doivent pouvoir disposer d'une bonne compréhension des mécanismes de réponse existants au niveau local, afin de pouvoir les intégrer dans la réponse globale à donner à une crise, dont ils seraient au centre, et non exclus.
- Les autorités locales devraient avoir un véritable rôle dans la consolidation des informations sur les besoins, les capacités et la réponse en cours sur leur territoire.

2 Amélioration de la prévention, de la préparation et de la réponse aux désastres urbains :

- Il manque – encore aujourd'hui – un plan de contingence intégrant le risque de tremblement de terre dans les zones urbaines, établi en lien avec les acteurs locaux, nationaux et internationaux, et qui devrait notamment inclure des mesures visant à anticiper une nouvelle catastrophe de grande ampleur.
- Une politique de prévention des risques naturels devrait être élaborée en parallèle des actions de préparation pour permettre au pays de se doter d'outils favorisant la compréhension et la surveillance des phénomènes naturels et de leur incidence afin de diminuer leur vulnérabilité.
- Le gouvernement/mairies, au travers des comités locaux et communaux de la protection civile présents dans chaque commune et section communale, devrait identifier dès maintenant des zones où les populations pourraient se déplacer en cas d'urgence et en dernier recours, mais également des zones de relocalisation. Les populations devront être informées de l'existence de ces lieux et des moyens par lesquels elles peuvent s'y rendre de manière temporaire. Enfin, sensibiliser les populations aux risques naturels fait partie intégrante d'une préparation optimale.

Bonne pratique : Développement d'un guide méthodologique de réduction des risques naturels en zone urbaine en Haïti

Par : Le Programme des Nations Unies pour le Développement Financé par ECHO et DFID

Depuis trois ans, avec l'appui du PNUD, les institutions nationales haïtiennes, les partenaires et experts locaux et internationaux ont élaboré ce guide méthodologique qui vise à coordonner les différentes actions de prévention, de protection, d'alerte, de préparation et de gestion de crise, de reconstruction, en soutenant le partenariat entre les différents acteurs de la gestion des risques. Ce guide présente la démarche de prise en compte du risque naturel dans l'urbanisation.- se sont mis à répliquer ce modèle.

Bonne pratique : Formation de leaders communautaires aux premiers secours

Par : La Direction de la protection civile et la Croix Rouge haïtienne

Après avoir constaté que les premiers secours avaient été assurés dans les premiers jours par la société civile et des volontaires de la CRH, le gouvernement, à travers la DPC, et à l'aide de la CRH et d'autres ONG, a décidé de former des leaders communautaires aux premiers secours (gestion des abris, premiers soins, etc.) : ce sont les Equipes d'intervention d'urgence (EPI). Les EPI nouvellement formées sont toutes équipées et travaillent sous la direction de la DPC, au niveau communautaire.

3 Promotion d'une réponse intégrée, communautaire et participative, définie selon une approche par quartier :

- La réponse à la crise devrait davantage privilégier une approche holistique, multisectorielle plutôt qu'une réponse déterminée en fonction du secteur d'intervention. Elle devrait être définie et mise en œuvre en interaction continue avec les communautés locales pour créer une forte mobilisation et garantir un ancrage local.
- Le niveau local devrait être directement impliqué dans la préparation et la réponse à la crise, notamment sur la gestion de certaines thématiques : l'application des plans au niveau local (via des exercices pratiques et des simulations), la sensibilisation de la population, la définition des lieux d'accueil temporaire ou de relocalisation, l'accompagnement et l'encadrement de la population en cas de catastrophe, la mise en place d'un cadastre ou d'un plan d'aménagement.
- La planification et la réponse à la crise doivent être clairement organisées autour d'une unité géographique locale comprise de tous, et ainsi privilégier une approche par quartier, pour permettre aux populations de s'identifier et de prendre part à la préparation et la réponse à la crise.

IMPACT Initiatives est un think-and-do-tank basé à Genève qui vise à façonner les pratiques et les politiques humanitaires dans le but d'améliorer l'efficacité des interventions et de créer un impact positif sur la vie de gens et de leurs communautés. IMPACT a mis en œuvre des évaluations, des suivis et des programmes de renforcement de capacités organisationnelles. L'organisation a établi une présence sur le terrain dans plus de 15 pays.

Le Réseau Mondial des Villes, Gouvernements Locaux et Régionaux (UCLG) est un réseau mondial de gouvernements municipaux et locaux, métropolitains et régionaux. L'UCLG a établi un groupe de travail sur les réponses d'urgence par les collectivités locales et régionales afin de fournir aux gouvernements locaux une plate-forme d'échange des savoirs et d'expertises sur la gestion de catastrophes.

Cités Unies France, est une fédération de gouvernements locaux et régionaux français impliqués dans les relations internationales et tout particulièrement dans la coopération décentralisée. Cités Unies France accueille le secrétariat du groupe de travail de l'UCLG et supporte le processus de consultation.

Bonne pratique : Mise en place d'un système de colocation à destination des victimes du séisme

Par : L'Unité de construction de logements et de bâtiments publics

Créée suite au tremblement de terre de 2010, l'UCLBP assure la coordination ou la mise en œuvre des projets de construction de bâtiments publics et de logements sur le territoire national, et encourage les investissements privés dans la reconstruction des agglomérations urbaines détruites par le séisme. L'UCLBC a lancé, dans son programme de reconstruction, un système de colocation entre victimes du séisme. L'UCLBC reconstruit le logement des victimes, avec une pièce en plus ; en échange ses dernières s'engagent à loger gracieusement pour un temps donné des personnes déplacées. D'autres structures - comme CARE, la Croix Rouge haïtienne ou l'UNOPS - ont depuis répliqué ce modèle.

Bonne pratique : Mise en place d'un système de colocation à destination des victimes du séisme

Par : L'Unité de construction de logements et de bâtiments publics

Créée suite au tremblement de terre de 2010, l'UCLBP assure la coordination ou la mise en œuvre des projets de construction de bâtiments publics et de logements sur le territoire national, et encourage les investissements privés dans la reconstruction des agglomérations urbaines détruites par le séisme. L'UCLBC a lancé, dans son programme de reconstruction, un système de colocation entre victimes du séisme. L'UCLBC reconstruit le logement des victimes, avec une pièce en plus ; en échange ses dernières s'engagent à loger gracieusement pour un temps donné des personnes déplacées. D'autres structures - comme CARE, la Croix Rouge haïtienne ou l'UNOPS - ont depuis répliqué ce modèle.