

Faire fi des réalités !

Problématiques foncières, institutions locales et action humanitaire après le tremblement de terre en Haïti

Simon Levine, Sarah Bailey et Béatrice Boyer,
avec la contribution de Cassandre Méhu.

HPG Working Paper

Septembre 2012

HPG
Humanitarian
Policy Group



À propos des auteurs

Simon Levine chercheur à l'Overseas Development Institute (ODI), est consultant à l'Humanitarian Policy Group (HPG) de). Sarah Bailey est chercheur à l'HPG (Humanitarian Policy Group). Béatrice Boyer est urbaniste chercheur pour le Groupe URD. Cassandra Mehu est architecte consultante haïtienne pour le Groupe URD.

Remerciements

Ce document est le fruit d'une collaboration entre l'Humanitarian Policy Group et le Groupe URD. Cette analyse repose sur les éclairages et les informations fournies par plus d'individus qu'il n'est possible de le mentionner, et la volonté de tant de personnes disposées à offrir de leur temps pour participer à cette étude est grandement appréciée. Nos remerciements vont tout particulièrement à François Grünewald, Michèle Oriol, Paul Emile Simon, Lilianne Fan, Kate Crawford, l'équipe d'Architectes d'Urgence et Ibere Lopes. Les auteurs restent seuls responsables des éventuelles erreurs ou omissions, leurs opinions ne reflètent pas nécessairement celles de l'ODI ou du Groupe URD.

Ce rapport est une traduction de la version anglaise : « Avoiding reality : Land, institutions and humanitarian action in post-earthquake Haiti » .

Humanitarian Policy Group
Overseas Development Institute
203 Blackfriars Road
London, SE1 8NJ
United Kingdom

Tel: +44 (0)20 7922 0330
Fax: +44 (0)20 7922 0399
Email: hpn@odi.org.uk
Website: www.odi.org.uk/hpg
www.odihpn.org

ISBN: 978-1-909464-17-9
© Overseas Development Institute, 2012

Readers are encouraged to quote or reproduce materials from this publication but, as copyright holders, ODI requests due acknowledgement and a copy of the publication. This and other HPG Reports are available from www.odi.org.uk/hpg.

Table des matières

Résumé exécutif	1
Chapitre 1 Introduction	7
1.1 À propos de l'étude	8
Chapitre 2 Propriété foncière et urbanisation en Haïti	9
2.1 Le développement chaotique de Port au Prince	11
Chapitre 3 La réponse humanitaire	15
3.1 Coordination internationale et le système des clusters	15
Chapitre 4 Camps, expulsions et retours dans les <i>quartiers</i>	19
4.1 Expulsions	19
4.2 Retours	23
Chapitre 5 Sécurité foncière, droits fonciers et aide à l'hébergement	25
5.1 Sécurité foncière et droits fonciers	25
5.2 Réinstallation des populations	25
5.3 Aide à l'hébergement	26
Chapitre 6 Réparation des logements et plan d'urbanisme	29
6.1 Plan d'urbanisme	30
Chapitre 7 Conclusion	33
7.1 Plans d'urgence et préparation aux catastrophes naturelles	35
7.2 Cibler les groupes les plus vulnérables	36
7.3 Investissement en capacité stratégique sur les enjeux fonciers et urbains	37
7.4 Coordination des stratégies d'urgence et de reconstruction	37
7.5 Repenser la culture et la gestion de l'aide	38
7.6 Le discours de l'action humanitaire	39
Bibliographie	41

Résumé exécutif

Le tremblement de terre qui a frappé Haïti a provoqué un désastre sans précédent, impliquant un effort considérable d'aide aux sinistrés. Près de 200 000 personnes ont été tuées et plus de 300 000 blessées. A peu près 300 000 maisons ont été endommagées ou détruites. On estime à 1 million et demi le nombre de personnes réfugiées dans des camps de tentes.

Les secours post séisme se sont trouvés confrontés à des défis majeurs, au-delà de l'assistance humanitaire d'urgence elle-même en crise. Une grande partie des capacités locales pour y faire face, tant parmi les services de l'État que du côté des organisations internationales, ont été directement affectées, comptant de très nombreux morts parmi leurs personnels et leurs familles. A la catastrophe humanitaire s'est ajoutée un contexte de crises chroniques, de besoins récurrents de logements adéquats et de services basiques, avec un très haut niveau de pauvreté. Haïti est déjà caractérisé par des années de mal gouvernance, d'instabilités politiques, voire de quasi paralysies au moment du séisme. C'est un État dominé par une élite restreinte qui fait passer d'abord son intérêt privé. La réponse internationale a aussi été rendue plus difficile par l'insécurité, et une grande quantité d'aide qui est venu des États-Unis en provenance de sources privées et d'acteurs de l'aide non-traditionnels. De même, le fait que la catastrophe se soit concentrée sur des zones urbanisées n'a pas facilité le déploiement de l'aide pour des acteurs peu avertis des questions urbaines. Enfin, pour aggraver la situation, une épidémie de choléra s'est abattue sur le pays en octobre 2010 alors que le choléra n'existait pas en Haïti, créant une situation endémique dont, deux ans après, le pays n'est pas encore sorti.

Vu l'ampleur de ces défis, il n'est pas surprenant que l'aide ait rencontré nombre de difficultés. Ces aides ayant fait l'objet de nombreuses évaluations, ce rapport ne cherche pas à dupliquer les analyses déjà faites des bonnes pratiques et des échecs de cet effort post crise. L'étude repose en revanche sur deux hypothèses : l'une, que de nombreux défis existaient mais que ceux-ci n'étaient pas spécifiques à Haïti, ni à de nombreux contextes d'interventions humanitaires où on retrouve des problèmes similaires ; l'autre, que compte-tenu du fait que les mêmes « leçons » sont répétées si souvent dans les évaluations de différentes réponses humanitaires, il doit y avoir des raisons qui expliquent pourquoi il a été difficile de les appliquer. Cette étude cherche à donner un éclairage sur la manière dont les agences internationales tentent de répondre à ces défis, et plus spécifiquement à la question foncière.

Les droits fonciers ont été vus comme des obstacles majeurs pour l'aide, particulièrement pour le secteur de l'habitat, empêchant la mise en œuvre de la reconstruction dans les délais envisagés et piégeant les acteurs humanitaires dans ce que l'un d'entre

eux a appelé un « gouffre chronophage de complexité ». La loi foncière, comme l'administration foncière, sont toutes deux si complexes et confuses en Haïti qu'il est presque impossible de savoir avec certitude qui est propriétaire de quoi. Les institutions administratives et de la justice ne fonctionnent pas bien et les mécanismes officiels, comme le système fiscal, sont souvent détournés de façon extra-légal ou même frauduleuse. Les acteurs privés ont plus de pouvoir que les institutions officielles qui, elles, peuvent être facilement corrompues. En conséquence, nombre de processus informels coexistent avec des « arrangements » fonciers plus officieux que légaux et peu actés par écrit. Un de ces arrangements les plus pratiqués est l'affermage, qui permet à une personne qui loue un terrain d'y construire une maison dont il devient propriétaire.

A la suite du tremblement de terre, les populations locales ont construit, reconstruit, réparé ou se sont réinstallées exactement comme elles le faisaient précédemment. Les contraintes auxquelles elles ont eu à faire face sont essentiellement d'ordre financier. Cependant, l'aide internationale n'a pas été en mesure de soutenir ces populations, en adéquation avec leurs propres pratiques, mais au contraire a fourni une aide basée sur des solutions internationales, inévitablement peu adaptée à l'échelle des besoins. La réticence des agences internationales de l'aide à s'engager et traiter dans ce contexte complexe et compliqué a entraîné des blocages dans de nombreuses zones d'intervention.

Les camps et les évictions

Beaucoup de propriétaires des terrains où se sont installés des camps ont cherché à évincer leurs occupants, qui avaient ainsi squatté les lieux. Les agences humanitaires se sont référées à un mélange de codes et directives, comme le cadre du *Guiding Principles on Internal Displacement et le Cadre Conceptuel des Solutions Durables pour les Personnes Déplacées à l'intérieur de leur propre pays* (IASC, 2010), et ont traité les tentatives d'éviction des propriétaires en « évictions forcées », sauf dans les cas où des alternatives avec des critères quasi-impossibles se présentaient. Il n'y a pas eu de recherche concertée pour arriver à des arrangements avec les propriétaires, mais plutôt des efforts mal gérés (et peu judicieux) pour persuader le gouvernement d'instituer un moratorium sur toutes les évictions.

Le retour dans les quartiers et les solutions durables

Le retour a été associé par de nombreuses agences de l'aide à une possibilité de « solution durable ». Cette idée se référait à l'absence de difficultés particulières résultant du fait de ces déplacements. Cependant, vu les conditions inacceptables

dans lesquelles tant de gens vivaient avant le tremblement de terre, l'aide internationale s'est compliquée la tâche dans des tentatives de réponse à ces problèmes chroniques, sans aucune stratégie claire de sortie. En conséquence, le retour ne devint plus la priorité pour ces agences. Pourtant, accepter de faciliter certains arrangements d'usage local, certes imparfaits, aurait pu être une approche acceptable pour aider une partie des gens à sortir plus tôt des camps.

L'assistance à la réparation des maisons

Des structures préfabriquées temporaires d'un coût beaucoup plus élevé que la réparation des maisons endommagées ont été fournies. En outre, il n'y eut presque aucune assistance pour ces dernières durant au moins une année. Les agences se sont inquiétées des normes de construction, comme de leur propre réputation et de leur responsabilité juridique et éthique au cas où les réparations ne suffiraient pas pour éviter des décès si un autre séisme devait avoir lieu. Les réparations sont à adapter au cas par cas, ce qui complique bien sûr la budgétisation, le suivi et la supervision pour les agences. En conséquence, les retours ont été retardés, très peu de personnes ont été assistées, les budgets ont explosé et les gens n'ont pas reçu d'appui pour mettre en œuvre les solutions identifiées et préférées par eux.

La fourniture d'abris temporaires

L'absence de terrains disponibles pour installer des abris temporaires a été considérée comme étant l'obstacle majeur à leur distribution – alors que les principales difficultés rencontrées par les agences venaient du choix de les importer, même si non reconnues comme tel. Les agences se sont préoccupées de faire valider les statuts de propriété des habitants avant de mettre en place les structures d'abri, en demandant aux Haïtiens d'établir des preuves selon des standards bien peu en rapport avec les « arrangements » usuels que ces derniers établissaient en général entre eux. Dans le but de s'assurer que les « personnes vulnérables » (c'est-à-dire des locataires) n'étaient pas exclues de l'aide, la plupart des agences ont essayé de « micro manager » les termes de conventions de location entre propriétaires des terrains et locataires, ces derniers ayant probablement déjà eu avant le tremblement de terre d'autres arrangements. Par la suite, ces conventions ont été très souvent ignorées car elles ne correspondaient pas aux intérêts des parties concernées : en effet, fréquemment, les propriétaires, étaient eux-mêmes souvent très pauvres, bien avant le tremblement de terre, et ils devaient tirer un minimum de revenu de leur location pour survivre. Les agences ont montré une incapacité à « laisser faire » les gens comme ils avaient l'habitude de faire face à leurs problèmes, et par conséquent, ils ont ignoré le problème principal de la plupart des locataires – comment trouver assez de cash pour payer à l'avance une location pour les douze mois à venir, comme c'est l'usage en Haïti.

Les agences se sont débattues avec un vaste ensemble de difficultés, mais la plupart d'entre elles peuvent être analysées

comme étant liées au système de l'aide lui-même. Les réponses d'urgence ne sont pas capables d'établir un leadership stratégique clair, car en réalité « la réponse humanitaire » est construite à partir d'un ensemble de projets isolés élaboré par des acteurs divers, qui ne répondent qu'à leurs propres bailleurs de fonds et non à une stratégie collective. Les secteurs d'activités ne sont pas assez encadrés par des seniors extérieurs aux projets et capables d'exercer une coordination inter-agence acceptée et suivie. Alors que les vrais problèmes auxquels font face les populations affectées mais aussi les agences humanitaires sont de l'ordre du politico-social, l'expertise apportée est toujours vue comme essentiellement technique. Les analyses politiques et de compréhension des contextes sont sous évaluées, tout comme l'analyse sociale et politique du futur déroulement d'une intervention dans un contexte spécifique.

Les organisations humanitaires se refusent à prendre des risques, et mettent donc en œuvre des programmes prédéterminés qu'elles prétendent vouloir contrôler. Le système humanitaire repose ainsi sur une bureaucratie et une culture qui vise à apporter des réponses en termes de mécanismes et de résultats et prévisibles. Cela conduit inévitablement à considérer les personnes affectées, et leur gouvernement, comme des bénéficiaires plutôt que des partenaires actifs, pouvant avoir leurs propres stratégies (imparfaites et chaotiques) pour solutionner eux-mêmes leurs problèmes, et utiliser le soutien de façon non prévisible. La réticence à prendre des risques et la peur du chaos font que les humanitaires se focalisent sur les produits et services fournis (c'est-à-dire les réalisations et activités des agences) plutôt que sur les effets, qui échappent à tout contrôle. Cette situation crée une tendance à essayer de « micro-manager » la vie même des gens sinistrés, et à traiter avec les institutions politiques locales de la même façon. Ce système de l'aide se caractérise par des solutions techniques à des problèmes pré identifiés plutôt que par une adaptation à la manière dont les personnes affectées vivent la crise ou la manière dont leur gouvernement fonctionne.

Le résultat constaté clairement en Haïti comme dans d'autres contextes de crise, est que cette aide est bien plus onéreuse que nécessaire, que bien moins de personnes que prévu peuvent être aidées et que les gens reçoivent une aide qui n'est pas en adéquation avec les solutions qu'eux-mêmes trouvent pour faire face aux contraintes. En Haïti, cela veut dire que de nombreuses personnes sont restées dans les camps bien plus longtemps qu'elles n'auraient dû, et que les agences humanitaires se sont créées une situation dans laquelle elles se sont débattues pour imposer des procédures, qui ont demandé beaucoup de temps, d'effort et de ressources qui auraient pu être investis dans un travail de compréhension du contexte et montage de stratégies.

Des progrès significatifs ont été réalisés ces dernières années dans beaucoup de secteurs humanitaires, en particulier en termes de qualité des réponses techniques. Si le problème du

droit foncier n'a été reconnu comme un enjeu humanitaire que depuis une dizaine d'années, des leçons ont été quand même tirées de crises précédentes (notamment du Tsunami de l'océan indien), par exemple la facilité avec laquelle les non-proprétaires pouvaient être exclus de l'aide et la nécessité d'être prudent afin que l'aide d'urgence ne contribue pas à faire perdre à certains leurs droits fonciers. Les agences humanitaires se sont dotées elles-mêmes d'expertise du droit foncier. A un niveau global, ONU-Habitat a pris l'initiative d'établir des lignes directrices pour gérer ces droits fonciers en situation de catastrophes naturelles, qui ont été produites en 2010 après le tremblement de terre. Ce cadre a fourni des conseils de bonnes pratiques techniques. Mais comme l'illustre ce rapport, Haïti a révélé combien les agences ont plutôt dû se débattre avec des questions sociales et politiques qu'elles ne pouvaient maîtriser plutôt qu'avec des contraintes techniques. Ces recommandations, bien que bienvenues, n'ont réglé aucun des problèmes soulevés dans cette étude.

Pour avancer sur la question, d'autres progrès sont nécessaires au niveau des mécanismes institutionnels de l'aide d'urgence.

- Les incitations actuelles rendent les agences très peu enclines à prendre des risques, mais, alors qu'il est largement reconnu que les gens affectés sont eux-mêmes les principaux acteurs du secours et de la reconstruction, il devrait être accepté que l'aide puisse être plus effective en supportant ces efforts, en admettant et travaillant avec un niveau de tolérance du risque accepté par les personnes affectées elles-mêmes. Cela demande d'être en capacité d'apprécier la manière dont les gens gèrent l'ensemble des risques, plutôt que de concentrer les efforts sur la réduction d'un seul risque.
- Pour y arriver, cela implique que les différents secteurs d'activité travaillent plus étroitement ensemble au-delà d'une coordination sur un partage des analyses et stratégies. Cela est particulièrement évident, par exemple, pour la réponse à apporter au besoin de relogement, qui est à considérer autant comme un problème économique de réponse à de meilleures conditions de vie qu'un problème technique constructif.
- Alors que la coordination de l'aide est basée sur le système de réforme de l'ONU, il est essentiel d'investir beaucoup plus dans un leadership stratégique. Il s'agit par exemple d'assurer la participation d'une masse critique d'experts spécialistes parmi le personnel des agences dans chaque secteur, experts capables d'élaborer des directives politiques et stratégiques. Ceci est particulièrement valable et pour la question foncière, et pour les interventions en milieu urbain. Un plus grand effort d'investissements est nécessaire pour doter tous les secteurs des expertises et compétences d'analyses politiques.
- Les agences ont besoin de travailler d'une manière qui permette de formuler des politiques et des stratégies et de les suivre, afin que chaque projet puisse être basé sur une analyse stratégique coordonnée. Evidemment, ces analyses et directives devraient être conduites par le gouvernement local. Mais là où le gouvernement n'est pas en état, l'aide internationale devrait travailler de façon plus pro-active pour l'appuyer afin qu'il développe lui-même ses politiques et s'assure qu'elles sont suivies.
- Les planifications de contingences dans les zones à risques potentiels de crises majeures sont une opportunité pour introduire et partager de telles analyses et planifications.
- Dans la mesure où les problèmes chroniques et les vulnérabilités récurrentes ne peuvent être différenciées des effets d'un problème soudain et aigu, les stratégies humanitaires et de reconstruction devraient pas être séparées. Une stratégie de reconstruction ne peut attendre des mois après la crise, car la stratégie des humanitaires devrait être développée comme une partie de la reconstruction, et à partir de laquelle il s'agit de mettre en place une « exit strategy ».
- Le discours de l'aide a besoin d'abandonner ses formulations autour des « solutions » à apporter en faveur d'un discours qui parle de supporter des « efforts et des initiatives ». Les solutions sont presque toujours impossibles à atteindre à cause de problèmes et de vulnérabilités profondes, et se focaliser sur le contrôle des résultats demande davantage des mécanismes techniques que des analyses sociales et politico-économiques du problème. Planifier et mettre en œuvre des interventions selon un discours de « solutions préétablies » éloigne l'aide des réalités complexes et chaotiques auxquelles elle doit justement faire face.

Chapitre 1

Introduction

Le tremblement de terre qui frappa Haïti le 12 janvier 2010 a posé des défis sans précédent en terme d'intervention humanitaire, tant par son ampleur que par le contexte dans lequel il s'est déroulé. Le bilan humain et matériel fut comparable à celui du tsunami de 2004 dans l'Océan Indien, à la grande différence qu'il se concentra principalement sur des contextes urbains. Plus de 200 000 personnes périrent et deux millions fuirent la capitale Port au Prince, où fut causée la plus grande partie des dommages. D'autres restèrent sur place, s'installant dans plus de 1000 campements précaires dans et autour de la ville. Dix mois plus tard, en octobre 2010, les organismes humanitaires et le gouvernement durent faire face à une seconde catastrophe lorsque plusieurs milliers de personnes furent atteints par une épidémie de choléra.

Haïti, et particulièrement, sa capitale Port au Prince était alors perçue comme un pays extrêmement dangereux, miné par des décennies de dictature, de coups d'État contre les gouvernements élus. Depuis le début des années 1990, une mission militaire des Nations Unies¹ s'est déployée dans le pays. La forte concentration du pouvoir économique entre les mains d'un très petit nombre de familles a aggravé ces problèmes de gouvernance, donnant lieu à un système judiciaire et administratif ne fonctionnant pas toujours de manière transparente ou efficace.²

Le tremblement de terre a déclenché un effort humanitaire considérable, donnant lieu à un afflux très important de personnels et de ressources, allant des indispensables spécialistes techniques et professionnels de l'aide, à des individus totalement dénués d'expérience en matière d'aide humanitaire. Ces derniers ne savent en général ni travailler avec des gouvernements étrangers, ni en lien avec les structures internationales de coordination de l'action humanitaire. Rien qu'en 2010, la somme totale du financement humanitaire s'élevait à 3,5 milliards de dollars, faisant de l'intervention en Haïti le plus grand effort humanitaire depuis le tsunami de 2004 dans l'Océan Indien. Au-delà de la fourniture de tentes d'urgence des défis difficiles ont accompagné cette intervention d'assistance aux réfugiés en particulier en matière de fourniture d'abris. Deux ans et demi après le tremblement de terre, près de 400 000 personnes se trouvaient toujours hébergées dans des camps et des abris d'urgence³. Les efforts fournis pour apporter des solutions sont en difficultés, comme les tentatives pour « reconstruire mieux qu'avant » (build back better), et tirer les

leçons de cette catastrophe dans une métropole (incontrôlable de 2,7 millions d'habitants ; en dotant Port au Prince d'un plan d'aménagement urbain (Forsman, 2009).⁴

Selon de nombreux acteurs impliqués dans la réponse humanitaire, l'un des principaux obstacles empêchant les populations de quitter les camps pour des maisons (ou au moins, à moyen terme, des abris adéquats) s'avère être le système d'administration foncier haïtien, comme la loi foncière particulièrement complexe. Selon un groupe d'organismes d'aide humanitaire : « Le nombre de personnes [...] vivant toujours dans les camps est inacceptable [...]. Tant que le problème foncier ne sera pas réglé, ces personnes risquent de continuer à vivre dans ces conditions indignes pour une durée indéterminée » (CAFOD et al., 2011). Comme l'a souligné avec franchise un travailleur de l'humanitaire expérimenté : « Les problèmes fonciers sont des trous noirs complexes et chronophages⁵ ».

Dans beaucoup de pays, les questions des droits et des propriétés foncières sont extrêmement sensibles. Les catastrophes humanitaires se déroulent souvent dans des contextes où les sensibilités sur ces sujets sont très exacerbées, les terrains étant concentrés entre les mains d'une minorité ; revendiquées à travers de nombreux types d'accords de propriété (formels et informels), et parce que dans le cas de contextes urbains, les efforts de construction ne sont pas coordonnés avec des efforts de planification urbaine. Les catastrophes naturelles peuvent altérer les conditions des marchés fonciers et du logement, au point que les occupants initiaux en soient évincés, soit du fait des pressions du marché, soit parce que les situations incitent à de nouvelles revendications sur les terrains. Les interventions humanitaires peuvent sur le long terme avoir elles aussi un impact sur les logements et les droits fonciers et patrimoniaux : en favorisant certains modèles d'habitats, en soutenant (ou ne soutenant pas) les retours, en appuyant certaines réclamations de terres, leur apportant de facto une certaine légitimité et soutenant, contournant ou mettant en péril les institutions s'occupant des régimes fonciers. Il est donc crucial de comprendre la relation entre l'intervention humanitaire et ces droits (Levine et Adoko, 2004 ; Egeland, 2006 ; Pantuliano, 2009).

En ce qui concerne la prise en compte et la compréhension des droits fonciers dans les crises humanitaires, les agences d'aide humanitaire ont fait d'énormes progrès. En effet, elles ont amélioré leur capacité à gérer la manière dont les problèmes fonciers émergent, s'exacerbent et interagissent

1 Cette opération de maintien de la paix, qui débuta en 1993, devint en juin 2004 la Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti (MINUSTAH).

2 Pour reprendre les propos d'un analyste (Muggah, 2010), « même avant le tremblement de terre, Haïti était déjà considéré dans le milieu de l'aide humanitaire et du développement comme un État failli, fragile et défaillant ».

3 Source: IOM Displacement Tracking matrix (<http://iomhaitidataportal.info/dtm/>).

4 En l'absence d'un recensement actualisé, ces chiffres sont approximatifs.

5 Communication personnelle.

avec les urgences humanitaires⁶. Ces progrès sont en partie issus d'un groupe de travail international sur – le Droit au logement, Droit au foncier et Droit à la propriété coordonné par ONU-HABITAT, avec la mise en place de lignes directrices et de principes opérationnels, l'augmentation des activités de recherche et d'analyse sur les problèmes fonciers. En Haïti, c'est dans le cadre du Cluster Protection, que le sous-groupe de travail – Logement/foncier – coordonné par ONU-Habitat a participé de la prise de conscience pour au moins quelques organismes de reconnaître qu'une expertise foncière était requise. Le recrutement ne serait-ce que d'un petit nombre de spécialistes des questions foncières pour travailler sur des programmes humanitaires et conseiller les clusters constitue un développement majeur qui devrait être reconnu en tant que tel. En même temps, l'intervention en Haïti a bien prouvé que la capacité disponible était loin d'être suffisante.

Le document présent de l'Humanitarian Policy Group se donne comme objectif d'étudier les problèmes fonciers dans le contexte de la réponse humanitaire face au tremblement de terre en Haïti, s'intéressant particulièrement à l'interface entre, d'une part les institutions internationales de l'aide humanitaire, et, d'autre part la complexité locale administrative du droit et de la gestion des systèmes de la propriété et du foncier en Haïti. Beaucoup de ces problèmes spécifiques sont maintenant reconnus par les acteurs humanitaires, et on observe une volonté d'en tirer des leçons pour le futur⁷. Il est frappant de constater la fréquence avec laquelle des problèmes similaires surviennent dans le cadre des différentes réponses humanitaires. Le fait que de nombreuses « leçons » aient besoin d'être apprises plus d'une fois suggère que la résolution des problèmes dépend d'une compréhension nécessairement plus approfondie de leurs causes. Haïti a constitué certainement un terrain extrêmement difficile pour la réponse humanitaire : pauvreté chronique, insécurité critique, faible gouvernance, dysfonctionnement des institutions judiciaires, hauts degrés de corruption, fonction publique manquant de ressources, pressions intenses sur les politiques de la part des groupes d'intérêt internationaux et une aide humanitaire mal coordonnée, délivrée par des personnes n'ayant pas la connaissance des complexités sociales et politiques de la situation locale. Cependant, ces difficultés apparaissent communes à la plupart des crises humanitaires. Cette étude appréhende donc le désastre humanitaire à Haïti (et en particulier dans la métropole de Port au Prince) comme une situation « typique » de l'intervention humanitaire, une étude de cas qui pourrait mettre en lumière beaucoup des difficultés spécifiques récurrentes sous-jacentes aux interventions d'urgence post crise. Ces difficultés vont de l'organisation même des agences de l'aide d'urgence, aux conceptions individualistes

⁶ Patuliano (2009) et ONU-HABITAT (2010a) mentionnent l' « Humanitarian Response Review » de 2005 (mandatée par OCHA) soulignant leur reconnaissance du fossé créé par les problèmes fonciers dans la réponse humanitaire, en dépit du fait que les mots « foncier » et « propriété » n'apparaissent pas une seule fois dans le rapport (même si 2005 était l'année des « Principes des Nations Unies sur l'immobilier et la restitution des propriétés pour les réfugiés et les personnes déplacées »).

⁷ Par exemple par John Holmes, Secrétaire général adjoint aux affaires humanitaires et Coordonnateur des secours d'urgence (Holmes, 2010).

des agendas humanitaires et à des méthodes de travail dérivées de normes institutionnelles et culturelles internationales. En soi, ces problèmes ne sont pas propres à Haïti : c'est le rôle de l'action humanitaire de gérer du mieux qu'elle peut les difficultés découlant de tout contexte humanitaire.

1.1 À propos de l'étude

Cette d'étude n'a pas pour but de décrire l'action humanitaire en Haïti, mais vise plutôt à mettre en lumière la façon dont l'action humanitaire interagit avec les institutions locales liées à la problématique foncière.

Il s'agit là d'un effort de coopération entre l'Humanitarian Policy Group (HPG), l'Overseas Development Institution (ODI) et le Groupe URD. Cette étude se base sur une visite de terrain en février et mars 2011 de deux chercheurs de l'HPG, d'un chercheur du Groupe URD et d'une consultante locale affiliée au Groupe URD, ainsi que sur plusieurs autres visites en Haïti par la chercheuse du Groupe URD. Ces visites sur le terrain consistèrent en des entretiens avec des personnels des gouvernements centraux et locaux, des agents de la fonction publique, des représentants de la coordination des Nations Unies, des agences humanitaires et agences onusiennes impliquées dans la réponse et avec des personnes de la Commission Intérimaire pour la Reconstruction d'Haïti (CIRH), sans oublier les populations dans les camps, celles de retour dans leur quartiers comme d'autres n'ayant jamais été déplacées, avec aussi des avocats et autres informateurs clés, en Haïti et ailleurs. L'équipe a participé à des réunions de coordination thématiques ou de quartier organisées par la fonction publique appuyée d'agences onusiennes, au lancement de l'atelier national sur la planification urbaine⁸ des villes affectées par le séisme et des villes secondaires, à des réunions de clusters (shelter cluster). Elle a pris part à des groupes de travail technique (TWIG) et des réunions du groupe consultatif stratégique d'experts (SAG), a étudié les comptes rendus des réunions avant et après la visite du terrain et a collecté et étudié la littérature pertinente (articles, documents, rapports).

Le rapport débute avec une explication du système foncier haïtien dans le Chapitre 2 et la façon dont ce dernier est à l'origine du processus d'urbanisation de Port au Prince. Le Chapitre 3 offre un rapide aperçu de l'intervention humanitaire et identifie les défis principaux auxquels ont été confrontés les organismes d'aide, plus précisément sur les problèmes relatifs à l'occupation des terres. Les Chapitres 4 à 6 analysent chacun de ces problèmes un à un sous un prisme institutionnel afin de dégager les normes et règles sous-jacentes caractérisant ces problèmes, et la réponse apportée par les organismes d'aide ainsi que leurs conséquences. Pour finir, le Chapitre 7 examine quelques-uns des facteurs communs sous-jacents ayant engendré des difficultés en lien avec l'aspect foncier, et présente des conclusions et des recommandations permettant de progresser.

⁸ L'Atelier sur la planification des villes secondaires et de leur région en Haïti, le Ministère de la Planification et de la Coopération Externe, qui s'est tenu du 23 au 26 février 2011.

Chapitre 2

Propriété foncière et urbanisation en Haïti

Les problèmes de propriété foncière en Haïti sont directement liés à l'Histoire et à l'identité du pays. Quand Haïti obtint son indépendance vis-à-vis de la France en 1804 (suite à une révolte armée des esclaves de la colonie), les français, anciens propriétaires fonciers et esclavagistes, furent expulsés et les dirigeants du nouveau régime s'attribuèrent les terres. Mais, les anciens esclaves furent obligés soit de défendre leur pays en tant que soldats, soit de travailler dans les plantations pour générer des fonds pour l'État. Ce travail forcé était vécu comme une nouvelle forme d'esclavage. Pendant ce temps, les plus éduqués (principalement des métis à la peau plus claire ayant un certain niveau d'éducation) étaient promus cadres, et constituèrent au fil du temps une nouvelle classe dirigeante. Malgré plusieurs tentatives de réforme, la propriété foncière devint l'objet d'une collusion entre les détenteurs du pouvoir et les grands propriétaires terriens. La conséquence, aujourd'hui encore palpable en Haïti, est que la terre appartient de façon disproportionnée à seulement quelques grandes familles. Ces dernières défendent farouchement leurs droits, se servant de l'éventail d'armes à leur disposition : la Constitution, la législation en faveur de la propriété, les pressions économiques, comme des manifestations de pouvoir et de pression plus « informelles »⁹.

Le cadre juridique du système foncier haïtien tire ses origines du droit français rural et de l'administration des terres, développé par la suite en pratiques tirées de l'économie agricole. Port au Prince, capitale d'Haïti s'est ainsi développé au XXI^{ème} siècle, dans le cadre d'un droit foncier et de structures administratives adaptées à des contextes ruraux anciens. Ce système légal et administratif obsolète coexiste avec des pratiques qui consistent à occuper une terre sans considération pour les contraintes formelles et légales. Bien qu'une nouvelle Constitution fût ratifiée en 1987, un grand nombre de ses dispositions ne furent pas appliquées, ce qui créa encore davantage de contradictions juridiques. En conséquence, on se retrouve avec une grande diversité de statuts de propriété : certaines personnes possédant d'authentiques titres de propriété alors que d'autres n'en ont pas ; les titres de propriété peuvent être faux, faux mais certifiés comme authentiques, usurpés ou encore perdus. Les propriétaires sont parfois inconnus. Connus, leurs droits peuvent aussi toujours être remis en question. A côté des nombreuses occupations illégales, il existe également différentes formes de droit ou d'usage relatif à l'occupation d'un terrain ou d'une maison, comme, l'affermage pratiqué en ville comme une location (sorte d'arrangement locatif

ancien d'occupation de terre pour activité agricole avec droit de construction d'un abri), ou comme des contrats de location (payables à l'avance, ou impayés) ou des « squats ». Ces complexités sont bien résumées par un propriétaire foncier de Port au Prince :

Là où il y a un arbre, cet arbre appartient à la personne qui l'a planté, mais ses fruits peuvent appartenir aux locataires, alors que la terre peut appartenir à une autre personne qui possède le titre de propriété, ou bien ses descendants, même s'ils sont inconnus, même s'ils sont morts et même s'ils ne sont plus là depuis des générations .¹⁰

Il est important d'établir une distinction entre un problème de droit foncier (les règles de légitimité) et un problème d'administration foncière (en termes simples, le suivi de qui possède quels droits sur quels lopins de terre). En Haïti, ces deux concepts se noient dans la confusion.

Le système foncier, basé sur la propriété privée, fonctionne largement sur la base de ce mécanisme de l'*affermage*, système ancien selon lequel des propriétaires fonciers ruraux toléraient la construction de maisons par des métayers (de telles maisons commençaient bien souvent leur existence comme cabanes à outils de jardin). Dans les zones rurales, la situation devint si complexe que plusieurs réformes furent envisagées (la dernière datant de 1987), mais l'absence de données de référence spatiales rendit difficile la cartographie des propriétés. Ce système rural foncier s'est étendu aux zones urbaines, et les arrangements de ce type sont chose commune entre les propriétaires et les locataires : par exemple, un propriétaire construit une maison dont il devient propriétaire, mais sur une terre louée.

Pour ajouter à la confusion administrative (c'est-à-dire la difficulté de pouvoir prouver que l'on est propriétaire), il existe aussi plusieurs sources d'incertitude sur la légalité de la propriété des terres en elle-même. Le droit de succession accorde des droits à tous les enfants et à leurs descendants, même ceux nés en dehors du mariage. Il est toujours possible pour des individus de se manifester soudainement, affirmant qu'ils sont les descendants d'un propriétaire décédé depuis longtemps. Cela demande de démêler la situation de plus d'une génération d'héritiers pour faire reconnaître leurs droits. Il y a par ailleurs un flou législatif sur les périodes légales de limitation d'occupation ou de non occupation des terres. Durant de longues années, de vastes superficies de terrain

⁹ Selon l'Article 6 de la Constitution du 20 mai 1805 : « La propriété privée est sacrée, sa violation donnera lieu à des poursuites ».

¹⁰ Interview, 26 février 2006.

Encadré 1: « Il faut juste qu'ils se mettent d'accord »

L'*Affermage* représente un cauchemar institutionnel pour les organisations occidentales, ce concept permet pourtant de comprendre la culture institutionnelle d'Haïti. Un propriétaire incapable d'aménager ses parcelles, craignant que ses terrains vides soient occupés et finalement qu'il les perdent, va choisir d'accepter un locataire qui va payer un loyer sur ces terrains et construire sa propre maison. Dans certains cas, le loyer foncier est considéré comme un paiement applicable au prix d'achat (« *affermage sur prix d'achat* »). Ceci dit, le loyer peut toujours augmenter, et étant donné que le prix d'achat peut être basé sur le nombre d'années de paiement, le locataire se contente essentiellement d'acheter sans connaître le prix de vente. De plus, même si l'affermage n'est pas directement lié à l'achat, le locataire est contraint par un accord qui n'est pas fixé. Les chercheurs ont demandé ce qui arriverait si un propriétaire souhaitait augmenter le loyer, ou si les parties n'arrivaient pas à s'entendre sur le prix d'achat. Posée de nombreuses fois, ces interrogations étaient toujours reçues de la même manière – un léger agacement face à une question qui n'a pas beaucoup de sens pour les interlocuteurs, un haussement d'épaules et toujours la même réponse : « il faut juste qu'ils trouvent un arrangement ». Port au Prince a été construit par des gens qui « devaient juste trouver des arrangements » les uns avec les autres. La règle de base des comportements sociaux et des relations économiques est classique, dans les contextes où les lois de l'État et les institutions sont relativement faibles et n'ont qu'une vague influence sur ces interrelations : les individus doivent eux même passer des accords entre eux. Cela ne veut pas dire que tous les accords sont équitables, ou respectés. La difficulté qu'avaient les chercheurs et les informateurs à se comprendre sur cette question nous enseigne deux choses : premièrement, les populations locales savent elles-mêmes comment il est possible d'arriver à un accord dans leur propre société ; et deuxièmement, dans le contexte d'une intervention humanitaire, les organisations ont peu de chances de comprendre la manière dont les accords se font.

furent établies Propriétés de l'Etat par décret présidentiel, en particulier sous l'ère Duvalier. Tout cela engendre une confusion juridique, étant donné le fait que les droits sur les propriétés de l'État ne peuvent être légalement cédés qu'à travers un décret parlementaire spécifique. De plus, ces propriétés de l'État sont divisées en ce que l'on appelle « propriétés privées de l'Etat » et « propriétés publiques ou domaine public » et, seules les propriétés privées de l'Etat (c'est à dire celles que l'État détient au même titre qu'un propriétaire privé) peuvent être octroyées de cette manière. Les propriétés publiques ou terres domaniales (collines, zones côtières, etc...) ne peuvent en aucun cas être cédées de manière légale, ce qui créé encore plus de flottement concernant le statut de telles terres cédées par décret présidentiel. Or, les terres situées sur les pentes des mornes sont revendiquées et régulièrement vendues, même si formellement, elles ne peuvent être soumises aux

lois de la propriété privée. Comme le montre l'exemple de Morne l'Hôpital (cf. encadré 1), la légalité formelle joue rarement un grand rôle pour déterminer la propriété foncière. La confusion est encore plus grande concernant le droit qu'a, seul, le Chef de l'État d'acquérir des terres par expropriation, d'après une loi datant de 1979, alors qu'un Décret Municipal de 2006 accorde ce pouvoir aux autorités locales. (La légalité de ce décret est contestée face à la loi de 1979).

En ce qui concerne le système d'administration foncière, de nombreuses procédures et institutions ont été mises en place durant des années afin de réguler le problème de la propriété, mais elles ne sont ni coordonnées entre elles, ni transparentes¹¹. Parmi les acteurs prenant part à la gestion de ce système d'enregistrement légal figurent des arpenteurs-géomètres agréés, des notaires publics, la Direction Générale des Impôts (DGI), la Direction des Domaines de l'État, le Bureau National de l'enregistrement du Foncier, la Direction de la conservation du patrimoine, le Département Fiduciaire et l'Office National du Cadastre (ONACA), un organisme autonome sous l'autorité du Ministère des travaux publics, des transports et des communications (MTPTC). Pendant ce temps, l'Institut national de la réforme agraire (INARA, supervisé par le Ministère de l'agriculture, des ressources naturelles et du développement rural) a régulièrement mis en place des réformes depuis sa création en 1987. Même si les juristes haïtiens ont exprimé leur point de vue selon lequel les « chevauchements, dédoublements et incohérences » entre ces différentes structures ont contribué au caractère d'insécurité du droit foncier (FAO/INARA, 1997), ces structures et corps professionnels restent les seuls moyens officiels de gérer le système haïtien de l'administration foncière.

Le système de propriété foncière ne se base pas sur un système d'enregistrement central, mais plutôt sur des actes individuellement archivés qui font office de preuve de propriété foncière. Ces actes sont enregistrés auprès de la DGI, mais sont conservés par des notaires publics individuels. Chaque acte est basé sur une étude officielle effectuée sur le terrain en question, mais sa cartographie se réfère seulement aux parcelles voisines et non à un plan d'ensemble ou cadastre. Étant donné que pour obtenir un titre, il faut qu'une étude préalable soit réalisée, la profession d'arpenteur-géomètre se trouve fortement régulée. Toutefois, dans la pratique, les arpenteurs-géomètres possèdent une marge de manœuvre importante, leur niveau d'expertise technique est variable et leur niveau de compétence juridique est plutôt faible. Alors même qu'un relevé de géomètre ne remplace pas un acte authentique, de nombreuses personnes se retrouvent avec des relevés de leur terrain n'ayant jamais été enregistrés ultérieurement par un notaire, or ces relevés sont souvent dans la pratique considérés comme étant des titres de propriété.

¹¹ L'explication détaillée du labyrinthe que constitue le droit foncier haïtien va au-delà du cadre de cette étude. À cet usage, le meilleur document reste le projet du rapport, Mueller, 2011, qu'il est possible de trouver (ainsi que la plupart des lois et décrets fonciers haïtiens) à l'adresse suivante: <https://communities.centraldesktop.com/haitianlaws>.

Traditionnellement (selon un héritage français) les charges notariales officielles (rôle inconnu du monde anglo-saxon) ont eu tendance à se transmettre au sein des mêmes familles, les documents officiels restant dans ces cadres. Cependant l'évolution récente des pratiques a vu de plus en plus la nomination de notaires extérieurs à ces milieux familiaux. Cela a signifié qu'un grand nombre de nouveaux notaires n'ont pas eu accès à ces dossiers. Par ailleurs, dans bien des cas les transactions foncières ne passent même pas entre les mains de ces notaires publics. Créée en 1806, la Direction de l'enregistrement et de la conservation foncière (organisme dépendant de la DGI) fut établie afin d'assurer le bon enregistrement des transactions immobilières, mais ce système s'avéra également être un échec. De nombreuses transactions ne sont pas ou mal enregistrées, et sont enregistrées des opérations n'étant pas des transactions. Il arrive que certaines personnes s'enregistrent à la DGI pour payer des impôts fonciers sur des terrains qu'ils n'ont même pas acquis en toute légalité, se basant sur l'hypothèse erronée que cela sera considéré comme une preuve du titre de propriété ou au moins une façon de formaliser en partie l'occupation des terrains. La propriété foncière peut ainsi être établie de manière progressive aussi bien dans le domaine administratif et juridique que par une construction physique renforçant l'occupation des terres.

Depuis l'indépendance d'Haïti, des discussions ont eu lieu sur la création d'un service du registre foncier centralisé, mais cette initiative n'a pris forme que lors de la création de l'Office National du Cadastre (ONACA) en 1984. Cependant, l'ONACA ne fut mis en place qu'en tant que projet de l'aide étrangère, de plus dans un contexte juridique dans lequel la propriété foncière restait profondément ancrée dans des actes notariés, et non dans un registre foncier public, ce qui accroît le niveau de confusion. Ce type d'enregistrement cadastral ne fut mis en œuvre que dans la province de l'Artibonite et certains quartiers de Port au Prince, et ce projet issu de l'aide étrangère s'est avéré manquer de ressources financières et techniques pour se concrétiser et s'actualiser même dans les quelques zones d'enregistrement. L'Organisation des États Américains (OEA) était intéressée par la création d'un cadastre national détaillé (OEA, 2010), initiative, qui selon elle aurait instauré davantage de fiabilité dans le statut législatif de ce régime, et par conséquent une plus grande sécurité, mais cela s'avéra difficile étant donné le fait que l'établissement d'un tel registre minerait les intérêts particuliers de nombreux groupes, y compris des notaires. Dans tous les cas, aucun système administratif, simplement par sa création, ne peut faire disparaître l'incertitude actuelle qui plane autour du droit foncier puisque les difficultés liées à l'identification des droits fonciers doivent en premier lieu être surmontées pour qu'un tel système soit mis en place. Le risque encouru est que le registre fige toute une série de revendications sur les droits fonciers. Puisque changer le système de propriété foncière peut toucher aux droits acquis des gens et créer potentiellement des conflits, ce processus de création peut

tout aussi bien s'avérer être une source de conflit sur des violations des droits fonciers. Plutôt que de vouloir produire des titres fonciers pour amener de la sécurité et réduire les conflits, il paraît nécessaire d'établir cette sécurité en favorisant une forme équitable de résolution des conflits, afin de poursuivre ultérieurement l'immatriculation foncière si le but est d'arriver à un processus qui respecte les droits et ne marginalise pas encore plus ceux qui n'ont pas les moyens de faire valoir leurs droits de manière efficace.

Les ambiguïtés entourant la propriété foncière sont telles que l'État lui-même ne sait pas exactement ce qu'il possède. (Il existe de nombreux témoignages rapportant des situations dans lesquelles l'État a pu abuser de son pouvoir d'acquisition forcée pour s'octroyer des terrains qu'il possédait déjà, sans le savoir). Ces incertitudes donnent lieu à de nombreux conflits. Très peu d'haïtiens font réellement confiance au système judiciaire, à l'exception peut-être de ceux qui peuvent produire des titres fonciers notariés, c'est à dire la plupart du temps les grands propriétaires terriens. Cette méfiance se retrouve jusque dans la culture populaire. Un professeur de littérature a remarqué¹² dans la littérature haïtienne la présence de ce sujet récurrent sous la forme : du triptyque du riche homme d'affaires, de l'arpenteur et du notaire, œuvrant ensemble pour confisquer les terres des mains des pauvres et honnêtes fermiers. En effet, le nombre très réduit d'institutions de la gestion des propriétés foncières (qui peuvent être perçues par des observateurs extérieurs comme une garantie de sécurité pour les propriétés des haïtiens) sont véritablement haïes, considérées comme l'incarnation de l'impuissance des plus pauvres. Cela explique en partie pourquoi beaucoup sont réticents à l'idée d'effectuer leurs transactions foncières dans un cadre juridique réglementé.

2.1 Le développement chaotique de Port au Prince

Port au Prince constitue le moteur économique d'Haïti. C'est de là que proviennent quatre-vingt-dix pour cent des investissements nationaux ; un tiers de la population haïtienne y réside. Fondée en 1749, cette ville ancienne possède un centre urbain initialement structuré de manière orthogonale et situé le long de la côte. Depuis, la pression urbaine s'est développée, alors que des vagues de populations provenant des campagnes ont déferlé sur la ville, en quête d'une vie meilleure. Durant les années 1970 et 1980, sous le régime Duvalier, la migration et le droit d'établissement à Port au Prince étaient contrôlés et instrumentalisés à des fins politiques. Des décrets présidentiels accordèrent de vastes superficies de terres domaniales privées (de l'État), en dépit du fait que les droits sur ces terres ne pouvaient être cédés que par une loi parlementaire spécifique¹³. Avec la chute de la dictature des Duvalier au milieu des années 80, avec le déclin de l'économie rurale et la pratique récurrente d'encourager

¹² Professeur A. Leak, communication personnelle.

¹³ Décret du 16 janvier 1963, Moniteur No. 5, 16 janvier 1963, art. 1 (Aliénation des biens immeubles du domaine privé de l'état).

continuellement certains groupes à s'installer au sein de la capitale afin de renforcer le pouvoir politique, la population augmenta de manière accélérée, atteignant environ 2,7 millions d'habitants (Forsman, 2009).

Malgré l'expansion physique de Port au Prince, l'arrivée en continu de personnes dans la ville a généré un manque d'espace très important en zones d'habitation. Même si nous ne disposons d'aucune statistique précise, des nombreux experts en la matière, travaillant au sein de différents départements administratifs de la fonction publique, estimaient un déficit, avant le tremblement de terre, s'élevant entre 100 000 et 300 000 unités d'habitation. Pour le déficit national de logements, la Banque Mondiale mentionne un chiffre s'élevant à un million d'unités – surprenant pour un pays totalisant une population de seulement dix millions d'habitants (Banque Mondiale, 2011). Même avant le tremblement de terre, les zones les plus insalubres de la ville (touchées par des problèmes de violence, de surpopulation, et d'insalubrité) présentaient des situations de crise humanitaire chronique, les services d'assainissement et le logement se trouvant bien en deçà des normes humanitaires SPHERE auxquelles adhèrent les agences d'aide occidentales. ONU-HABITAT (2009) mentionne

une étude datant de 1988 montrant que la surface habitable moyenne par les habitants de taudis était de 1,98 m² par personne, bien en deçà de ces normes internationalement admises (3,5 m²). L'extrême vulnérabilité, la pauvreté et la pénurie de logements constituent donc la réalité quotidienne de Port au Prince même avant le tremblement de terre.

En dépit de l'élaboration de nombreux plans d'urbanisme (cf Tableau 1), aucune stratégie efficace d'urbanisme de la part du gouvernement n'a été mise en œuvre afin de réguler l'expansion et de régler les problèmes de pénurie de logements. Ceci est en partie dû à un problème de structuration institutionnelle. ONU-HABITAT (2009) reprend une citation du Ministère de la planification (MPCE) : « plus de 50 institutions se partagent la responsabilité de la gestion de la métropole de Port au Prince ». En conséquence, des populations ont occupé au fur et à mesure de manière illégale des terrains qui séparaient initialement Port au Prince des villes aux alentours¹⁴, remplaçant les arbres et les champs par des maisons et des cases. Nombre de ces installations

¹⁴ Pétion Ville, Delmas (y compris Cité Soleil, l'un des bidonvilles les plus importants de la capitale), Fontamara, Martissant et Carrefour. La ville s'étend désormais vers la ville rurale de Croix des Bouquet au Nord-Est, et vers Gressier au Sud-Est.

Tableau 1: Tentatives antérieures d'aménagement urbain de Port au Prince

Year	Name of plan	Developer
1974-76	Plan de développement de Port-au-Prince et de sa région métropolitaine	UNDP and PACO (private company) for the predecessor to MPCE
1988	Plan directeur d'urbanisme de Port au Prince	UN-HABITAT and Lavalin (private company) for MTPTC
1996	Plan National de logement et de l'habitat	UN-HABITAT
1996	Projet d'appui aux municipalités et projet d'appui en aménagement du territoire	UN-HABITAT
1997	Plan directeur de circulation pour l'aire métropolitain de PAP	MTPTC, Pluram international and Lavalin (private companies)
1998	Actualisation de schéma directeur d'eau potable pour l'horizon 2015	CAMEP and Tractabel développement (private company)
1998	Schéma directeur d'assainissement pour la région métropolitaine de PAP	MTPTC and Groupement SCP-GERSAR-Lavalin (private companies)
1998	Plan de drainage pour la région métropolitaine de PAP	MTPTC and Lavalin (private company)
1999	Schéma directeur du front de mer de la ville de PAP	MPCE and Commission pour la Commémoration des 250 ans de la Fondation de la Ville de Port-au-Prince
2000	Concept general pour le développement de Port-au-Prince	Commission pour la Commémoration des 250 ans de la Fondation de la Ville de Port-au-Prince, Université polytechnique de la Catalogne
2000	Plan d'aménagement de la région nord de Port-au-Prince	Commission pour la Commémoration des 250 ans de la Fondation de la Ville de Port-au-Prince, Jimenez-Pons and Urbanex (private companies)
2003	Plan-programme de développement de la zone métropolitaine de Por-au-Prince	MPCE, Experco International and Daniel Arbour et associés (private companies), funded by the Inter-American Development Bank

Source: ONU-HABITAT, 2009.

Encadré 2: Morne l'Hôpital

Des bidonvilles et des maisons recouvrent les pentes autrefois arborées du Morne l'Hôpital, flancs de colline servant de périphérie à Port au Prince, du Nord-Ouest au Sud-Ouest de la ville. Officiellement, ces quartiers bâtis n'existent pas. Morne l'Hôpital a été déclarée zone protégée en 1963 afin de préserver les zones naturelles et sources d'eau de la ville. En 1978, l'État a créé l'Organisme de Surveillance et d'Aménagement du Morne l'Hôpital (OSAMH), pour assurer qu'aucun défrichage et construction n'aient lieu. Mais l'OSAMH n'a jamais été en capacité de faire respecter la législation et d'appliquer les procédures. En plus du manque de moyens qui affecte la plupart des institutions d'État, les employés de l'OSAMH se sont retrouvés au cœur de conflits, d'arrangements, de menaces et de tentatives d'intimidation. Les pentes du Morne l'Hôpital ne se sont pas seulement couvertes de bidonvilles, mais de gigantesques demeures ont été construites sur les sommets du Morne par une population riche et puissante.

se sont transformées en bidonvilles, sans système d'assainissement et souvent localisées dans des endroits à risques comme des pentes de collines ou des décharges. Les bidonvilles sont l'une des caractéristiques principales du paysage de Port au Prince, si bien que le terme de « bidonvilisation » est désormais utilisé pour décrire l'expansion illégale et informelle des zones les plus pauvres de la ville. Les gouvernements successifs ont refusé de traiter la question de la bidonvilisation de Port au Prince, et avant que le tremblement de terre ne frappe, l'urbanisation incontrôlée était la norme, sans planification rationnelle, sans respect de l'environnement ou des situations risquées.

Le statut d'occupation des sols des habitants de Port au Prince varie en fonction de la manière dont ils acquièrent des terrains, allant des propriétaires fonciers possédant des titres de propriété aux propriétaires sans titres de propriétés et des cas de figures où le propriétaire ne savait pas ce qu'il possédait (cette catégorie comprend le gouvernement haïtien lui-même). Il y a aussi le cas des locataires avec ou sans arrangement temporaire négocié, des locataires avec des baux provenant de l'État ou de propriétaires privés, et des locataires avec des baux provenant de gardiens autoproclamés de terrains appartenant à des personnes en situation politique contestable. C'est le cas à Bobin, un « nouveau quartier » situé en périphérie de Port au Prince, dans la commune de Pétienville. À bien des égards l'évolution de Bobin représente un microcosme de la façon dont s'est développé Port au Prince. En février 2011, un an après le tremblement de terre, sur une partie de la zone encore vide, une douzaine de personnes construisaient de nouvelles maisons. Or, il est difficile de savoir qui possède réellement les terres à Bobin ; certaines appartiendraient à des familles de macoute ayant fui aux États-Unis après la

chute du régime Duvalier¹⁵ en laissant le gardiennage à une sorte de concierge qui, au fil du temps, autorisait de plus en plus de personnes à s'installer sur le terrain. (Cette pratique des propriétaires absents embauchant un *jéran* (concierge) pour gérer leur terrain remonte à loin, et s'apparentait à l'origine à une forme de métayage).

Au début, les occupants se faisaient passer pour des locataires, payant une redevance au *jéran*, mais au fur et à mesure, ils bâtirent des constructions plus solides, leur nombre augmenta et ils acquièrent progressivement, de fait, le statut de « propriétaire ». Un marché de l'immobilier se développa. Cette situation s'avère être un défi légal fascinant. Selon le droit haïtien, la propriété foncière peut être perdue par « possession opposable » : si durant 20 ans un propriétaire ne cherche pas à contester l'occupant d'une terre se revendiquant ouvertement en tant que « propriétaire » (et non pas en tant que locataire payant un loyer), alors le propriétaire perd son droit de le faire. Puisque ces nouveaux occupants s'imposent progressivement comme « propriétaires », il est impossible de savoir la manière dont les tribunaux vont décider quand cette période de 20 ans a débuté, et si les occupants actuels sont les propriétaires légitimes. La situation devient de fait plus claire : de nouveaux occupants revendiquent, vendent et achètent des terrains, et un tout nouveau quartier se développe.

Les personnes interviewées pour l'étude à Bobin étaient tous des migrants arrivées à Port au Prince, et provenant de différentes régions du pays. Beaucoup étaient installés dans la ville seulement depuis quelques années. Généralement, un individu, un couple ou une petite famille arrivant dans la capitale loge dans un premier temps chez des amis ou de la famille. Au fil du temps, ces personnes vont économiser un peu d'argent et tisser des liens afin de trouver une parcelle de terrain libre. Beaucoup d'entre eux emménagèrent à Bobin en tant que locataires après un ou deux ans passés dans la capitale, peut être en louant une petite chambre. Leur ambition est toujours la même : acquérir le plus de terrain possible pour eux-mêmes. Cela peut être par l'achat ou la location de la terre (*affermage*), payant une redevance approximative de 100 à 200 dollars tous les cinq ans. (Dans certains cas, cette redevance était considérée comme des versements vers un achat éventuel). Une parcelle pouvait faire environ 10m² ou moins, située en forte pente et difficile d'accès, avec des sentiers ardues serpentant autour de l'anarchie apparente constituée de maisons et terrains clôturés. Une fois qu'ils avaient économisé assez d'argent, ils pouvaient construire un abri rudimentaire. Le coût d'investissement d'un tel abri avoisinerait les 200 ou 300 dollars. Ces habitations ne sont pas vouées à être permanentes, mais la durée

¹⁵ *Tonton Macoute* désigne les membres de la milice paramilitaire créé sous le régime Duvalier en 1959, se dénommant officiellement la Milice de Volontaires de la Sécurité Nationale. Leur héritage perdura jusque dans les années 1990 sous la forme des escadrons de la mort paramilitaires du Front pour l'Avancement et le Progrès Haïtien (FRAPH), dirigées par le très redouté Joseph Michel (« Sweet Mickey »), ancien chef de police.

pendant laquelle les gens y vivent dépend de leur situation économique. Une fois qu'ils ont économisé assez d'argent pour le ciment et autres matériaux de construction (ce processus dure parfois seulement quelques années), ils peuvent commencer à construire quelque chose de plus

permanent, ce que faisaient une douzaine d'entre eux durant la visite d'étude à Bobin. Ces habitations permanentes sont organiques, démarrant avec une maison faite en parpaings coûtant environ 1000/1500 dollars, qui sera progressivement modernisé au fil des années.

Chapitre 3

La Réponse Humanitaire

Au lendemain du tremblement de terre, les personnes restées à Port au Prince ont cherché à trouver refuge dans les espaces ouverts (parcs, cours de récréation, parcelles de terres privées et places publiques¹⁶). Ces « camps de toile » constituèrent rapidement l'objectif premier de l'agenda humanitaire ; très peu d'organisations humanitaires se sont concentrées sur les quartiers ravagés dans lesquels de nombreuses personnes continuaient à vivre au milieu des décombres, et peu d'aide était apportée en dehors de Port au Prince. Même si la communauté internationale établit des clusters pour coordonner le travail de la multiplicité d'acteurs impliqués dans la réponse, beaucoup œuvraient de manière indépendante de tout mécanisme de coordination, et le gouvernement haïtien ne jouait qu'un rôle limité dans ce processus.

3.1 Coordination et le système des clusters

Sur les 3,5 milliards de dollars accordés à l'aide humanitaire en 2010, un tiers provenait de sources privées. Il s'agit là d'une somme importante. Moins de 4% de tous les autres financements humanitaires internationaux en 2010 étaient privés¹⁷, et ces nombreux financements privés ont contribué à la grande diversité des organisations déployées à Port au Prince pour essayer « d'aider Haïti ». La communauté internationale a rapidement établi des « clusters » (mécanismes de coordination humanitaire) afin d'instaurer une tentative d'organisation. Cependant, la pléthore d'agences présentes à Haïti, issues d'horizons très variés, aux motivations, philosophies ou expériences différentes, ont rendu toute tentative de coordination et de cohérence presque impossible.

Treize clusters et de nombreux groupes de travail se sont mis en place à Port au Prince¹⁸. Les clusters se sont avérés être des systèmes de coordination lourds, nécessitant de longues et nombreuses réunions. Les réunions de clusters se tenaient à l'origine concentrées dans la base de soutien logistique des Nations Unies, non loin de l'aéroport, et se déroulaient la plupart du temps en anglais. Symptomatique de l'exclusion des organisations haïtiennes du processus, cela a contribué à répandre l'idée selon laquelle les agences d'aide des Nations Unies (et, dans une moindre mesure, les ONG internationales) court-circuitaient le gouvernement et la société civile locale

¹⁶ La réponse humanitaire au tremblement de terre en Haïti a été évaluée à de nombreuses reprises. Le site internet de l'ANALP comptabilise à lui seul 81 évaluations sur le portail du tremblement de terre de 2010 en Haïti (<http://www.alnap.org/current/haitiportalresources.aspx>). Ainsi, les grandes lignes de la réponse traitées ici le sont uniquement afin de replacer les difficultés foncières dans leur contexte.

¹⁷ OCHA Financial Tracking Service, informations datant de mars 2011.

¹⁸ Agriculture; Camp Coordination and Camp Management (CCCM); Early Recovery; Shelter and NFI; Emergency Telecommunications; Food; Health; Information Management; Logistics; Protection; Nutrition; Water Sanitation and Hygiene (WASH).

(voir par exemple Moberg, 2010. Binder et Grünwald, 2010, qui, en évaluant le système des clusters en 2009 – avant le tremblement de terre – avaient déjà souligné beaucoup de ces problèmes inhérents au système d'aide internationale). Avec le temps, les lieux de réunion se sont diversifiés et étendus aux centres municipaux, les agences espérant ainsi se coordonner avec les autorités municipales. Le français devint la lingua franca. La base des Nations Unies demeura cependant le centre principal de la communauté de l'aide, certaines réunions se déroulaient en anglais si, ne serait-ce qu'un étranger ne se sentait pas à l'aise en français¹⁹.

Les droits fonciers et de la terre peinent à trouver leur place au sein de ces clusters, mais ils sont pourtant des sujets extrêmement critiques pour grand nombre d'entre ces groupes de travail : le cluster du redressement rapide (déblayage des débris, programmes « argent contre travail », réparation des habitations), le cluster abris (abris d'urgence et temporaires), le cluster de coordination et gestion des camps (établissement et fourniture d'une assistance aux camps et installations), le cluster protection (expulsions forcées des occupations de terrains) comme le cluster eau, assainissement, hygiène (EAH /WASH : alimentation en eau, installation de latrines et formation à l'hygiène). Avant même que le système global des clusters ne soit finalisé un groupe de travail informel s'est rapidement constitué pour promouvoir l'échange sur les questions foncières et les programmes humanitaires. Ce groupe de travail sur les droits fonciers et la propriété se tiendra par la suite dans le cadre du cluster protection, (Housing, Land and Property), à côté de la question du logement qui sera traitée dans un autre groupe de travail au sein du cluster abri. Ce groupe a été à l'origine d'un court document (jamais publié, en anglais et en français) expliquant les différentes formes d'occupation (propriété, location, affermage, etc) et la façon dont les agences peuvent s'impliquer dans chaque situation (anonyme, 2010). Ce dépliant s'avéra extrêmement utile – mais peu de personnes interviewées durant la recherche sur le terrain en connaissaient l'existence.

L'architecture des clusters n'a pas permis d'améliorer la cohésion stratégique sur les questions foncières. Pour les personnes affectées par les conséquences du séisme, la recherche d'un abri a été à la fois une lutte temporaire et une lutte de long-terme, étroitement liée au combat pour trouver une source de revenus. Le système des clusters / système de coordination a fragmenté les aides, si bien que les besoins des populations affectées relevaient de plusieurs clusters. Pour les populations sinistrées, hébergées dans les camps, leurs besoins relèvent du seul cluster CCCM (coordination et

¹⁹ Les chercheurs ont participé à plusieurs clusters et groupes de travail se déroulant en Anglais en février 2011.

gestion des camps), tandis que la mise à disposition d'abris temporaires ou abris transitionnels, (« T-shelter ») comme aide au départ des camps relève d'un autre cluster (le cluster abri). La construction d'abris, et l'aide au retour dans les quartiers dépendent d'un groupe de travail *logement quartier* créé au sein d'un troisième cluster « le cluster redressement rapide / early recovery ». Enfin les discussions relatives à l'élaboration de stratégies et de politiques d'action en ce qui concerne le foncier étaient soumises à une quatrième structure (le groupe de travail sur le droit au logement, au foncier et à la propriété)²⁰. Même si les membres des clusters et leurs organismes de coordination se chevauchent souvent, ce système n'est pas favorable à une réponse coordonnée. Reflétant les solutions prioritaires du système international dans son ensemble, les clusters visent à apporter des *solutions* spécifiques (camps, fourniture d'abris) et non à résoudre des problèmes ou de secteurs. Les approches stratégiques de la réponse (comme le retour dans les quartiers d'origine) furent reléguées au rang de simples groupes de travail à l'intérieur des clusters.

La direction et les orientations données dans les clusters et groupes de travail étaient techniques et stratégiques, mais aussi en partie constituées d'une réflexion sur les intérêts des diverses organisations dont l'influence et les ressources se trouveraient affectées par le choix des solutions. De la même manière, on dénotait une absence notable de toute coordination entre les secteurs de l'humanitaire et de la reconstruction. En novembre 2012, le cluster abris était dirigé par ONU-HABITAT, une agence de « non-urgence » ayant des liens de « développement » avec le gouvernement. Cette situation ne contribua pas à créer des liens entre les opérations de l'urgence et de la reconstruction puisque chacun des organismes d'aide à l'urgence avait déjà développé ses propres activités et stratégies en se passant d'un cadre opérationnel pour le guider. La tâche fut d'autant plus difficile pour ONU-HABITAT que beaucoup d'autres membres du cluster faisaient partie d'agences de mise en œuvre de plans d'urgence. Jouer un rôle de coordination s'avéra plus compliqué, tout comme tenter de persuader ses partenaires de l'urgence d'adopter une perspective moins axée sur l'urgence. Bien entendu, d'autres agences se sont montrées critiques vis-à-vis de l'idée qu'un chef de cluster puisse fournir un leadership stratégique, et ont insisté pour qu'une distinction soit faite entre leur propre philosophie de gestion des programmes et leur rôle de coordinateur en tant que chef du cluster.

L'incapacité du gouvernement haïtien à prendre les devants des questions foncières, d'aide d'urgence ou de reconstruction a entraîné des tensions et des rivalités institutionnelles. Cela peut s'expliquer en partie par une capacité gouvernementale historiquement faible, encore plus affaiblie par le tremblement de terre ; ce désastre a emporté un tiers des employés gouvernementaux, décimant une administration déjà minée

20 Initialement établi de manière informelle par CARE, le groupe de travail sur le logement, les droits fonciers et la propriété n'était lié à aucun cluster en particulier. Ce dernier a bénéficié d'un soutien juridique technique de la part d'ONU-HABITAT.

par des années d'émigration des fonctionnaires aux États-Unis. Les institutions politiques et le gouvernement sont aussi en constante mutation. En mai 2010, les mandats d'un tiers des sénateurs et des 99 députés parlementaires ont expiré. Le pays n'était alors plus dirigé que par décret présidentiel. De plus, le dernier mandat du président devait également prendre fin, ce qui créa un vide dans la capacité de gouvernance et d'élaboration des politiques. Les élections présidentielles furent reportées à mai 2011, après un deuxième tour de scrutin.

Le personnel des agences de l'aide a fait part de ses difficultés à comprendre le système des mandats et l'autorité du Président, des Ministres, et des Comités (y compris les Comités ad hoc créées par le président). Les questions relatives au retour dans les quartiers relèvent de la compétence de plusieurs ministères gouvernementaux, et les collaborations interministérielles (« convergences gouvernementales ») ne sont jamais chose aisée, même dans les meilleures circonstances. Un comité interministériel sur le logement a été créé fin 2010, composé de cinq ministères : le Ministère des Affaires Sociales et du Travail, le Ministère de l'Intérieur et des Collectivités Locales, le Ministère des Travaux Publics, Transports et Communications, le Ministère de la Planification et de la Coopération Externe et le Ministère de l'Économie et des Finances. Un Comité Interministériel pour l'Aménagement du Territoire (CIAT), sous la direction du premier ministre, est responsable de la planification de l'utilisation des sols. Chaque comité a mis en avant son identité et ses propres perspectives, faisant apparaître la nécessité d'une coordination accrue, non seulement entre comités, mais aussi entre ces derniers et les ministères les composant. Un grand nombre d'organisations internationales ne comprenaient pas cette architecture institutionnelle (de la même manière que le gouvernement et les institutions ne comprenaient pas l'architecture du système international) et très peu de lignes directrices étaient disponibles sur les rôles et responsabilités des différents niveaux de gouvernement et des différents ministères impliqués dans le processus (et encore moins sur leurs agendas politiques, leurs bases de pouvoir et leurs intérêts). Parallèlement, les retards dans la mise en place de la Commission intérimaire pour la reconstruction d'Haïti (CIRH) étaient bien la preuve que le processus d'aide internationale pour la reconstruction tardait à se mettre en marche. Au moment où la CIRH était enfin opérationnelle, les agences d'aide humanitaire avaient déjà comblé les vides relatifs aux besoins de la reconstruction, et il devint bien plus difficile d'établir une cohérence à ce stade-là.

Hormis une évaluation rapide des maisons endommagées pour vérifier leur habitabilité ou dangerosité²¹, la forme d'intervention « humanitaire » la plus visible de la part du gouvernement fut l'acquisition forcée de 18 000 acres de terres au nord de la métropole de Port au Prince, à Corail-Cesselesse. Contrairement aux idées reçues, cette acquisition

21 Cette évaluation, réalisée par le MTPTC, classe les maisons abîmées en trois catégories : « rouge » (condamnée), « jaune » (réparable) ou « vert » (propre à l'habitation).

forcée n'était pas initialement destinée à reloger les sans-abris, mais était plutôt l'occasion pour le gouvernement d'acquérir des terres pour l'extension de son urbanisation et développement²². Une infime partie de ces terres a été utilisée pour établir un camp pour 2 000 familles déplacées, créé en avril 2010 par les militaires américains avec le support des Nations Unies. Le résultat s'est avéré extrêmement problématique. Corail s'est avéré par la suite, un quasi bidonville, construit sans aucune réflexion ni actions sur la création d'infrastructures ni d'opportunités économiques. Très rapidement après, le camp a attiré plus de 60 000 personnes, qui se sont installées autour et déployées sur les terrains avoisinants. Différents noms ont été donnés à ces nouvelles implantations, comme « Canaan » et « Jerusalem », sous-entendant que ces quartiers seraient permanents. De nombreux squatters affirment que le gouvernement leur a fourni la terre, et des « comités » auto-proclamés auraient divisé la terre et vendu des parcelles à des nouveaux venus, pour une centaine de dollars chacun. Même s'il est probable que seulement une infime partie de ces squatters soient sans abris à cause du tremblement de terre, certaines ONG ont traité ces personnes comme s'il s'agissait de déplacés internes, et leur ont fourni des abris semi-permanents ainsi

Encadré 3: Camp Corail

Sur le plan législatif, les terrains de Corail-Cesselesse ne sont la propriété de l'État que si une indemnisation est versée, ce qui n'est pas encore le cas. On se retrouve ainsi face à une faille en termes de propriété, dans laquelle les squatters n'ont pas hésité à s'engouffrer. Si les squatters restent sur les terres, le gouvernement pourrait simplement refuser de procéder à l'indemnisation et rendre les terres à leurs propriétaires initiaux. Une compagnie d'investissement, NABATEC, possède au moins une partie des terres. Propriété des plus riches et puissants haïtiens, cette compagnie comprend en son sein le directeur du Groupe de travail présidentiel ad hoc chargé de trouver des terres pour la réinstallation des populations, et qui aurait proposé que l'achat des terres soit financé par les bailleurs internationaux. Une étude récente (IFC, 2011) identifie Corail-Cesselesse comme le site le plus adapté pour la création d'une « Zone Économique Intégrée », prévue pour l'établissement d'une usine d'assemblage de textile coréenne. (Soutenue par les États-Unis, cette initiative devrait selon eux créer des « bons emplois », en dépit du fait que les salaires payés dans les usines d'assemblage soient largement en dessous du salaire minimum de 5\$ par jour.) Cette étude de l'IFC souligne le fait que ce projet devrait inclure un partenariat public-privé entre NABATEC et le gouvernement, ce qui devrait influencer le financement des bailleurs pour développer des infrastructures. La ZEI ne devrait occuper que 1000 hectares, soit une part infime des terres expropriées.

²² Voir l'Arrêté déclarant d'Utilité Publique 22 mars 2010 (figurant dans le Journal Officiel de la République de Haïti, 15 avril 2010: 'Les terrains acquis sous la déclaration d'intérêt public seront utilisés pour la révision du plan d'urbanisme de la région métropolitaine de Port au Prince et, en partie, pour réinstaller les victimes du tremblement de terre)(traduction des auteurs).

que d'autres formes d'aide. Cependant, la plupart des agences d'aide humanitaire et de développement considèrent que l'opération Corail-Cesselesse ne se résume qu'à la création d'un bidonville non viable, et essaient par conséquent de s'en détacher le plus possible.

Encadré 4: Les comités

Les comités sont omniprésents à Port au Prince. On trouvait des comités à l'intérieur des camps, et même si ce sont les agences humanitaires qui initièrent des processus plus formels d'« élections » pour ces comités, cela ne voulait pas toujours dire que les gens obtenaient les dirigeants qu'ils souhaitaient ou auxquels ils faisaient confiance. Dans certains camps visités par les chercheurs, un comité pouvait s'être mis en place dès les tous premiers jours du tremblement de terre, et son statut se trouvait éventuellement « légitimé » par un processus de confirmation (un vote).

Le fait que ces comités fonctionnent selon un processus d'auto-sélection, qu'ils soient composés largement de ce que l'on pourrait appeler une « élite au rabais », avec officiellement très peu de responsabilité peut sembler problématique, mais ce serait mal comprendre le contexte local. Le « comité local » est une institution très importante et ancrée dans la société à Port au Prince. Tous les quartiers possèdent « un comité », monté par des personnes qui prennent des initiatives spécifiquement adaptées pour leur quartier. Un groupe se réunit pour planifier et discuter de leurs idées (par exemple la construction d'escalier sur un sentier à forte pente, l'aménagement d'une petite passerelle au-dessus d'un ravinement et même des canalisations acheminant l'eau depuis la source locale). Lorsque le plan semble réalisable, ils se mettent à la recherche du support et des contributions nécessaires. En général, leur financement se fait par contributions, celles-ci s'élevant à hauteur de quelques dollars, mais les comités ne peuvent forcer quiconque à donner de l'argent, et, étant donné que la plupart des fonds sont destinés à des biens publics, il n'existe aucun moyen pour se prévenir contre les actions de dérapage. Les comités peuvent donc n'être constitués que de personnes d'un même rang social. Ces comités peuvent être des institutions ponctuelles, ne s'occupant que d'un seul problème, mais seulement si des personnes compétentes font avancer ce projet. Selon les dires d'un homme interrogé, « si quelqu'un d'autre a une bonne idée, il peut se rendre au comité, partager son idée et les laisser en discuter ».

Le statut, la fonction et le fonctionnement d'un « comité » local sont différents de ceux d'un « comité de camp » tel que perçu par la plupart des agences de l'aide. Ces agences attribuent à « leurs » comités le pouvoir de contrôler des ressources, de déterminer l'intérêt public et de jouer un rôle de gardien auprès des « bénéficiaires ». En retour, ces comités doivent se plier aux pratiques étrangères, se soumettre à la légitimité via des élections. Les comités locaux n'étaient pas entièrement dominés par les hommes. Tous les interlocuteurs provenant de divers quartiers nous ont assuré que « il y a toujours une ou deux femmes dans le comité. Pour préparer la nourriture quand les autres travaillent ».

Le tremblement de terre a généré 10 millions de mètres cubes de débris. Les déplacer a été un processus lent ; un an après le tremblement de terre, seulement deux millions de tonnes avaient été débarrassées. Les agences d'aide avaient initialement choisi de mettre en place des programmes de rémunération du travail afin de gérer l'enlèvement des débris – ce qui était supposé être un scénario gagnant-gagnant, dans lequel les haïtiens touchaient de l'argent et les débris étaient débarrassés. Cependant, de nombreuses difficultés virent le jour quand il fallut déterminer le meilleur moyen de transporter de tels matériaux, et décider de l'endroit où les gravas devaient être déplacés (ou alors s'ils devaient rester en place et être transformés en matériaux destinés à la reconstruction). La critique souvent formulée concernant la lenteur du processus d'enlèvement des débris en Haïti doit être remise en contexte. Même s'il a fallu plusieurs mois pour véritablement progresser dans l'enlèvement des décombres, Haïti est sur la bonne voie pour enlever la plus grande partie en environ trois ans. À titre de comparaison, le tremblement

de terre et tsunami au Japon en 2011 a généré environ 20m² de décombres, qui nécessitèrent autour de 18 mois pour s'en débarrasser. Cela est quelque peu plus rapide, mais il s'agit d'un pays où le gouvernement était en mesure de s'occuper de l'enlèvement des décombres dès la première année fiscale avec seulement un budget complémentaire de 5 milliards de dollars, soit environ le double de l'aide totale attribuée à Haïti par les douze clusters humanitaires depuis deux ans (source : FTS, UNOCHA). Les projets de « rémunération contre travail » a représenté un fardeau administratif, et il est difficile d'entrevoir la stratégie de soutien aux moyens d'existence derrière de tels programmes. La somme d'argent gagnée par les individus s'est avérée insignifiante comparée à leurs besoins, et a représenté beaucoup moins que ce qui était nécessaire pour aider les gens à trouver des logements en dehors des camps. Ces projets étaient habituellement rémunérés au salaire minimum haïtien (5\$/jour) et pouvaient permettre à un individu de travailler un maximum de 25 jours par an.

Chapitre 4

Camps, evictions, et retour dans les *quartiers*

Les camps qui se sont développés à Port au Prince au lendemain du tremblement de terres ont été créés pour des besoins à la fois aigus, conjoncturels mais aussi chroniques. En plus des personnes dont les maisons avaient été endommagées ou détruites, ces camps ont attiré des personnes dont les conditions de vie n'étaient guère meilleures avant le tremblement de terre ; même si la situation y était largement inconfortable, les camps offraient la perspective d'un logement gratuit et d'une éventuelle assistance. De nombreux observateurs se rendirent compte que les occupants des camps espéraient que cette situation devienne permanente, et qu'ils acquerraient de fait une petite parcelle de terre. Cette possibilité n'a pas échappé aux propriétaires fonciers (ou au moins à ceux se revendiquant en tant que tels), et certains tentèrent d'empêcher ce processus en démantelant les camps et en expulsant les résidents.

4.1 Evictions

Au départ, à peu près la moitié de la population des camps se situait soit sur des terres appartenant à l'État, soit sur des terres privées (même si presque les trois quarts des camps restant en juillet 2011 étaient situés sur des terres domaniales).²⁴ Des efforts ont été fournis tant de la part des autorités nationales (y compris les mairies) que des propriétaires fonciers privés pour récupérer les terres en évicant les occupants des camps. Les organisations internationales craignaient que ces évictions privées soient des tentatives de la part des individus sans titres de propriété officiels de reprendre possession des terres même si cette étude n'a pas réussi à trouver une seule personne qui connaissait un cas spécifique d'accaparement de terres (la plupart des propriétaires fonciers « légitimes » en Haïti ne sont pas en mesure de prouver « légalement leur propriété : voir le chapitre 2). Durant les 6 premiers mois après le tremblement de terre, 87 camps sur un total de 1500 étaient menacés d'expulsion²⁵. Au mois de juillet 2011, plus de 67 000 personnes avaient été victimes de ces expulsions, et 348 camps étaient menacés d'éviction (UN-OCHA, 2011). Les évictions se déroulaient de différentes manières, depuis des négociations, procédures semi-légales jusqu'à des tentatives d'intimidation.

Des difficultés persistent dans la réconciliation des différents standards et pratiques selon lesquelles l'éviction est jugée légitime, et il était difficile pour la communauté internationale de se décider quant à la position à adopter concernant les droits des propriétaires sur leurs terres par opposition aux

24 IOM Displacement Tracking matrix (matrice de suivi des déplacements de l'OIM), Juillet 2011. OIM fait la distinction entre terres « publiques » et terres « privée ». Les terres « publiques » comprennent probablement les terres domaniales privées.

25 Communiqué de presse de l'ONU datant du 5 septembre 2011.

droits qu'ont les occupants des camps à ne pas être expulsés²⁶. On fit appel à quatre différentes catégories d'institutions (une institution de propriétaires fonciers, et trois institutions de la communauté humanitaire internationale) pour juger ces droits.

Les propriétaires utiliseraient le droit foncier national, qui est en principe soutenu par le droit international et les conventions sur le droit à la propriété. La loi stipule les conditions et processus pour l'application des avis d'expulsion, mais dans la pratique, ces derniers sont loin d'être clairs, que ce soit pour les propriétaires ou pour les acteurs internationaux qui défendent les personnes risquant de se faire expulser, en particulier quand les propriétaires ne possèdent pas de titres de propriété. Les difficultés à prouver qui est le propriétaire légal concernaient aussi bien le propriétaire foncier que les occupants (ou, de manière plus réaliste, les agences œuvrant pour empêcher les évictions), qui ne savaient pas comment être certains qu'ils avaient bien affaire au vrai propriétaire. Les propriétaires fonciers devaient aussi faire face aux faiblesses du cadre institutionnel protégeant les droits de propriété (c'est à dire le système judiciaire). En l'absence d'institutions juridiques efficaces, la seule voie d'accès institutionnelle pour défendre les droits fonciers était la mise en avant d'une autre forme de pouvoir, y compris la force. Les propriétaires fonciers ont à certains moments exploité ce manque de clarté autour de la propriété des terres en se servant de formes de procédures juridiques leur permettant de troubler et d'intimider les occupants des camps et les acteurs internationaux, en utilisant la police ou les magistrats et les faisant agir à titre personnel, en dehors des procédures légales. Ces ambiguïtés pouvaient aussi être exploitées par des organismes défendant les individus contre l'expulsion, ci sachant que même les propriétaires légitimes ne pouvaient pas défendre correctement leurs droits durant tout le processus légal.

La communauté internationale de l'aide humanitaire considérait presque toujours les occupants des camps comme des déplacés internes (internally displaced persons), et estimait leurs droits par rapport à deux codes différents (ne les distinguant pas toujours l'un de l'autre) : d'une part les Droits de l'Homme (issus du Haut-Commissariat des Nations Unis aux droits de l'homme, 1997, du pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (ONU, 1966) et d'autre part le droit émanant des principes internationaux sur les déplacements internes (par exemple l'IASC, 2010a).

26 Même si c'est le système législatif et non la communauté internationale qui devrait juger entre ces deux ensembles de droits, les agences ont dû adapter leur réponse et tout stratégie sur leur jugement propre

(Un troisième code, les normes de SPHERE contribua à complexifier encore plus le tableau).

L'appel aux Droits de l'Homme, se concentre sur le *processus* d'une expulsion, et se penche sur la responsabilité de l'État de fournir des logements décentes pour ses citoyens :

Le terme d'« expulsion forcée » (utilisé tout au long de cette observation générale) se définit comme l'éviction, permanente ou temporaire, contre leur plein grès d'individus, de familles et/ou de communautés de leurs habitations et/ou de leurs terres, sans qu'ils aient accès à des formes adéquates de protection légale entre autre. Cependant, l'interdiction des expulsions forcées ne s'applique pas aux expulsions effectuées par la force conformément à la loi et en accord avec les dispositions des Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme (OHCDH, 1997).

Cette observation générale a été conçue afin de codifier l'expulsion d'individus de leur propre propriété, et non de leur logement temporaire sur la propriété d'autres personnes. Elle n'est pas censée établir des lignes directrices spécifiquement pour les personnes déplacées ou pour les crises humanitaires. Étant donné les difficultés supplémentaires liées à l'établissement d'une législation relative aux expulsions à Haïti, le concept d'« expulsion forcée » ne constituait pas un outil analytique facile pour déterminer la meilleure manière de procéder au cas où les propriétaires fonciers réclament que les occupants des camps leur rendent leurs terres. L'utilité pratique de ces processus législatifs se voit également limitée par le fait qu'Haïti n'est pas un pays signataire du PIDESC. (Son utilité en tant qu'outil de plaidoyer pour la communauté internationale aurait de toute façon été réduite puisque l'acteur le plus important en Haïti, les États-Unis, n'a pas ratifié le PIDESC).

La plupart des agences qui ont été confrontées à des occupants des camps ont utilisé les Principes directeurs concernant les déplacements internes des Nations Unies (UN-OCHA, 1998) et le cadre de travail de l'IASC pour apporter des solutions durables aux problèmes des personnes déplacées (IASC, 2010a)²⁷. Les lignes directrices définissant les personnes déplacées sont :

personnes ou groupes de personnes qui ont été forcées ou contraints à fuir ou à quitter leur foyer ou leur lieu de résidence habituel, notamment en raison d'un conflit armé, de situations de violence généralisée, de violations des droits de l'homme ou de catastrophes naturelles ou provoquées par l'homme ou pour en

²⁷ UTPMP (2010) est le seul parmi les documents trouvés durant l'étude à utiliser les principes de « Pinheiro Principes » (ONU, 2005) comme cadre de référence. Ces principes ont été élaborés afin de gérer les déplacements forcés (des personnes qui étaient « arbitrairement ou illégalement privés de leurs anciennes maisons, terres, propriétés ou lieux habituels de résidence »).

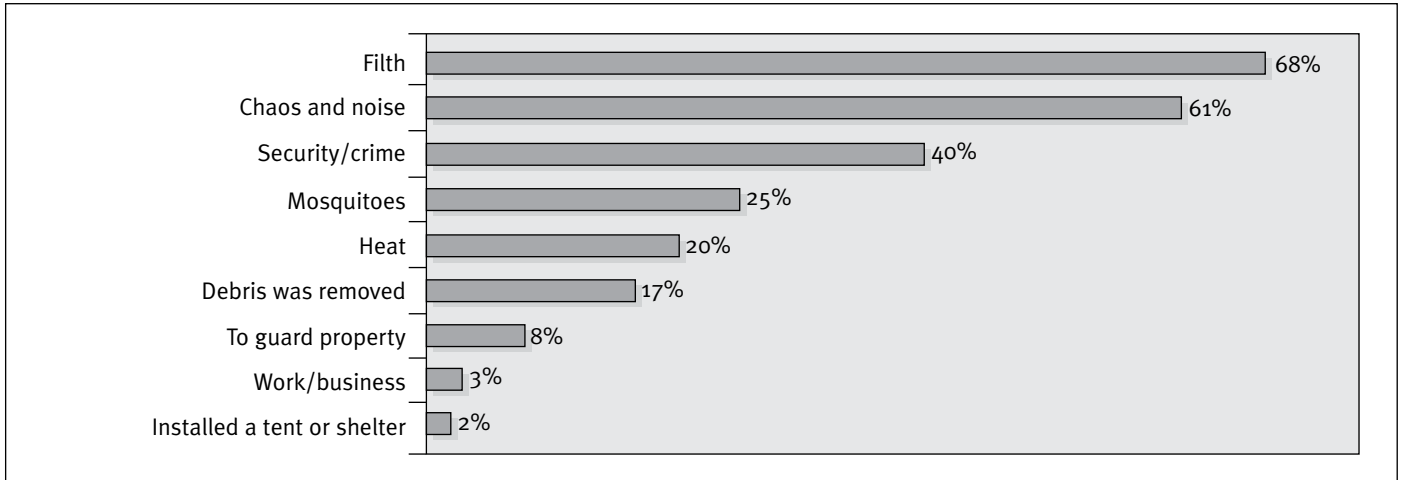
éviter les effets, et qui n'ont pas franchi les frontières internationalement reconnues d'un État.

Selon les principes directeurs, les occupants des camps, ont, tout comme les personnes déplacées, les mêmes droits légaux, que n'importe quel autre haïtien, mais il n'y a presque rien d'autre de clair concernant leurs droits à la protection contre l'expulsion des camps. Le langage du cadre de travail IASC était régulièrement utilisé dans le discours humanitaire sur les évictions, qui étaient jugées inacceptables si elles s'effectuaient « sans solution durable », ce qui arrive lorsque « les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays ne bénéficient plus d'aucune assistance particulière et que leurs besoins de protection sont liés à leur déplacement » (IASC, 2010a:A1, soulignement de l'auteur). « Les personnes déplacées qui ont trouvé une solution plus durable pourront profiter, sans être discriminées :

- À long terme, de davantage de protection, de sécurité et de liberté de circulation ;
- D'un niveau de vie suffisant, y compris au niveau de l'accès à assez de nourriture, eau, logement, soin de santé, éducation de base » (ibid. : 4, soulignement de l'auteur).

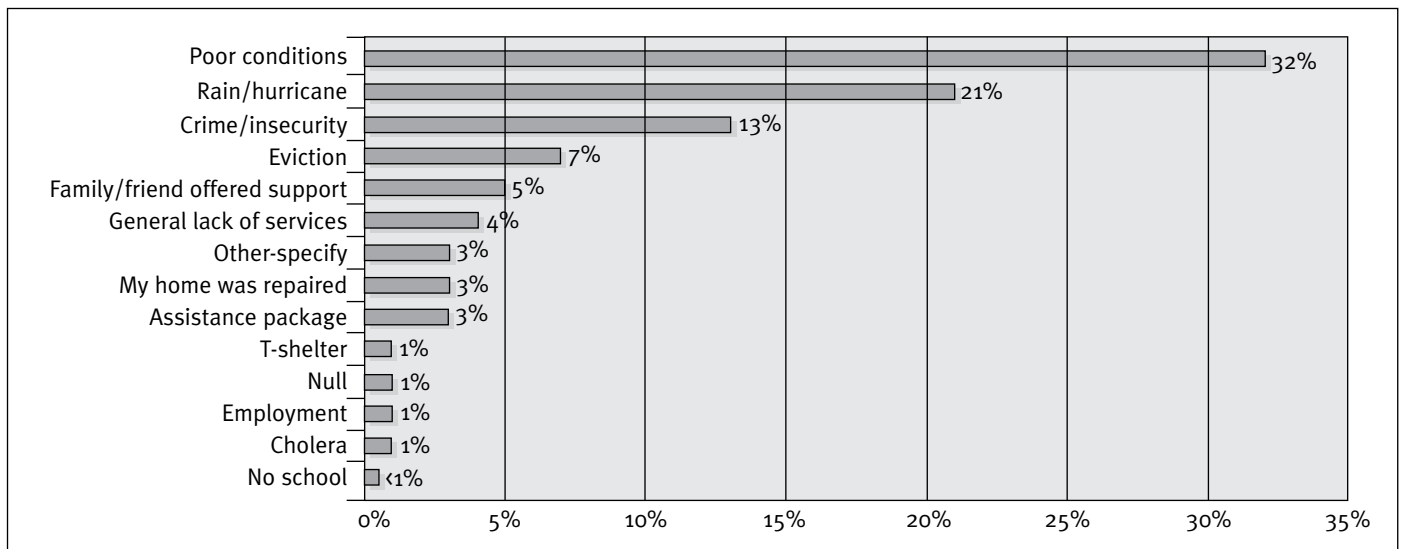
Ce concept de « niveau de vie suffisant » est souvent étroitement lié aux normes minimales établies par SPHERE, qui sont devenues des références institutionnelles dans les cercles de l'aide humanitaire. L'utilisation de SPHERE en tant que troisième code de référence pour les expulsions et les solutions durables, a été problématique car une grande partie de la population de Port au Prince vit depuis des années dans des conditions jugées inacceptables par les standards SPHERE. Comme nous l'avons vu, le fait que beaucoup des habitants des camps s'y réfugièrent précisément pour échapper aux conditions de vie déplorables de leur quotidien était largement reconnu. La définition de « solution durable » citée précédemment fait référence à la fois à une norme absolue (un « niveau de vie adéquat »), et une norme relative (qui doit être comparée aux non déplacés), mais le manque de reconnaissance explicite des deux approches différentes pour fixer des normes signifie qu'aucune indication n'existait en ce qui concerne son application à des situations comme celle de Port au Prince, où les non déplacés ne bénéficient pas d'un « niveau de vie adéquat ». L'association des principes ayant rapport à la « situation humanitaire » avec une approche légale ou fondée sur le respect des droits signifie que les principes appliqués à tous les occupants des camps étaient tenus pour acquis, même si les agences reconnaissaient que beaucoup d'occupants de ces camps ne s'y trouvaient pas spécialement pour des raisons liées au tremblement de terre (et n'étaient donc pas des personnes déplacées telles que définies par les principes directeurs). Pour la mise en place de l'action humanitaire, il n'était ni possible ni utile d'essayer d'établir, sur la base du cas par cas, les raisons pour lesquelles les gens étaient arrivés dans les camps, bien que les principes des droits soient basés sur des diagnostics de situations individuelles.

Figure 1: Motifs des départs des camps



Source: Schwartz, 2011.

Figure 2: Motifs pour quitter les sites de déplacés (en %)



Source: Phelps, 2011, using IOM DTM data

La stratégie du retour développée par les agences humanitaire dans le pays (The Humanitarian Country Team return strategy, 2011) a consisté à trouver un principe de « solution durable », à savoir le status quo ante. Cette interprétation a été utilisée pour tenter d’expulser les gens des camps, ou même de les encourager à partir (les « attirer dehors »), avant que la reconstruction ne soit achevée, ce qui constitue une violation du principe du « pas de retour sans solution durable ». La conséquence serait d’accepter que l’assistance humanitaire (que ce soit de la part des agences d’aide humanitaire ou du gouvernement d’Haïti) continue pendant de nombreuses années.

Ensemble, les divers mécanismes impliqués dans ce domaine – droit international humanitaire, principes directeurs, normes minimales – ne fournissaient pas toujours des directions stratégiques claires, cohérentes et pratiques pour les agences humanitaires. Beaucoup d’agences acceptaient implicitement que les occupants des camps n’avaient pas d’autres alternatives, et considéraient ainsi de nombreuses expulsions constituaient une violation inacceptable de leur droit à la protection. L’absence d’une obligation juridique efficace de la part de l’État à destination

des sans-abris haïtiens, faisait implicitement du propriétaire de leur logement actuel le garant ultime de ces droits. Les haïtiens, et les propriétaires fonciers en particulier, ne considéraient pas forcément les habitants des camps comme des « personnes déplacées », mais plutôt comme des personnes nécessitant un logement décent (quelque en soit la raison), et ayant été déplacées dans les camps, soit pour combler un besoin à court terme soit pour rechercher une solution à long terme.

L’hypothèse répandue selon laquelle les habitants des camps n’avaient pas d’alternative doit être remise en cause. Seulement 2% de ceux ayant quitté les camps en janvier 2011 l’ont fait car ils ont reçu de l’aide (autre que l’enlèvement des débris) : voir figure 1.

Le suivi effectué en juillet 2011 a montré que ces chiffres ont augmenté (voir figure 2), tout en restant en dessous de

28 Selon des données de l’Organisation internationale pour les migrations (OIM). Trois pour cent d’entre eux ont bénéficié de mesures d’aide financière, 1% ont bénéficié d’un « T-shelter ». Très peu de personnes parmi les 7% dont les maisons ont été réparées auront reçu une aide financière avant juillet 2011.

5%²⁸. Ceux qui sont partis ont trouvé des alternatives par eux-mêmes. Quelque soient les règles mises en place pour ces alternatives, ces chiffres suggèrent que les problèmes rencontrés par la plupart des occupants des camps devraient être formulés en termes de qualité des alternatives qu'ils peuvent trouver par eux-mêmes, et pas en termes d'existence ou pas de ces alternatives. Cela rend plus difficile de juger s'il s'agit de « solutions durables » ou si les incitations à quitter les camps pourraient constituer des « expulsions forcées ».

Il a manqué un cadre institutionnel général pouvant rassembler les droits à la protection des occupants des camps, les droits et obligations des propriétaires fonciers et les obligations de l'État, aussi bien pour les propriétaires que pour fournir des logements aux citoyens les plus vulnérables. Un tel cadre institutionnel aurait permis de construire une passerelle entre le droit national, les pratiques locales en matière d'aménagement et d'administration, et les principes internationaux de protection et de politiques gouvernementales, ainsi que les points de vue des populations.

Les agences humanitaires ont tendance à considérer les droits des personnes déplacées comme étant basés sur les règles internationales, et de fait elles ont tendance à se positionner « au-dessus » des lois de l'État dans lequel elles agissent dès lors qu'il s'agit de protéger les occupants des camps, outrepassant les procédures légales locales – voire même les lois foncières du pays. La première année qui suivit le tremblement de terre, les dialogues avec les propriétaires des camps – ou ceux prétendant être propriétaires – s'instaurèrent de manière ad hoc ; de nombreuses agences ne tentèrent même pas d'ouvrir un dialogue, d'autres le firent d'une manière désordonnée et sans se référer à une stratégie générale d'orientation. L'engagement était le plus souvent un processus réactif, et les revendications des propriétaires souvent accueillies avec méfiance. Le groupe de coordination sur la gestion des camps (CCCM cluster) n'a pas établi de lignes directrices sur la manière de vérifier les revendications sur la terre, par exemple les techniques informelles utilisées pour « cartographier » les limites de propriété dans les quartiers ou d'autres approches systématiques pour vérifier les titres d'un demandeur, et amorcer un dialogue fondé sur l'acceptation de leurs droits fonciers. Le groupe de travail sur les questions de droits au logement, au terrain et à la propriété (HLP-WG) avait bien compris la nature des conflits à l'œuvre sur ces droits, mais il n'a eu que peu d'impacts sur la manière de prendre en considération ces questions auprès du secteur humanitaire. Ce groupe de travail était surchargé et disposait d'un nombre trop limité de personnes aux compétences combinant expertise technique sur ces questions en situation de réponse humanitaire et capacité d'analyse institutionnelle et politique. Les acteurs internationaux n'estimaient pas qu'il fût de leur responsabilité que de payer un loyer aux propriétaires, alors qu'ils considéraient de leur responsabilité la fourniture d'abris et de services de base. Les agences des Nations Unies en particulier considéraient que la responsabilité de la résolution de problèmes comme

ceux des droits des propriétaires est du ressort de l'État et du gouvernement. (De nombreuses ONG se sont senties dans le flou total dès lors qu'il était question de négociations entre les Nations Unies et le gouvernement). Quelques agences ont réussi à se mettre d'accord individuellement avec les propriétaires. Ces arrangements ont consisté essentiellement en une forme de paiement, mais ne se présentant toutefois pas délibérément comme des loyers ou des « indemnités ».

En avril 2010, le Résident Coordonnateur Humanitaire, au nom et sur les conseils de la communauté humanitaire dans son ensemble, a demandé au gouvernement d'imposer un moratoire sur les évictions. Le plaidoyer se concentra sur cet objectif pendant plusieurs mois, mais fut rejeté par le gouvernement, qui se défendit en affirmant que cette requête le mettait dans une situation impossible. Dans tous les cas, même si le moratoire avait été institué il n'aurait pas été inopposable. Plusieurs mois après, les quelques experts en droit foncier de la communauté humanitaire en Haïti ont adopté une approche commune sur les évictions. En général, les agences humanitaires avaient tendance à s'opposer à *toutes* les expulsions. Le principe de base était de les combattre, par exemple en remettant en cause les titres de propriété ; si nécessaire, en retarder autant que possible leur mise en œuvre ; et en dernier ressort en s'assurant que les expulsions se déroulaient de manière « humanitaire ». C'est à dire : prévenir les gens assez tôt, ne pas utiliser la force ou l'intimidation, et ne pas effectuer des expulsions pendant la nuit²⁹. Le groupe de travail sur les droits au logement, au foncier et à la propriété (HLP-WG) a mis au point des procédures de protection que les agences humanitaires devraient essayer de suivre en cas d'expulsion ; les personnes affectées doivent être consultées ; une information compréhensible doit être donnée ; des détails du processus d'éviction doivent être remis dans un délai raisonnable ; un représentant institutionnel doit être présent lors de l'éviction ; le porteur de la déclaration de l'éviction doit être identifié ; aucune expulsion ne doit avoir lieu la nuit ou en cas de mauvais temps ; les expulsés doivent disposer de recours juridiques ; et si possible, les gens doivent pouvoir disposer d'une aide juridique s'ils souhaitent demander réparation auprès des tribunaux.

Une attention particulière a été portée à l'élaboration d'une politique globale de « retour », entendue comme une « solution durable ». Il n'y a pas eu de consensus parmi les acteurs humanitaires sur les questions de « prime au retour », « compensation » ou « prime de réinstallation » en échange du départ des camps. Au moment du travail sur le terrain pour cette étude (14 mois après le tremblement de terre), des discussions avaient lieu au sein du groupe de coordination sur la gestion des camps (CCCM cluster) pour décider s'il

²⁹ Certaines organisations (par exemple l'IJDH, l'Institut pour la Justice et la Démocratie en Haïti), ont fourni une aide juridique pour combattre les expulsions, et estimaient que les expulsions ne pouvaient se faire de manière légale, étant donné la complexité juridique des questions foncières en Haïti. La documentation la plus complète de l'analyse et du plaidoyer sur ce sujet peut être consultée à <http://ijdh.org/projects/housing>.

fallait payer les occupants pour qu'ils quittent certains camps. Même si cette décision pouvait être considérée comme un moyen d'aider les gens à trouver leurs propres solutions (et c'était essentiellement ce qu'offraient certaines agences, par exemple la Fédération internationale de la Croix-Rouge (FICR), aidant les individus à payer leur loyer), selon d'autres, toute tentative pour attirer les gens hors des camps sans leur fournir de solution durable constituerait une violation des principes directeurs ou du droit international. Les équipes des organismes internationaux interviewés dans le cadre de l'étude étaient plus à même d'interpréter une telle offre d'argent comme un encouragement à valider les expulsions faites par des propriétaires (comme par les mairies).

Certains experts fonciers impliqués dans la réponse pensent que de nombreuses expulsions auraient pu être évitées si la communauté internationale avait initié bien plus tôt un dialogue coordonné avec les propriétaires fonciers des terrains occupés par les camps, tant à titre individuel que par le biais d'un plaidoyer de haut niveau afin de s'accorder avec le gouvernement sur une stratégie concernant les expulsions. S'est ainsi établie avec les propriétaires une relation conflictuelle, ces derniers ayant eu le sentiment que les acteurs humanitaires représentaient une menace pour leur droits. Si un dialogue basé sur la reconnaissance des droits et des inquiétudes (justifiées) des propriétaires avait été instauré, les experts pensaient qu'il aurait été possible d'arriver à un accord avec de nombreux propriétaires concernant l'utilisation temporaire de leurs terres.

Les relations entre les organisations internationales et le gouvernement se sont avérées compliquées car le gouvernement (ou l'État) était à la fois le propriétaire de certains camps, désireux d'expulser les « squatters » et, comme responsable des besoins de ses citoyens en matière de logement, un allié potentiel dans les oppositions entre occupants et propriétaires privés. Ces relations devinrent d'autant plus complexes que l'État possède de nombreuses institutions, qui ne parlent pas d'une seule voix. Par exemple, une autorité locale a pu payer des gens pour quitter leurs emplacements, en dehors de la décision de la municipalité locale. Cela a créé des attentes importantes parmi les occupants des autres camps, même si l'action des autorités n'était pas, et ne devint pas la politique officielle.

Pendant des mois, le problème des évictions mobilisa une grande partie de l'attention du nombre limité d'experts fonciers disponibles en Haïti. Pendant ce temps, une attention insuffisante était donnée à d'autres problèmes fonciers, tels que le soutien aux locataires et le développement d'une stratégie de retour. La question des expulsions mobilisa également le temps et l'énergie du groupe de coordination sur la gestion des camps. Le besoin urgent qu'ont eu les organisations internationales de faire sortir les gens des camps fut tempéré par les exigences de la mise en place d'alternatives, et l'acceptation du fait que l'intervention humanitaire devait aussi gérer les effets de la pauvreté chronique et des sans-abris. Cependant, ces

questions et défis pour les modalités de l'action humanitaire n'ont pas eu d'échos, parce que leurs impacts ne pourront jamais être évalués ou reconnus de manière adéquate, dans la mesure où la pertinence dans l'intervention humanitaire ne s'évalue pas en l'absence de résultat. Aussi, étant donné que les gens ont quitté les camps sur un rythme lent, on peut penser que de nombreuses personnes ont pu courir le risque d'être exposé au choléra et à d'autres dangers pour plus longtemps que nécessaire. Entre temps, il est possible que certains propriétaires perdent leurs droits sur les terres sur lesquelles les camps ont été installés. Les évaluations de l'impact humanitaire auraient tendance à passer à côté de ces résultats, car les propriétaires ne sont pas perçus comme « vulnérables » et ne sont ainsi pas considérés comme les sujets d'une protection humanitaire.

4.2 Retours

L'aide au retour présuppose l'identification des droits des personnes au foncier et à la propriété, la gestion de la planification et la reconstruction, la réparation des logements et la définition d'une « solution durable », tous aspects extrêmement difficiles. Il semble que ces difficultés aient convaincu de nombreuses organisations qu'il n'y avait rien d'évident à faire pour faciliter les retours, et ainsi renforcer leur tendance à se focaliser sur la fourniture de services et le soutien aux camps. Le président Préval était désireux de voir apporter une aide rapide et symbolique d'incitation au retour des personnes occupant le Champs de Mars comme un camp, et ainsi l'élaboration d'une stratégie globale de retour commença en mai 2010. Cependant, pendant presque un an, les agences accordèrent une faible priorité aux départs des camps, et la stratégie du retour ne fut adoptée qu'en janvier 2011, après 13 versions, et fut ensuite (de manière expéditive) approuvée par le gouvernement. Il n'y avait pas de raisons particulières justifiant ces retards dans le processus de rédaction de la stratégie, mis à part son faible degré de priorité et de consensus parmi les agences internationales, si diverses dans leurs actions et intérêts propres. Enfin le nombre trop restreint de personnes ayant les compétences pour mener cette analyse et l'absence de personnes aux responsabilités claires ayant l'autorité de conclure cet accord n'a pas facilité l'adoption rapide de cette stratégie. (Le processus de rédaction s'est arrêté pendant des semaines entières par l'absence d'une personne jouant un rôle clé). Un an après le début du processus de rédaction, il manquait toujours un engagement unanime pour prioriser le retour aux quartiers.

Les retours ont posé des problèmes aux organismes de l'aide, ceux-ci ayant tendance à considérer ces objectifs comme des problèmes techniques. La question des logements pouvait être résolue par des solutions techniques à travers les interventions des ingénieurs dans le respect des normes techniques. Mais l'aide au retour dans les quartiers impliquait de gérer un grand nombre de défis autres que techniques, comme dans les secteurs sociaux, juridiques, économiques,

etc dans un contexte multi acteurs. Les agences se sont senties plus à l'aise pour établir des standards facilement contrôlables, plutôt que pour gérer les réalités de la vie quotidienne des populations, qui demandent de faire des compromis et où les solutions ne peuvent pas être trouvées en appliquant des paramètres quantifiables comme ceux de SPHERE. Ces standards sont présentés comme universels, ne dépendant d'aucun contexte, culture ou orientation politique, aussi ils rassurent, ce qui est psychologiquement utile lorsque l'on travaille dans un contexte fait de complexité et de compromis. Aussi, ces agences ont canalisé leur attention vers des solutions techniques et se sont éloigné d'une stratégie faite de trop de tentatives peu précises pour gérer les difficultés posées par la vie en Haïti.

En incitant aux retours, les agences ont rencontré des difficultés institutionnelles (internes et externes) ayant eu pour effet de réduire leur priorité dans l'agenda humanitaire. (À la fin 2011,

certaines agences commençaient aussi à avancer l'idée que s'engager à maintenir des solutions à court terme pour faire face à des besoins à moyen ou long terme freinait le processus d'élaboration des solutions de retour). La plupart des retours se sont effectués sans l'aide des agences, et il serait faux d'exagérer le rôle joué par l'aide internationale, même dans des conditions idéales. Le retour aurait cependant été plus rapide sans ces difficultés, alors que le cercle vertueux mis en place par les organisations internationales, n'a facilité les retours des populations que pour les camps petits nécessitant moins d'attention. Se concentrer sur les actions plutôt sur les défis institutionnels entourant les retours signifiait également que les interventions, tant dans les camps que pour les retours, étaient faiblement associées avec une stratégie générale de sortie de crise. Par conséquent, les agences humanitaires se sont retrouvées à devoir gérer une réponse prolongée bien après le tremblement de terre, travaillant avec des mécanismes de court terme pour résoudre des problèmes chroniques.

Chapitre 5

Sécurité foncière, droits fonciers et aide à l'hébergement

5.1 Sécurité foncière et droits fonciers

Le fait que l'aide humanitaire puisse être une source de perte de droits fonciers est de plus en plus reconnu, et Haïti ne fait pas exception, en particulier parce que l'occupation des terres est devenue un moyen normal de se les accaparer (de facto), ce qui au fil du temps est accepté comme droit de propriété, mais présente des dangers : les problèmes des déblayements des débris sur des parcelles privées sans que le propriétaire ne le sache, étaient réels car favorisant l'installation de squatters ; l'aide à la réparation des maisons fournie aux personnes en situation de contestation d'occupation de ces maisons, avait pour effet de renforcer ces contestations ; comme pouvait l'être l'installation d'abris transitionnels (T-shelters) sur des terres dont les propriétaires étaient inconnus. Certaines agences internationales ayant considéré cette insécurité des droits fonciers comme une cause sous-jacente de la vulnérabilité des personnes, ont essayé de résoudre ce problème à travers des projets d'amélioration de quartiers, destinée à augmenter la sécurité foncière des résidents. Comme, pour de nombreuses raisons, il était impossible d'aider à l'immatriculation foncière, des processus ont été élaborés pour donner aux habitants sans titres une sorte d'acte d'occupation, en procédant à une 'énumération communautaire', recensement basé sur les témoignages de la communauté. Certaines de ces initiatives étaient liées à des projets de fourniture de t-shelters (voir ci-dessous). Une grande partie du discours autour de « l'amélioration de la sécurité foncière » était d'ordre général, et n'identifiait pas les causes spécifiques de l'insécurité. Les menaces contre lesquelles ces initiatives étaient censées protéger les individus n'étaient pas claires et leur efficacité restait discutable. Par exemple l'acte établi qui n'est pas un titre ne serait probablement pas très efficace contre quiconque intentant une action en justice, mais pourrait être utile pour résoudre les différends entre voisins, en particulier là où ils étaient de bonne foi et que les institutions locales étaient efficaces (par exemple la famille, les comités de quartiers) qui peuvent constituer un moyen de dissuasion efficace contre la violation des droits. Cette étude n'était pas en capacité d'évaluer la fréquence de ces litiges (les personnes interrogées ont toujours affirmé avoir réussi à « trouver un accord »), ni à trouver une autre étude identifiant les menaces à la sécurité foncière et leur prévalence. Les agences avaient grandement besoin de conseils spécialisés sur la manière de gérer l'insécurité foncière, à commencer par l'identification et l'analyse des menaces à la sécurité foncière.

Une ONG internationale (Architectes d'Urgence) lança un programme innovant d'adressage pour aider les résidents à obtenir un numéro d'identification pour leurs maisons

dans un quartier informel. Les résidents pensaient qu'une adresse reconnue leur fournirait de nombreux avantages, en particulier dans leurs relations avec les autorités locales, puisque leur quartier n'existait pas officiellement. De tels projets se discutaient lors des réunions de « logement-quartiers » coordonnées par ONU-HABITAT impliquant tous les acteurs internationaux et locaux qui le voulaient. Ces enjeux de partage d'informations, d'analyse des problèmes et discussions sur les politiques et stratégies locales ont fait l'objet de travaux de groupes restreints –Logement-quartiers-partagés mais peu acceptés au niveau des clusters.

De manière générale, il est difficile de mesurer l'impact du travail fait pour améliorer la sécurité foncière, en particulier car les menaces réelles auxquelles les personnes destinataires de l'intervention humanitaire devaient faire face n'étaient guère identifiées. Les interventions à l'échelle humanitaire ont peu de chance d'amener à des changements structurels dans le domaine foncier, de plus elles sont chronophages et les ressources dédiées pourraient être employés ailleurs de manière plus productive.

5.2 Nouvelles implantations des populations

Le tremblement de terre fut responsable de la destruction de 97 294 maisons et en endommagea 188 383 de plus, dans une ville où des centaines de milliers de personnes étaient déjà sans logements. Puisque les tentes dans les camps se sont avérées insuffisantes au-delà du court terme, il y eut rapidement besoin de rajouter des dizaines de milliers de logements habitables, que ce soit des logements provisoires dans l'attente de reconstruction ou des constructions plus permanentes. L'ampleur de ce besoin de constructions aurait nécessité soit l'augmentation de la densité des logements (bâtiments à plusieurs étages pour remplacer les anciennes maisons familiales) soit l'expansion dans de nouvelles zones. Les terrains libres n'étant pas disponibles, l'installation de campements provisoires ou la création de nouveaux quartiers en périphérie s'avéra impossible.

Le droit constitutionnel haïtien garantit les droits de la propriété privée, et l'expropriation par l'État n'est légale que dans le cadre d'une Déclaration d'Intérêt Public³⁰ ou d'« utilité publique ». Une indemnisation doit être versée, ce qui signifie que le propriétaire des terres doit être identifié, et que l'État doit avoir les moyens de payer. Ces deux conditions peuvent

³⁰ Soit dans le cadre d'une urgence ou par exemple pour construire des écoles, pour des projets d'aménagement urbain ou pour réaménager les bidonvilles.

s'avérer problématiques. L'État Haïtien n'était pas en mesure de rendre les terres disponibles, soit parce qu'il ne possède pas d'importants terrains autour de Port au Prince, soit parce qu'il n'est pas sûr de ce qu'il possède. Comme nous l'avons vu précédemment, l'absence de service du registre foncier et la façon dont le gouvernement a acquis et distribué les terres de manière ad hoc au fil des années, en ignorant délibérément l'administration, a été à l'origine de beaucoup d'ambiguïtés. On peut aussi se demander si la construction de logements pour les familles individuelles peut rentrer dans la catégorie de *l'intérêt public*. Un expert étudiant la question pour le Gouvernemental, aux Gonaïves a clairement assuré que ce n'était pas juridiquement possible. Et quand bien même ce serait le cas, il faudrait mettre en œuvre de longs processus juridiques. Pour ce qui est de la question des indemnisations, la capacité de paiement de l'État était limitée (le gouvernement était de toute façon à peine fonctionnel au moment du tremblement de terre), le mandat du Parlement avait expiré et aucune politique du logement n'avait été mise en place pour guider cette stratégie. Même si une parcelle de terre avait été mise en vente à destination des donateurs par une Commission Présidentielle ad hoc (désignée sans dispositions constitutionnelles, législatives ou procédurales préalables), l'intérêt personnel pour ce terrain de l'un des membres de la commission découragea les donateurs.

Même si les terrains avaient été disponibles, les conditions requises pour un processus centralisé et rapide de construction à grande échelle des logements n'existaient pas. L'exemple de Corail et de l'acquisition forcée examinée dans le chapitre 3 met en avant à quel point l'acquisition des terres n'est que la partie visible de l'iceberg. Les décisions relatives à la réinstallation de populations ne devraient-elles pas porter seulement sur le ciblage du lieu d'installation, mais aussi sur les termes de cette réinstallation – or dans ce cas la pleine propriété serait accordée (ce qui créerait inévitablement un afflux de « candidats ») et si non, où se situerait la propriété ? Ni l'État ni la communauté de l'aide internationale ne savait qui devait ou ne devait pas bénéficier de l'aide au logement. (Les organisations internationales, au moment de l'étude, avaient seulement enregistré les occupants des camps, et non ceux affectés par le tremblement de terre). Comment faire pour que les terrains destinés à des projets de reconstruction soient protégées des occupations illégales (comme à Corail) ? Haïti a manqué d'un cadre institutionnel pour gérer les terres qu'il a lui-même acquises : cadre pour établir un plan d'aménagement, pour acquérir les terres nécessaires pour ce plan, mettre en œuvre cet aménagement et renforcer son cadre juridique afin que cette stratégie ne soit pas minée par la corruption. Ce n'était pas une nouvelle découverte : la plupart des maisons de Port au Prince – y compris celles des banlieues aisées³¹ – ont été construites hors des zones planifiées par l'État.

³¹ L'exemple des constructions illégales sur le Morne de l'Hôpital a été décrit dans le chapitre 3. On parle beaucoup des bidonvilles illégaux installés sur des pentes. Par contre, on parle beaucoup moins des somptueux palais construits de manière tout aussi illégale en haut des pentes.

Bien que la disponibilité des terrains et le droit associé aux terrains aient été souvent considérées comme les obstacles principaux à la création de programmes de logements, « le principal obstacle empêchant la construction de plus de logements est l'immense difficulté à authentifier les titres de propriété foncière³²», en fait la situation le système foncier n'a été qu'une petite partie de la complexité. La construction nécessite des capitaux (banques, hypothèques) et des investisseurs capable de prendre en charge des opérations de grande ampleur. Comme l'a démontré la situation du logement à Port au Prince, les mécanismes censés produire des nouveaux logements manquaient bien avant le tremblement de terre, et rien n'a été fait après ça pour régler le problème. De leur côté, certaines agences humanitaires n'ont pas soutenu la création de nouveaux quartiers par crainte que ces constructions ne soient pas en rapport avec les moyens de subsistance des résidents, et dans tous les cas la réinstallation en masse n'était pas considérée comme une intervention d'urgence prioritaire³³. À cet égard, il n'existait pas d'engagement durable de la part du gouvernement, et l'absence d'un débat constructif se faisait cruellement ressentir. L'initiative principale en termes de réinstallation, à Corail, n'a pas été pilotée par des acteurs humanitaires, mais plutôt par des militaires américains et des personnalités. L'impact majeur de ces difficultés institutionnelles entourant la réinstallation est justement qu'aucune réinstallation importante n'a encore été effectuée, ni même planifiée. Selon certains, l'expérience Corail est finalement un avertissement qui montre les risques d'installation de logements en-dehors de toute planification cohérente préalable encadrée juridiquement et prévoyant des activités économiques et des infrastructures. Cependant, si l'absence de nouvelles implantations de populations à grande échelle est constatée, celles-ci ne devaient pas être abandonnées sous prétexte que c'était trop complexe, mais plutôt parce que ce n'était pas une bonne solution.

5.3 Aide à l'hébergement

Étant donné que le cadre d'une reconstruction à cette échelle demande des années plutôt que quelques semaines, et que les tentes ne constituaient une solution que pour quelques mois seulement, il était nécessaire de fournir des abris en instaurant une approche transitionnelle. L'« abri temporaire » demande à être aussi flexible que possible, constitué de structures simples qui doivent pouvoir être déplacées, réparées, réutilisées, vendues ou recyclées (Collins et al., 2010). Ce processus devrait être souple, et fournir une assistance adaptable. En Haïti, la majorité des mises en œuvre des « abris temporaires » a consisté en installation de structures préfabriquées, abris considérés comme de transition « T-shelters ou transitional shelters ». Conçus conformément aux normes Sphère, il était envisagé que ces

³² Communiqué de presse, christianaid.org.uk, 10 janvier 2011.

³³ On a pu observer l'exemple inverse il y a dix ans de cela, lorsque quelques agences contestèrent un plan destiné à reloger les victimes d'une éruption volcanique (à Goma, au Congo) dans de nouveaux quartiers à l'extrémité sud de la ville – loin de leurs lieux de travail au centre-ville, où ils avaient vécu jusque là.

structures devraient durer plus de trois ans, même si il était imaginé qu'en en prenant bien soin, la plupart pourraient rester habitables pour au moins 5 à 10 ans. Haïti est un pays très touché par les ouragans, et même si Port au Prince se trouve rarement gravement atteint, il fallait, afin que les structures soient résistantes aux ouragans et aux tremblements de terre, qu'elles soient fixées au sol de façon permanente soit par des fondations de béton, soit par des ancrages à un socle de béton. Ce processus les rendit plus rigides – et par conséquent moins transitoires – que prévu. Ces abris étaient également extrêmement coûteux – en général entre 3 000 et 5 000 dollars. À titre de comparaison, les entrevues avec les migrants urbains ont permis de découvrir qu'ils mettaient généralement en place un abri temporaire sur une nouvelle parcelle pour environ 250 dollars, et faisait évoluer ensuite la construction vers une maison qu'ils considéraient comme adéquate en quelques années pour moins de 1 000 dollars. Les personnes ayant vu leur maison détruite par le tremblement de terre et ayant construit un nouvel abri en 2011 dépensaient seulement 500 dollars pour couvrir leurs besoins d'abris transitoires (Schwartz, 2010). Les habitudes de consommation des haïtiens indiquent qu'ils n'auraient eux-mêmes pas accordé la priorité à des abris si coûteux.

Les agences se sont avérées incapables d'importer ou de distribuer les abris en nombre suffisant ou dans les temps. Seulement 19 000 T-shelters furent érigés en novembre 2010, et fin octobre 2011, moins de 100 000 avaient été construits³⁴. Cela voulait dire qu'après presque deux ans, la solution privilégiée pour le remplacement des tentes (qui étaient supposées être seulement là pour quelques mois), a aidé à reloger moins d'un tiers de la population originale des camps. Il n'y a pas eu de négociations pour intégrer ces délais prévisibles dans une stratégie de mise en œuvre des abris ni d'agenda pour mettre au point des alternatives aux camps. Les prévisions sur les dates de livraisons ne furent pas formulées de manière explicite, ni suivies de près, ni les projets de financement pour les T-shelters. Les bailleurs eux-mêmes n'avaient aucune prise sur les dates de livraisons, et donc sur l'assurance que les projets seront menés à bien dans les délais. (En fait, la notion de « à temps » n'avait même pas été définie). Des financements continuèrent néanmoins à être perçus.

Il n'y eut pas de difficultés particulières avec le système d'administration foncière d'Haïti pour la distribution des tentes en raison de leur caractère non permanent et mobile, et les haïtiens se virent confier la responsabilité de choisir eux-mêmes où les placer et de résoudre les problèmes relatifs au foncier. Avec les abris T-shelters plus rigide, les agences prirent à leur responsabilité le fait que les personnes les recevant fournissent la preuve qu'ils avaient le droit de construire sur les parcelles choisies. Un petit nombre d'agences aborda ce problème en utilisant des techniques participatives innovantes

« énumération participative communautaire » pour permettre aux communautés de valider les revendications sur les parcelles. L'Organisation internationale pour la migration (IOM), par exemple, a fait appel à un expert foncier ayant expérimenté ces techniques dans le Timor-Oriental à la tête du programme de distribution des T-shelters. La coordination s'y était avérée bonne, et il fut possible de tirer des leçons, au moins au sein des agences engagées dans ces approches, y compris à la fois les agences internationales et la fonction publique haïtienne. Cette approche a très bien fonctionné, mais demandait du temps : il a fallu plus d'un mois pour faire le plan des droits fonciers d'une seule colline (Morne Lazar) avec seulement 26 familles de propriétaires terriens. Étant donné la complexité du travail requis, il s'agissait d'une réalisation louable, mais là où le nombre de personnes à loger s'élève à des centaines de milliers, cela signifie que cette approche ne peut pas constituer une solution stratégique au problème immédiat.

Les agences d'aide avaient estimé les T-shelters comme un moyen d'aider environ 60% des habitants des camps ayant loué des terrains et/ou des maisons avant le tremblement de terre, mais elles se sont rendu compte que les haïtiens en grande majorité n'étaient propriétaires ni des terrains, ni des maisons et n'avaient « nulle part où s'installer » (OCHA, 2010). Les agences accordèrent moins d'attention aux solutions alternatives, comme donner de l'argent liquide aux gens pour qu'ils puissent payer leur loyer, y compris aux bénéficiaires de T-shelters (affermage), soutenir les personnes ayant quitté Port au Prince, aider les familles d'accueil ou venir en aide aux personnes voulant réparer leurs propres maisons. Par conséquent, le manque apparent de terrains sur lesquelles construire des T-shelter fut perçu comme un obstacle majeur à l'installation des abris.

Le coût et la nature semi-permanente des T-shelters représentaient également des problèmes de fond pour les organisations : les abris étaient fixes et ainsi étroitement liés au propriétaire du terrain, et pourtant il ne paraissait pas juste de fournir une assistance en termes de plus-value importante seulement aux propriétaires des maisons et des terrains, alors que les locataires étaient considérés comme bien plus « vulnérables ». Les agences craignaient que l'inégalité des rapports de force entre les haïtiens ait pour conséquence des solutions aux résultats inévitables si on laissait libre le marché ou les arrangements individuels. Afin de protéger les plus vulnérables, les agences créèrent de nouvelles modalités de location, comme celle permettant au propriétaire du terrain de devenir le propriétaire ultérieurement du T-shelter, tout en l'obligeant à garder les précédents locataires gratuitement pendant une durée pouvant aller jusqu'à trois ans. De nouveaux dispositifs institutionnels furent mis en place pour renforcer ce processus, par exemple en passant des accords tripartites entre le propriétaire, le locataire et les autorités locales. Cependant, les autorités locales n'avaient jusque-là jamais été impliquées dans de tels accords, que ce soit de manière formelle ou informelle, et elles ne bénéficiaient

³⁴ IASC Haïti E-Shelter and CCM Cluster minutes, 28 November 2011, http://www.eshelter-ccmhaiti.info/pdf/ShelterCCM_Cluster_Minutes_281010_english.pdf.

d'aucun statut juridique dans ce domaine. Beaucoup de ces accords ont été rapidement abandonnés: les équipes des agences internationales travaillant dans le secteur estimaient que quelques mois seulement suivant la mise en place des T-shelters, le tiers environ n'était plus occupé par les personnes supposées y être logées initialement. Les cas où ces arrangements étaient respectés étaient bien moins difficiles à analyser. De nombreux propriétaires tiraient

auparavant leurs revenus des loyers, mais étaient désormais obligés d'abandonner ce système. Initialement destinés à assurer la sécurité d'occupation des locataires, ces accords eurent probablement l'effet inverse, puisque les propriétaires fonciers avaient besoin de ces revenus continus pour vivre et reconstruire, pas seulement pour accumuler des actifs. Soutenir les arrangements d'affermage aurait pu résoudre ce problème.

Chapitre 6

Réparation des logements et plan d'urbanisme

Selon les normes de Sphère : « Les populations affectées devraient être accompagnées dans la mesure du possible dans leurs efforts de reconstruction ou de réparation des maisons existantes ou de construction de nouvelles. L'assistance peut consister en l'approvisionnement en matériaux de construction, outils et matériels de fixation appropriés, en argent liquide ou en bons d'alimentation, en assistance technique et en formation ou en une combinaison de tous ces éléments. L'aide ou assistance technique devrait être fournie aux populations n'ayant pas la capacité ou l'expertise nécessaire pour s'engager dans des activités de construction » (Sphère, 2011 : 246). Cependant, quinze mois après le tremblement de terre, presque aucun soutien de la part des organismes d'aide n'avait été fourni pour la réparation des logements et la reconstruction. D'importants progrès ont été réalisés, mais ce fut seulement du aux efforts des propriétaires des maisons eux-mêmes, travaillant avec le peu d'économies qu'ils arrivaient à réunir. Une étude (Schwartz et al., 2011) a révélé qu'un an après le tremblement de terre, 86% des maisons « jaunes » (c'est à dire réparables) avaient été réoccupées (tout comme 60% des maisons « rouges », condamnées). L'échantillon à l'étude a montré que 17% de personnes avaient déjà réparé leurs propres logements, ce qui correspond à un total de plus de 16 000 logements réparés si cet échantillon s'avère représentatif, à un coût moyen d'un peu plus de 2 000 dollars. (Sans surprises, 86% affirmèrent que la contrainte majeure de la réparation et de la reconstruction était l'argent, et non les droits fonciers ou les réglementations étatiques). À titre de comparaison, le nombre de maisons réparées par les organisations internationales ne se chiffrait que par centaines.

Cela peut paraître étonnant. Même si les coûts nécessités par la réparation des logements endommagés peuvent varier, les organisations soutenant les travaux de réparation estiment que le coût moyen de telles opérations s'élève à environ 1 500 dollars. Ces chiffres se comparent favorablement au coût des T-shelters (en général 4 000 dollars). Potentiellement, la réparation de logements possède bien d'autres avantages. Elle ne requiert pas l'acquisition de nouvelles terres ; elle peut s'effectuer de manière rapide (au moins pour les réparations sommaires) ; puisqu'elle est effectuée par les populations locales, elle représente un apport important de fonds dans l'économie locale et la création d'emplois ; et elle permet aux individus de faire leurs propres choix concernant leurs propres maisons. Ce processus est également souple, et permet aux individus de reconstruire progressivement en intégrant les stratégies en matière de logement dans des stratégies de subsistance plus globales. En d'autres termes, ce sont des solutions fondées sur un soutien aux organismes locaux. Puisque

la faisabilité des réparations a été démontrée par le rythme auquel les individus étaient capables de les entreprendre eux-mêmes, les raisons « techniques » expliquant sa faible priorité dans l'agenda humanitaire pour la reconstruction doivent être examinées à travers le prisme institutionnel.³⁵

Pour un ingénieur, « réparer » signifie restaurer une maison à un *état* antérieur ; pour un propriétaire foncier, cela signifie la restaurer à sa *fonction* antérieure. Cela peut vouloir dire bien loin de son état original, ou cela peut entraîner une tentative de consolidation de la maison pour la rendre plus résistante aux tremblements de terre. S'assurer qu'une maison réparée respecte les normes parasismiques posait au moins trois différents types de problèmes en Haïti. Premièrement, puisque la plupart des maisons endommagées n'avaient jamais respecté quelque règle technique que ce soit, il n'était pas normalement possible de les réparer comme elles étaient. Une confortation complète était nécessaire, faute de quoi les maisons demeureraient à risque – ce qui était considéré comme une responsabilité par les agences impliqués, et une opportunité manquée pour la réduction des risques de catastrophes (disaster risk reduction – DRR) et pour « reconstruire mieux qu'avant » (build back better), se servant de la catastrophe naturelle comme d'une opportunité pour s'assurer que de telles crises ne se reproduisent pas.

Le second problème est lié au code de référence lui-même choisi pour la construction. Trois différentes normes internationales étaient en compétition : les normes américaines, les normes françaises et les normes canadiennes. Ces codes se basent sur différents principes de sécurité – que ce soit pour garantir la sécurité des *bâtiments* ou celle des *individus* (au cas où les bâtiments s'écroulent) en cas de tremblement de terre. Le gouvernement devait se mettre d'accord sur l'élaboration de normes pour Haïti avant que les réparations n'aient lieu. (Bien entendu, l'absence d'un code n'empêcha pas les gens de réparer leurs propres maisons, tout comme elle n'avait pas empêché la construction de Port au Prince en premier lieu). Ces normes ne virent pas le jour avant novembre 2010, suivi d'une attention limitée à la réparation. Les équipes des diverses organisations ont confié aux chercheurs que se conformer à un code les déchargerait de toute responsabilité en cas de tremblement de terre futur. (Le personnel des organisations internationales redoutait trois types de responsabilité : juridique, morale et celle liée à leur réputation). L'incapacité de se plier à ces normes était l'objection la plus souvent soulevée aux versements en espèces pour le soutien à la réparation.

³⁵ Et éventuellement à travers le prisme psychologique, comme le montrent les discussions précédentes sur le besoin d'instaurer des normes.

Plusieurs personnes interviewées ont décrit la manière dont ils ont réparé les maisons et les ont rendues plus robustes qu'auparavant, en utilisant des tiges d'acier plus solides dans le béton. Les ingénieurs professionnels considérèrent que leurs efforts étaient utiles, mais qu'ils ne satisfaisaient pas aux critères requis.

La troisième difficulté posée par les normes est qu'elles ne concernent qu'un seul risque à la fois comme un séisme potentiel. Les impacts des catastrophes ne peuvent pas être réduits en écartant une menace de manière isolée, comme si la résilience globale se constituait tout simplement de la somme des degrés de résilience à chaque menace possible. Un investissement accru dans le domaine du logement entraînerait une baisse dans les investissements pour l'éducation des enfants ou les aliments nutritifs pour les nourrissons, les soins de santé pour les personnes âgées ou les investissements sur les moyens de subsistance, chacun pouvant avoir un impact bien plus important sur l'exposition du foyer aux risques. Le retardement des réparations et de la sortie des camps a également constitué une menace pour la sécurité des individus. Les organisations internationales ne possédaient pas les outils nécessaires pour analyser l'interaction complexe entre les différents risques, mais personne en leur sein ne faisait non plus confiance aux citoyens haïtiens pour analyser et minimiser les risques eux-mêmes. Confier cette tâche au gouvernement (qui lui non plus ne serait pas capable d'analyser et de gérer les risques) en lui demandant d'élaborer un code à suivre pour tout le monde était une façon simple de s'extirper de cette difficulté.

Au début de 2011, certaines organisations débattaient sur la nécessité de former des constructeurs aux techniques améliorées de construction, mais l'obstacle majeur n'était pourtant pas le manque de compétences mais plutôt le manque de ressources. En général, les organisations internationales n'arrivaient pas à se rendre compte de ce que les individus affectés essayaient de faire par eux-mêmes et quelles étaient leurs propres priorités. Cette tâche s'avère certes difficile, et elle requiert un plus haut degré de sophistication qu'il n'est possible. Toutefois, les organisations internationales auraient pu envisager de consacrer une partie des ressources à ce genre d'analyse. Une plus grande attention portée sur la réparation de logements pourrait bien avoir un impact sur la création d'emplois, et l'augmentation de la création de logements aurait pu réduire l'inflation des loyers, même si selon les informations dont nous disposons, ces questions n'ont pas encore fait l'objet d'études³⁶. Même si la Commission Intérimaire pour la reconstruction d'Haïti (CIRH) a proposé

³⁶ Pendant les recherches sur le terrain pour cette étude, le personnel impliqué dans l'intervention d'urgence a confié à notre équipe de recherche que les loyers avaient triplé et même quadruplé depuis le séisme. Les recherches de l'équipe ont suggéré des augmentations bien plus modestes, selon la relation entre le locataire et son propriétaire. Un bon locataire installé depuis longtemps n'aura pas à subir d'augmentation, mais toutefois si le propriétaire a dû effectuer des réparations dans le bâtiment, il peut essayer de compenser ces dépenses en opérant une augmentation de 20 à 50%.

une série d'études thématiques, y compris sur les locations et les réparations, elle n'est pas parvenue à y attribuer des financements adéquats. Il paraît clair que dans de nombreux cas, les réparations de logements auraient été bien moins chères à terme que de fournir des abris temporaires. Étant donné les difficultés rencontrées dans la mise en place rapide des stratégies d'installation des T-shelters, des réparations auraient également été plus rapides et ne seraient pas entrées en concurrence avec les compétences ou les capacités d'import. Bien plus de logements auraient pu être créés dans les mêmes délais avec le même budget, et aurait également permis de réutiliser les débris, en réduire le coût du ramassage et de l'enlèvement.

6.1 Plan d'urbanisme

Beaucoup des zones touchées de Port au Prince ont été construites sans référence au plan d'aménagement urbain, y compris les zones de la ville qui étaient dangereuses pour la construction. Certains souhaitaient à tout prix éviter le retour des bidonvilles improvisés, et voulaient s'assurer que les réparations et les reconstructions aient lieu en accord dans le cadre opérationnel d'un plan général d'urbanisme (ou au moins un plan de quartier), prévoyant par exemple des espaces pour aménager des rue ou ruelles et préserver des réserves foncière communales. Naturellement, cela a posé des problèmes, en particulier là où les quartiers en question avaient à l'origine été construits illégalement et dont l'existence n'était donc pas reconnue par les autorités locales. Une ou deux organisations travaillaient directement avec les populations locales afin de créer des plans, mais le contexte institutionnel dans lequel cette initiative s'inscrivait était compliqué. Les autorités locales avaient peu de pouvoirs en matière de planification, et il n'existait pas un seul cadre de planification au niveau national. À tous les niveaux, la capacité gouvernementale était limitée, et la faible capacité de l'État servait à soutenir les intérêts des plus riches (comme l'illustre bien l'exemple de Morne l'Hôpital, où seulement les bidonvilles illégaux en bas de la colline sont menacés d'expulsions et non les grandes maisons installées sur les sommets). Si certains individus étaient souvent très dévoués et compétents, ils n'étaient pas suffisamment nombreux, et les compétences techniques présentes ne présentaient pas toujours des capacités de mise en œuvre de politiques.

Bien que la planification urbaine soit la responsabilité de l'État, en Haïti, cela ne signifiait pas forcément qu'il était contrôlé par un seul organe unifié. L'aménagement du territoire est en fait très fragmenté et contesté ; le CIAT³⁷, le MPCE³⁸, le MTPTC³⁹ et les gouvernements locaux (les municipalités) avancent chacun leurs propres plans d'aménagement urbain. Pas moins de douze plans directeurs pour le développement de Port au Prince ont été élaborés sur les 30 dernières années, aucun n'a

³⁷ Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire

³⁸ Ministère de la Planification et du Coopération Externe

³⁹ Ministère de l'Intérieur et des Collectivités Territoriales

abouti. Certaines organisations ont essayé de développer des contacts avec les Mairies. Ces contacts s'améliorèrent une fois que certaines réunions de coordination furent décentralisées, en particulier par rapport aux projets engagés, par exemple en faisant participer les mairies à des accords passés avec les bénéficiaires des T-shelters. Cependant, les règles sur les permis de construire de ces logements manquaient de clarté, et le fait qu'ils soient considérés comme temporaires les dispensait de permis de bâtir. La plupart des organisations considéraient que les solutions de logement ne nécessitaient pas un cadre de planification urbaine – il s'agissait de mesures d'urgence (qui étaient trop urgentes pour y intégrer la planification), et puisqu'elles étaient temporaires, il n'y avait pas besoin d'évoquer un plan d'urbanisme. Si le gouvernement avait cherché à imposer des réglementations concernant la planification urbaine, les organisations auraient sûrement résisté autant que possible et auraient fait passer le gouvernement pour un obstacle à l'aide humanitaire, plutôt que d'élaborer des politiques sur la manière dont l'aide et la reconstruction étaient apportées.

Il n'existait pas de connexion institutionnelle entre la planification urbaine et l'action humanitaire. Les processus humanitaires ne s'inséraient pas facilement dans les autres processus de planification et de reconstruction. Un climat de méfiance réciproque régnait entre ces secteurs d'activités, exacerbé par le fait que la planification urbaine était entre les mains de l'État alors que l'action humanitaire était largement contrôlée par les organisations internationales. Les deux camps avaient des attentes irréalistes, que ce soit pour eux-mêmes ou pour les autres. Par exemple, les urbanistes se plaignaient que les T-shelters avaient « rendu la planification urbaine impossible pour les dix années à venir » puisqu'ils ont été implantés sans se référer à quelconque plan d'aménagement ». En réalité cela ne serait vrai que si les T-shelters restaient en place comme les organisations les avaient installés, et s'il existait la moindre probabilité qu'un aménagement urbain se mette en place. Dans la pratique, aucun des deux camps n'avait la capacité de maîtriser les résultats comme ils l'auraient voulu : les accords sur les T-shelters ne duraient bien souvent que quelques mois, et les autorités nationales ont essayé pendant des années (sans trop de succès) de mettre en œuvre des plans d'aménagement pour Port au Prince.

L'engagement sur ces questions s'avéra d'autant plus difficile que beaucoup de ces zones bénéficiant d'aide à l'hébergement étaient « informelles » et ne bénéficiaient d'aucune reconnaissance juridique. (Les dégâts causés aux habitations se concentraient dans des zones où soit les pentes étaient abruptes soit les sols étaient alluvionnaires plutôt que rocheux⁴⁰ – des caractéristiques associées aux

bidonvilles les plus récents, susceptibles d'être « informels »). L'État n'avait aucun moyen de gérer les quartiers ayant été construits sans permission légale, voire même parfois sans droit légitime sur les terres ou sans s'être conformé aux réglementations concernant la planification urbaine. Les organisations internationales ont tendance à considérer les habitants comme des victimes vulnérables et ont eu des difficultés à accepter la position de l'État concernant leur illégitimité. Ils ont également eu des difficultés à déterminer si les maisons ayant initialement été construites de manière illégale pouvaient ou devaient être réparées ou reconstruites. Puisque la plupart des analyses et des prospections se déroulaient dans le cadre de projets, et puisque les mécanismes de coordination dans le système des clusters étaient déjà surchargés, il n'y avait aucun outil non plus à disposition au niveau des organismes (étatiques ou internationaux) pour discuter, analyser et résoudre ces problèmes d'aménagement spatial. Un responsable ministériel a bien résumé le manque de connections entre les agendas humanitaires et gouvernementaux, et les procédures : « le principal problème est que nous travaillons dans des cadres temporels différents ». D'un côté il avait tout à fait raison. D'un autre côté, le problème était peut-être qu'il n'y avait pas de dialogue ouvert entre les deux types d'acteurs sur comment résoudre les difficultés créées par le besoin légitime de deux cadres temporels différents. Certaines organisations ont essayé de combler le vide de la planification en menant des processus participatifs de planification et de cartographie des parcelles au foncier identifié dans les quartiers, comme l'UNDP en 2011 a cherché à analyser les zones les plus menacées par un futur tremblement de terre (et autres dangers) par un exercice de zonage des risques, afin d'indiquer où les efforts de reconstruction devraient se concentrer et où il ne devait pas y avoir de construction. Même si la coopération personnelle entre les organismes pilotant ces méthodologies s'est avérée très bonne (y compris avec le CIAT), ces initiatives se déroulaient toujours en dehors du cadre formel du plan d'aménagement urbain. Même si ONU-HABITAT était activement mobilisé dans la planification urbaine avant le séisme, cet organisme a aussi eu du mal à faire intégrer cette perspective dans l'action humanitaire.⁴¹

Il faudra plusieurs années pour pouvoir juger l'impact de ce manque d'intégration entre la réponse humanitaire et la planification urbaine. La création de nouveaux bidonvilles reste une possibilité, en particulier à l'intérieur et autour de Corail. Cependant, la création de certains bidonvilles était probablement inévitable peu importe si les agences humanitaires et les planificateurs avaient travaillé de manière coordonnée, étant donné l'incapacité de l'État d'imposer une

⁴⁰ Analyse effectuée par l'UNDP dans l'étude sur le zonage sismique pour la réduction des risques de catastrophes. Voir <http://www.ht.undp.org/public/domainedetails.php?iddomaine=7&PHPSESSID=2a2d27002ee2ee cb7b34a7485c335ado>.

⁴¹ C'était la situation au moment de l'étude de terrain ; cependant au jour de la publication de l'étude, ONU-Habitat a pu initier et lancer avec d'autres agences onusiennes un Programme d'appui à la Reconstruction du logement et des quartiers auprès des institutions haïtiennes, en particulier de planification intégrant ces enjeux de planification urbaine et des quartiers en lien avec une participation de leurs habitants. Ce programme commencé en juillet 2011 doit se dérouler jusqu'en juillet 2014.

réelle planification. Il est possible que quelques impacts positifs découlent des efforts informels des communautés locales et de l'exercice de zonage, mais cela dépendra de la capacité de l'État à incorporer des initiatives externes

dans la mise en œuvre de ses propres plans et processus. Les organismes humanitaires et de reconstruction n'ont pas beaucoup de poids ni de légitimité pour imposer à l'Etat de prendre ses responsabilité sur le sujet.

Chapitre 7

Conclusion

L'intervention d'urgence en Haïti a été évaluée de manière approfondie : le but de cette étude n'est pas de reproduire ce travail d'évaluation, mais plutôt de tenter de trouver de nouveaux éclairages sur l'intervention d'urgence en général en utilisant une perspective particulière, à savoir l'interaction entre l'intervention d'urgence et les institutions régissant le droit foncier. Le simple fait que les problèmes fonciers soient apparus sur le radar des humanitaires est un gigantesque pas en avant. Les problèmes liés au foncier ont été soulevés et reconnus suffisamment tôt dans le processus d'intervention – bien que pas suffisamment tôt, pas à un niveau assez élevé et par trop peu de personnes disposant des ressources suffisantes pour traiter le problème. La direction de haut-niveau de la réponse humanitaire dans son ensemble s'est trouvée sous-équipée et en sous-nombre, elle n'a pas réussi à s'imposer à la myriade d'acteurs différents, possédant chacun des approches et des priorités distinctes. Le soutien analytique dont les dirigeants avaient besoin afin de résoudre des problèmes extrêmement complexes soulevés par les régimes fonciers et les réinstallations était également insuffisant.

Les difficultés à comprendre les arrangements fonciers en Haïti furent rendues responsables de la paralysie dans l'intervention humanitaire. Ce refrain a sûrement été entendu bien trop de fois et légèrement déformé. Il était *en effet* difficile de mettre en place une solution rapide en raison du manque de terrains disponibles. Cependant, il y a quelques raisons à penser que la mise à disposition d'abris temporaires aurait été beaucoup plus rapide ou mieux harmonisée avec la planification de la reconstruction si les règles et les institutions avaient été plus simples et avaient mieux fonctionné, ou si les organisations n'avaient pas été si effrayées par la complexité apparente des questions foncières en Haïti.

Le « problème foncier » met en lumière nombre des tendances générales à l'intérieur du système d'interventions d'urgence. Les organisations ont choisi de soutenir des solutions qui n'ont pas marché (massives nouvelles installations, plafonnement des loyers, moratoires sur les expulsions) au lieu d'accepter, que ces solutions étaient irréalistes. Ils ont dans un premier temps complètement ignoré les acteurs clés qu'ils considéraient comme étant « les ennemis des plus vulnérables » (propriétaires fonciers, marchés financiers, et même parfois le gouvernement) plutôt que de coopérer avec eux dès le début. Ils considéraient que les principaux bénéficiaires (les individus dans les camps) étaient les plus vulnérables en raison de l'endroit où ils se trouvaient, même si des personnes en dehors des camps avaient eux aussi perdu leurs biens, leurs moyens de subsistance et leurs logements. Certains étaient réticents à accepter le fait que les

personnes touchées par le tremblement de terre puissent se servir des camps comme d'une stratégie : l'élaboration des programmes reflétait l'hypothèse selon laquelle les individus ne pouvaient pas s'organiser d'eux-mêmes. Cependant, le fait que les habitants de Port au Prince aient eu besoin d'aide extérieure n'est pas incompatible avec leur capacité à faire des choix, à mettre en œuvre des stratégies et à accepter des compromis. Justement, c'est précisément en raison de leurs propres capacités d'organisation, capacités de stratégies et de modalités de mises en œuvre que de nombreuses maisons ont pu être réparées et que des zones d'habitation, comme Canaan et Jerusalem ont été créées.

Ce n'est pas surprenant que les organismes d'aide humanitaire aient eu du mal à s'adapter au contexte haïtien, qui ne leur était pas familier. Ces organismes revendiquent un mandat humanitaire international, font appel aux normes internationales faisant référence aux traités ou accords internationaux et minimisent l'importance du droit national et des administrations locales. Ces organisations humanitaires sont donc souvent réticentes à s'adapter aux pratiques locales ou même à essayer de comprendre les mécanismes administratifs qui limitent et régulent les pratiques et institutions locales, qu'elles peuvent considérer comme moins compétentes, disposant de moins de ressources, moins honnêtes et surtout moins préoccupées par le sort des « vulnérables ». Il est beaucoup moins compréhensible qu'elles n'aient pas correctement évalué le fossé entre les normes humanitaires et la réalité du contexte haïtien. Les organismes d'aide n'ont pas ajusté leurs standards au contexte local. L'action humanitaire maintient ses principes, et peine à les concilier avec la reconnaissance du fait que pour les plus pauvres, vivre à Haïti a toujours été un combat, et qu'il n'existe pas de solutions évidentes, et encore moins de solutions adaptables à la « boîte à outils » humanitaire et au temps imparti. L'intervention d'urgence se trouvait face à un problème paradigmatique et non foncier.

Bien entendu, le foncier a posé des défis spécifiques. C'était reconnu par certains, dispersés dans différentes organisations (y compris au gouvernement), et dans différents groupes de travail ou de coordination, mais il a manqué une masse critique de compétences pointues à haut niveau sur le sujet pour prendre en considération les contradictions que présentait le foncier. Le système humanitaire « clusterisé » disséquait les problèmes en fragments qui apparaissaient gérables, mais aux dépens d'une compréhension plus globale. Le désir d'atteindre un consensus a entraîné des retards inutiles ; de nombreuses agences et individus avaient des avis tranchés et des préjugés, et aucune structure hiérarchique n'était capable de s'imposer et de faire valoir ses opinions face à des organismes puissants

et dotés d'importantes ressources. Les organismes peuvent insister pour prendre part aux processus de « coordination » ou bien il sera impossible d'atteindre un consensus. Ce consensus devrait s'effectuer sur la base d'un argument concerté, mais plutôt là où cet argument n'exige pas que l'on y prête attention ou s'il n'est pas urgent de le trouver, en particulier s'il risque de contredire des opinions bien ancrées. Les procédures devant permettre d'arriver à un consensus mis en place se sont opposées à l'émergence de stratégies cohérentes, rapides et fondées sur des bases évidentes.

Cet angle d'analyse sur l'intervention d'urgence suggère que les obstacles aux progrès en matière d'action humanitaire sont généralement plus importants que ceux identifiés par les recommandations constantes que le secteur peine déjà à prendre en compte. Même si elles ne sont pas nouvelles, les recommandations répétées à la communauté humanitaire de « mieux comprendre le contexte », d'améliorer sa capacité à appréhender les administrations locales, de « travailler avec le gouvernement et les autorités locales » et de changer d'attitude vis à vis du risque véhiculent le bon message. Il s'agit néanmoins ici d'un dilemme. Des recommandations réalistes, concrètes sont nécessaires. À bien des égards, les interventions d'urgence se sont améliorées durant les vingt dernières années, mais elles ont encore du mal à analyser l'économie politique des situations de catastrophe, et rencontrent des difficultés à élaborer des programmes à partir du contexte et non à partir de solutions prédéterminées. Le type de recommandations que la communauté humanitaire sait suivre (par exemple l'établissement de normes, la mise en place ou la réorganisation d'un système de clusters, l'adoption de nouvelles solutions techniques) ne s'attaque pas à ces faiblesses plus profondes.

Commissionné par le Comité inter-agences, IASC⁴² et publié après le tremblement de terre en Haïti mais durant la phase l'intervention post-urgence prolongée, le Guide des praticiens sur le foncier et les catastrophes naturelles (ONU-HABITAT 2010) en est le parfait exemple. Ce guide est un document important, à la fois compte tenu de son existence en elle-même, et pour les conseils pratiques qu'il prodigue concernant les angles de réflexions, les problèmes auxquels s'attendre et les arguments pour prioriser les actions (c'est à dire par exemple l'importance de donner un rôle de premier plan au gouvernement du pays touché, ou l'inclusion des individus affectés dans l'élaboration des solutions et une reconnaissance des systèmes juridiques, formels et informels – ou coutumiers). Deux réserves existent cependant concernant sa capacité à initier un changement majeur dans la façon dont les organismes d'aide d'urgence abordent les problèmes fonciers. Tout d'abord, la lecture d'un manuel ne pourra jamais remplacer des années de formation et d'expérience. Le manuel sous-entend l'idée d'une communauté de praticiens travaillant sur les affaires foncières dans le cadre des interventions d'urgence, mais

⁴² Inter-Agency Standing Committee

cette communauté est loin d'avoir suffisamment de poids, et ce pour différentes raisons : sa taille, la gamme de spécialisations qu'elle peut fournir, et, élément crucial, l'importance qu'elle accorde à la mise en place de stratégies. Il faut espérer que ce guide révèle aux non-spécialistes les difficultés autrefois négligées, et les pousse à embaucher des spécialistes, plutôt que de leur donner l'impression que leur personnel, armé de listes de situations, est à même de faire face. En Haïti, la plupart des acteurs humanitaires travaillant quotidiennement dans les secteurs de la gestion des camps et des logements n'est jamais entrée en contact avec des experts fonciers (ou ne serait-ce qu'avec leurs idées). Il aurait fallait davantage de soutien à l'intérieur de la part du Bureau de Coordination Humanitaire de l'ONU au niveau des projets, parmi les bailleurs, pour à la fois apporter l'expertise adéquate aux activités et aux modes de pensée des organisations individuelles, et, à la fois pour s'assurer que l'analyse et la coordination dans le cluster était conduite par assez de personnes compétentes en matière de foncier.

Contrairement à la plupart des autres spécialisations, le travail relatif aux droits fonciers exige la prise en compte d'un contexte spécifique, et doit être basé sur le droit foncier local et les institutions spécifiques à un pays donné. Les lignes directrices internationales ne peuvent ainsi pas s'appliquer telles quelles ; les acteurs humanitaires de façon individuelle ou par consensus en groupes sont encore obligés de mettre au point des réponses qu'ils doivent eux même adapter à partir de ces principes directeurs. Ce processus demande plus de temps, de personnel et d'expertise que ce que le système humanitaire juge actuellement nécessaire. Faire avec des problèmes fonciers requiert des spécialistes fonciers et des compétences juridiques, ainsi qu'une analyse de l'économie politique, ce qui implique une certaine familiarité avec les schémas politiques et les rapports de forces de situation en particulier. Une expertise très différente est requise pour comprendre le droit foncier « d'en bas » (coutumier), comment les individus revendiquent et négocient leurs droits et la manière dont l'aide extérieure sera assimilée à ces négociations. C'est encore une autre expérience que de gérer des interventions face à des droits fonciers, comme par exemple le recensement des droits des collectivités. En fait, il y a un besoin que l'expertise provienne de domaines de compétences différentes. L'expertise foncière émanant du secteur juridique ne fonctionne pas toujours en suivant les mêmes paradigmes que le secteur humanitaire, le premier se concentrant davantage sur les droits individuels avec une approche axée sur la personne comme client, alors que le second met en avant le besoin d'aller vite, avec des stratégies centrées sur les populations. Les acteurs humanitaires et les juristes doivent redoubler d'efforts pour essayer de comprendre les domaines de l'autre. Les compétences requises pour analyser les implications des programmes de réinstallation massive et pour négocier la meilleure façon d'atteindre un résultat satisfaisant constituent un troisième type de compétence et de paradigme.

La seconde réserve émise à propos de ce Guide des praticiens sur le foncier et les catastrophes naturelles est que, même si à un niveau technique il fournit des conseils pratiques nécessaires et des listes de vérification, il est peu probable qu'il apporte un changement à un niveau plus « réflexif », que ce soit dans les attitudes face aux contextes, dans les solutions techniques en elles-mêmes, comme de faire avec des risques ou de l'incertitude. Effectivement, ces directives présentent de nombreuses caractéristiques de l'intervention d'urgence ayant été critiquées dans ce rapport. Malgré la reconnaissance des responsabilités des gouvernements concernés, l'impression dominante est toujours celle d'une l'intervention d'urgence confinée dans ses propres mécanismes. Ainsi, l'aide est organisée par les Nations Unies (par exemple : « les évaluations rapides doivent être entreprises sous la coordination des Nations Unies, de la Communauté Humanitaire ou de la Croix Rouge » ; le foncier doit être inclus dans les programmes de redressement en « mettant en place des groupes de coordination foncière à l'intérieur des clusters », mais le guide ne parle pas d'établir une coordination avec les agences gouvernementales), et c'est la communauté humanitaire internationale qui dicte ses responsabilités aux gouvernements (celles-ci sont même inscrites dans les lignes directrices internationales du Guide), et non l'inverse. Au lieu d'être les utilisateurs d'informations que les organisations peuvent aider à collecter et analyser, les gouvernements sont une source d'information pour les organisations internationales (par exemple « l'évaluation des besoins fonciers devrait également inclure des données quantitatives provenant des agences gouvernementales et des enquêtes auprès des ménages, ainsi que des données qualitatives recueillies par les groupes de consultation »). Le mandat des organisations internationales est censé inclure l'élaboration de politiques non seulement sur l'intervention d'urgence mais aussi sur les questions politiques de fond qui seraient normalement considérées comme le domaine exclusif des parlements et des gouvernements (par exemple : « les systèmes d'administration foncière devraient être favorables aux pauvres »).

Que cela soit intentionnel ou non, on a l'impression que les principes directeurs du Guide proviennent de la même culture institutionnelle ayant engendré l'intervention en Haïti. Un expert national devrait prendre part au processus d'évaluation – en conseillant sur le contexte local les experts internationaux qui eux sont indispensables. On parle beaucoup de la nécessité de travailler avec les gouvernements et les institutions locales, mais beaucoup moins des machinations politiques qui se trament pour y arriver, ou de la manière d'analyser la marge de manœuvre politique disponible. Il semblerait qu'il a manqué en Haïti, au moins dans la phase de post-urgence, les compétences pour analyser et soutenir un État faible avec un gouvernement faible : au lieu d'offrir des conseils sur comment procéder, les principes directeurs ne considèrent pas ce rôle de soutien comme la mission principale des interventions d'urgence au niveau international. Même si le plaidoyer est envisagé, l'analyse politique du

plaidoyer n'est pas mentionnée une seule fois (l'analyse requise pour par exemple éviter de défendre une interdiction des expulsions). Le personnel des organismes humanitaires est encouragé à construire à partir de ce qu'avaient déjà bâti les communautés, mais peu est mentionné dans les principes directeurs sur comment les préparer à vivre au milieu de l'anarchie ; il s'agit d'un modèle où l'aide d'urgence ne permet pas d'initier des solutions et des objectifs, mais offre plutôt un ensemble de ressources (financières, matérielles, techniques) dont les gens se servent ou non, mais jamais de la manière attendue. Rien n'est prévu soit sur la manière de travailler dans un système d'aide international faible, ou sur la manière de gérer les difficultés de coordination et le manque de stratégie : puisqu'on sous-entend que le système de l'aide est logique et rationnel d'un point de vue technique, il n'y a pas de place pour des orientations sur la manière de gérer les faiblesses, ou comment encourager davantage de cohérence dans les interventions d'urgence.

Ces principes directeurs fournissent de solides conseils techniques sur la manière dont les organisations intervenant dans les situations d'urgence devraient envisager les problèmes fonciers, mais ne sont cependant pas parvenues à éviter la plupart des problèmes présentés dans ce rapport (puisque ces problèmes n'étaient pas de nature technique). La propension à considérer que les problèmes sont techniques et nécessitent des solutions techniques est bien connue. Ce type de préjugé est influencé par le type de compétences des personnels des agences humanitaires (la gestion est faite par des personnels techniques) et par le phénomène largement répandu que les spécialistes non-techniques n'osent pas contre dire les experts techniques. La nécessité d'expertise technique n'est pas remise en cause – bien entendu beaucoup estiment que dans la plupart des disciplines, le secteur humanitaire a besoin de davantage, et non de moins, de compétences techniques. Cependant, il faut aussi trouver un moyen d'utiliser la compétence technique de manière plus constructive, et non pas en créant des domaines réservés demandant des compétences techniques uniquement appropriées, mais en incorporant un éventail de compétences dans tous les domaines, de l'analyse du problème à la hiérarchisation stratégique des priorités. Il faut trouver un moyen de tirer parti des nets progrès réalisés, dont la mise en place d'orientations comme le Guide fait partie. Plusieurs domaines de changement sont à étudier.

7.1 Préparation et planification d'urgence

Face à une situation d'urgence, il est difficile de réagir rapidement et d'une manière institutionnellement finement adaptée, en particulier dans des domaines comme le foncier (qui est à la fois complexe et très lié au contexte), si les préparatifs nécessaires n'ont pas été faits. Étant donné que peu de catastrophes se déroulent dans des lieux nouveaux et inattendus, il est possible de simuler les scénarios les plus probables. Cette simulation de scénario est essentielle pour les problèmes fonciers.

La préparation et la planification d'urgence sont capables d'initier différents changements. La planification d'urgence, qui comprend la création des scénarii, a souvent tendance à se concentrer sur l'aspect technique (par exemple combien de personnes nécessiteront un abri, quels sont les éléments qu'il faudra pré positionner). Une attention accrue pourrait et devrait être portée sur les défis politiques et institutionnels susceptibles de survenir durant une crise, pas seulement les besoins créés par la crise elle-même mais aussi les difficultés et contraintes qui compliquent les interventions de l'aide. Cela implique une analyse détaillée des mécanismes et acteurs institutionnels locaux (individus, départements, gouvernements centraux) comme des mécanismes et autorités informelles, au-delà de l'équation simpliste ONG locales – société civile, pour acquérir une compréhension de la manière dont les décisions sont prises, quels sont les codes suivis, et comment sont résolus les conflits d'intérêt. S'informer et comprendre le plus possible est nécessaire pour comprendre comment les différentes populations gèrent leurs besoins en termes de maisons, d'occupation de terrain et de propriété. S'informer et comprendre sont aussi crucial pour le pré positionnement que l'aide matérielle. Toutes les informations ne peuvent pas être connues avant une crise. Les déploiements d'urgence doivent se composer non seulement d'experts pouvant se positionner face à une situation d'urgence, mais aussi des personnes capables de parler des problèmes fonciers spécifiques.

Ce manque d'expertise signifie qu'il est impossible pour la préparation d'avoir des spécialistes internationaux des problèmes fonciers disponibles en permanence dans tous les pays où une crise peut potentiellement survenir. Le déploiement le plus utile d'expertise internationale limitée est d'aider les organisations à mettre en place un plan avec les gouvernements et autres institutions locales pour préparer des stratégies cohérentes, avec une analyse documentée des alternatives disponibles et de la raison pour laquelle des objectifs stratégiques spécifiques sont jugés nécessaires. Un consensus stratégique peut être plus facile à atteindre au sein d'un plus petit nombre d'organisations, et sans les diverses pressions qui s'exercent dans le cadre d'une crise à grande échelle.

Ce processus pourrait amener la stratégie à jouer un rôle plus important dans la détermination des projets. On a bien trop souvent constaté que trop d'interventions humanitaires sont élaborées projet par projet, sans faire référence à une stratégie globale. Les raisons à cela résident à la fois dans les problèmes de développement de stratégies (manque d'expertises sur la formulation de stratégies par rapport aux compétences en place pour la mise en œuvre de projets, faiblesse des capacités de direction des clusters – ou peut-être l'impossibilité pour eux d'imposer une stratégie à des organisations indépendantes, ou incapacité d'imposer d'autres stratégies). Le fait que les projets peuvent être élaborés, financés et mis en place sans avoir à se référer à une stratégie globale est aussi une explication.

Un tel processus de préparation incite aussi à une stratégie globale plus sophistiquée et plus soutenue dans les domaines des droits fonciers, des droits au logement et des droits de propriété. La coordination globale des stratégies à mettre en place par le cluster peut devenir assez distincte de la coordination de l'intervention en elle-même (qui devrait, idéalement, être le plus possible entre les mains de l'État) si son rôle est d'assumer la responsabilité d'assurer la qualité de la planification et de la préparation d'urgence, et de s'assurer que cette stratégie est en place pour une liste de pays prioritaires. Cela peut et devrait également inclure la mise à disposition d'une aide internationale calibrée pour appuyer un processus national, au lieu de donner la priorité à la livraison d'un produit créé à l'échelle internationale. (Il va sans dire que tout plan d'urgence devrait prendre en compte la façon dont il sera rendu pérenne en tant que processus plutôt que sous la forme d'un rapport rangé sur une étagère : la manière dont les informations vont être mises à jour, comment les scénarios vont s'adapter et de nouvelles stratégies développées, et les processus par lesquels de nouvelles compétences seront initiées dans le pays). Rien de cela ne diminue le besoin qu'un leadership global apporte une expertise technique, un appui aux interventions, à la formation et au développement d'outils destinés à assister les acteurs d'urgence. Cependant, ce travail aura bien plus d'impact s'il a lieu dans le contexte d'une approche stratégique et politique de préparation à une intervention fine et intelligemment adaptée au domaine foncier face à la crise.

7.2 Cibler les plus vulnérables

Suite à l'intervention post tsunami dans l'océan Indien, tout le monde s'est accordé à dire que l'aide avait souvent été donnée par mégarde à ceux qui possédaient des maisons (et les titres de propriété) avant le tsunami, aux dépens de ceux qui avaient le plus besoin d'aide parce qu'ils n'étaient que locataires. Il apparaît de plus en plus clair que l'aide humanitaire risque de recréer les inégalités qui existaient avant telle ou telle crise, et il y a eu en Haïti une volonté de prendre en compte cette leçon tirée du passé. Cette détermination cadrait bien avec le principe selon lequel l'aide humanitaire devrait se baser uniquement sur la notion du besoin, et était exprimée par la demande d'aider en priorité « les plus vulnérables ». Cependant, la vulnérabilité était le plus souvent définie comme une catégorie floue, sans chercher à comprendre à quelles menaces spécifiques les individus étaient vulnérables. Ainsi, les propriétaires n'étaient pas « vulnérables » ; les personnes qui louaient une maison l'étaient.

Même si cette reconnaissance croissante des différents types de détenteurs de droits fonciers constitue une avancée importante, l'attention portée aux « vulnérables » donna lieu à trois problèmes. À Port au Prince, la vulnérabilité économique n'est pas toujours facile à déterminer à partir du statut foncier d'un individu. Le choix de louer ou de construire

est en partie déterminé par le choix du lieu d'habitation (une maison semi-permanente peut être construite dans un quartier en dehors de la ville pour à peu près le même prix qu'une location plus près du centre), et en partie déterminé par une réflexion sur la durée pendant laquelle un individu a vécu à Port au Prince. Qui des personnes étaient les plus « vulnérables » : les propriétaires des maisons n'ayant pas l'argent pour acheter le terrain ou ceux qui possédaient le terrain mais n'avaient pas l'argent pour construire des maisons ? Il existe aussi des limites inhérentes à la pratique commune de l'identification des problèmes liés aux « catégorisations » de populations (les locataires, les veuves, etc). Cela renforce la tendance à apporter des solutions aux membres de cette catégorie, plutôt que de soutenir les efforts des populations pour reconstruire leurs vies, ou s'occuper des causes structurelles d'un problème à un niveau plus large, en soutenant par exemple la création de logements destinés à être « affectés » par le marché. Les paradigmes de la vulnérabilité ont influencé très tôt les modalités d'engagement de négociation non constructive avec les propriétaires des camps (ce qui peut avoir eu un impact négatif sur l'expulsion) comme pour la réparation des logements (ce qui peut avoir eu un impact sur la disponibilité des logements et donc sur le marché de la location).

7.3 Investissement en capacité stratégique et questions d'urbanisme

Les problèmes fonciers ne constituent que l'une des nombreuses priorités pour les opérations d'urgence. Cependant, il s'agit sans doute d'un domaine avec l'un des meilleurs rapports coût/efficacité pour l'investissement, puisque les problèmes fonciers requièrent rarement des interventions très coûteuses, et prendre des décisions stratégiquement judicieuses et lutter contre les principaux blocages posés par les droits fonciers peut à son tour produire un meilleur rapport coût/efficacité. L'investissement principal est celui des ressources humaines. Les bailleurs peuvent renforcer les progrès qu'ils ont déjà engagés, en incitant et appuyant les hauts responsables du secteur de l'humanitaire pour inclure de bien plus nombreuses personnes compétentes en matière de foncier et de coordination au niveau des organismes.

Les mêmes recommandations s'appliquent aux compétences stratégiques urbanistiques nécessaires pour travailler dans des situations urbaines. Les paradigmes ruraux dominent toujours l'action humanitaire. Cela se traduit à Port au Prince par l'adoption de solutions d'hébergement (comme les camps et les T-shelters) qui ont eu des difficultés à trouver leur place dans l'espace restreint disponible et par le manque de compréhension du besoin de travailler à travers une planification spatiale. Même si la situation s'améliore, les organisations humanitaires manquent en général d'expertise technique pour travailler dans des contextes urbains. On peut rétorquer que beaucoup de cette capacité à gérer les problèmes fonciers ne devrait pas relever de la responsabilité des dirigeants humanitaires puisqu'elle

ne concerne pas des dangers menaçant directement la vie des populations et que cela doit dépendre des acteurs du processus de la reconstruction. Heureusement, ce type d'argument devient de plus en plus rare. Dans tous les cas, la question « qui doit le faire : la communauté humanitaire ou la communauté du développement ? » n'est pas pertinente, et elle contribue à maintenir des mécanismes bureaucratiques à la place d'une réflexion sur une intervention cohérente. La question « que doit-il se produire et comment ? » doit être posée en amont du processus de décisions de manière à, administrativement parlant, prendre les décisions les plus appropriées possible concernant les lignes budgétaires à adopter, et non l'inverse.

7.4 Coordination d'urgence et stratégies de reconstruction

Même si l'intervention en Haïti a bien montré la différence entre les interventions de court terme et celles de long terme, et lesquelles étaient appropriées pour quel problème, l'expérience prouve aussi à quel point il est difficile de faire la distinction entre les besoins engendrés par un choc ponctuel et les problèmes qui découlent de la pauvreté chronique. Là où les États sont capables de subvenir aux besoins de leurs citoyens avant une crise, il est rare que l'aide humanitaire internationale soit nécessaire à grande échelle. Mais, l'aide humanitaire est presque toujours essentielle quand les problèmes chroniques sont aussi prévalents.

Les besoins engendrés par une augmentation dans l'échelle de la souffrance (comme ceux survenant après un séisme) n'ont pas été nécessairement plus importants que les besoins chroniques qui existaient avant le choc. Les interventions extérieures ont dû prendre en charge les besoins chroniques en utilisant des paradigmes et des mécanismes humanitaires car elles étaient présentes et les seules disponibles – l'aide à la reconstruction mis du temps à se mettre en place et, comme souvent, a été inadaptée à l'ampleur des besoins. Même si les enjeux de développement et d'aide humanitaire se rencontrent souvent y compris au sein des agences, c'est « l'impératif humanitaire », qui, prioritaire, cible des besoins très identifiés, dirige les stratégies de la réponse, alors même qu'une vision plus objective pourrait amener à considérer que les problèmes chroniques pouvaient et devaient être résolus à l'aide de mécanismes différents et dans un cadre temporel autre. Cependant, le seul moyen pour les organismes d'arrêter de proposer des solutions à court terme (« assistance humanitaire ») et de se tourner vers des solutions à moyen et à long terme (reconstruction, « développement ») dépend de la volonté des bailleurs de financer ces activités dans un secteur ou un autre. Il n'y a pas de point focal pour débattre d'une stratégie à la fois humanitaire et à la fois de reconstruction, aussi, les acteurs humanitaires se retrouvent face à une interruption potentielle de l'aide au cas où ils arrêteraient de fournir leurs solutions à court terme, au lieu de pouvoir continuer à le faire tout en sachant que d'autres modalités d'aide prendraient le relais au moment opportun après une catastrophe. Cette absence de

mécanismes assurant la cohérence entre l'aide à long terme et celle à court terme est l'une des faiblesses les plus importantes dans l'architecture institutionnelle de l'aide.

Aucune stratégie cohérente d'aide pour une catastrophe comme celle d'Haïti n'est possible, si elle n'est formulée dans le contexte d'une stratégie de développement ou de reconstruction plus globale. Cela sous-entend qu'une stratégie de développement / reconstruction doit être mise en place en même temps qu'une stratégie d'intervention d'urgence, et non des mois après, une fois que l'intervention d'urgence devrait ralentir. Il existe trois façons d'améliorer cela. Premièrement, la cohérence entre les stratégies d'urgence et de la reconstruction devrait être obtenue dans le cadre du processus de planification des plans d'urgence. Deuxièmement, il faut reconnaître que la fonction doit précéder la forme : aussi l'architecture globale de l'aide aux États affectés par des crises doit s'assurer que les réponses aux besoins de court et de long terme doivent être adressées de façon cohérente en combinant différents ensembles de compétences, d'outils et de priorités. L'architecture globale actuelle (un cluster dédié au redressement rapide à l'intérieur du « système humanitaire » avec une aide institutionnelle « ad hoc » allouée à la reconstruction) ne le permet pas. Troisièmement, afin de faire décoller le processus de reconstruction, les acteurs doivent adhérer au principe de l'urgence. Les acteurs de la reconstruction devraient être sur place dès que la crise a lieu, et devraient fournir un cadre d'analyse applicable à une grande partie de l'intervention d'urgence. Si les efforts de reconstruction étaient convenablement financés, et étaient appliqués à temps sur le terrain, les acteurs de l'urgence devraient chercher à arrêter les actions et mécanismes de court terme bien avant ; bien sûr, l'une des raisons pour lesquelles les missions de l'intervention humanitaire dérapent en réponses à la reconstruction à plus long terme révèle précisément le point de faiblesse de la réponse en termes de développement / reconstruction. Là où l'aide internationale est nécessaire, il devrait y avoir des obligations claires que le secteur humanitaire et celui du développement/reconstruction doivent travailler ensemble dans un souci de résultat cohérent.

7.5 Repenser la culture et la gestion de l'aide

La bureaucratie de l'aide requiert des attendus d'activités prédéterminés, il est donc plus difficile d'aider les personnes affectées par une crise en utilisant leurs propres solutions. L'élaboration de programmes est pensée pour atteindre les objectifs que « nous » avons fixé pour « eux », que nous jugeons être les plus critiques, or, l'utilisation de l'aide pour répondre à d'autres besoins rencontre en général quelques résistances. En Haïti, par exemple, les agences humanitaires étaient réticentes au fait que les bénéficiaires d'abris pouvaient utiliser ces abris pour gagner de l'argent en les louant. Les abris étaient censés pour ces agences, palier aux problèmes de logement; or, pour les bénéficiaires, il pouvait en tirer un autre bénéfice. Cette tension entre la volonté de soutenir la capacité des individus à subvenir à leurs propres besoins et

l'impératif d'atteindre un objectif sectoriel ainsi que des cibles techniques est un phénomène observé dans tous les secteurs. L'un des sujets de débat actuel dans le domaine de la sécurité alimentaire, par exemple, est l'utilisation de subventions en espèces pour « atteindre les objectifs nutritionnels ». Il existe une contradiction implicite entre le fait de donner de l'argent aux populations (qui le dépenseront pour un large éventail de choses) et la volonté de voir cet argent contribuer à la réalisation d'un but spécifique (Bailey & Hedlund, 2011).

L'urgence de l'instauration d'un dialogue se fait sentir dans les plus hautes sphères entre ceux qui financent, élaborent, et mettent en place les interventions et ceux affectés par les urgences. Il doit porter sur le développement de nouveaux types de mécanismes d'engagements pour s'assurer de leur comptabilité avec le soutien aux initiatives propres aux populations. Cela implique de plus profonds changements technocratiques et culturels que ceux fréquemment reconnus dans l'appel à plus de flexibilité et d'analyses basées sur les priorités des populations affectées.

Le nécessaire changement culturel implique que les agences repensent leur compréhension des risques. À la fois les bailleurs et les organismes opérationnels ont des perceptions très différentes du risque que ceux qu'ils essayent d'aider, et n'ont pas la même volonté de courir des risques. Les raisons à cela sont compréhensibles. La notion de « l'échec » est déterminée par les craintes des organismes. Ces derniers craignent en effet de risquer leur réputation à la fois auprès de l'opinion publique et auprès des bailleurs en étant impliqué dans certains scandales, risquant y compris d'être associés à des résultats négatifs. Ce n'est pas le résultat en lui-même qui est risqué : même un taux de morts très élevé causé par l'inaction n'est pas autant connoté que les risques liés à la réputation. Le manque de responsabilité pour l'inaction, contrairement à la responsabilité pour les résultats d'une action, a été identifié comme l'une des raisons expliquant le peu d'interventions en temps opportun pour les crises à évolution lente (Chatham House, 2012).

Les personnes affectées par les crises ne font pas la différence entre les erreurs et les omissions, et sont plus susceptibles d'entreprendre des activités que les organismes jugeraient « risquées » car ils considèrent que c'est moins risqué que de ne rien faire du tout. Ces différentes attitudes face au risque impliquent que les organismes sont incapables d'aider les gens selon leurs propres priorités et doivent à la place les rediriger vers d'autres solutions, ce qui, du point de vue d'une organisation, est moins risqué, même s'ils renoncent aux options privilégiées par les personnes touchées par la crise. En Haïti, l'aversion des organismes pour le risque était l'un des facteurs important pour expliquer la réponse au problème des abris. Cela était visible dans la façon dont les abris étaient conçus (comparé aux logements progressifs que les gens construisaient eux-mêmes) et dans le processus, où l'accent étant mis sur les solutions prédéterminées de micro-management et arrangements

particuliers couvrant leur utilisation. Une analyse stratégique globale de la fourniture d'abris aurait sûrement donné la priorité à la réparation des maisons, mais cela aurait dû être adapté à chaque cas en particulier. En revanche, la fourniture d'abris peut être standardisée, alors que la standardisation est plus facile à contrôler et à gérer, à la fois en terme de qualité mais aussi de redevabilité. Sans être entièrement identique, ceci est aussi lié aux difficultés qu'ont les organismes à agir dans l'incertitude ; aussi un blocage se crée immédiatement pour soutenir les solutions propres aux individus, car tout le monde à Port au Prince vit dans l'incertitude, et tous les arrangements sont fluctuant. Il est compliqué de faire rentrer cela dans une planification de projets aux résultats et effets fixés – et avec une logistique figée. Bien entendu, cette observation n'est pas nouvelle. Tant que les organisations ne sont pas capables de changer leur attitude vis à vis de la fluidité et de l'incertitude, ils ne peuvent s'attendre à ce que les résultats de leur travail ne changent considérablement, il ne vaut peut-être même pas la peine d'essayer.

Beaucoup reconnaissent la nécessité pour les agences de travailler avec une équation du risque bien plus proche de celle des personnes actuellement affectées par les crises, mais ils se heurtent à des difficultés pour trouver un moyen de le faire. Cela engendrera un grand changement dans la culture opérationnelle, qui ne peut seulement avoir lieu que si un changement s'opère aussi dans les institutions gravitant autour des organismes opérationnels – dans les perceptions des médias, de l'opinion publique et des gouvernements de leurs propres pays. Une étude des problèmes fonciers en Haïti n'a pas vocation à générer des propositions détaillées pour y parvenir, et cette étude ne peut qu'appeler à ce qu'une priorité et un degré d'urgence plus élevés ne soient accordés pour s'en occuper. Un débat bien plus explicite doit être mis en place sur les forces qui poussent les organismes à limiter leur goût du risque.

Il y a une marge pour lier ces questions au débat entourant la responsabilité ou redevabilité, qui a émergé dans l'agenda de nombreuses agences (y compris chez les bailleurs), incluant la réaction à la mauvaise perception de l'intervention humanitaire face à la crise de la sécurité alimentaire dans la Corne de l'Afrique en 2011. Des voix s'élèvent pour l'intégration d'une responsabilité acceptable pour l'inaction, c'est à dire introduire l'idée selon laquelle il y a des erreurs par omission comme par commission. Il est nécessaire d'instaurer un débat autour de redevabilité et de la responsabilité, mais comme de nombreux débats, ce n'est pas sans danger : encourager une augmentation dans la responsabilité / redevabilité des organismes peut engendrer une peur de l'échec bien plus importante et une plus grande tendance à ne pas prendre de risques – là où la sécurité ne s'applique qu'aux organisations, pas aux personnes affectées par les crises. Ce débat doit être accompagné d'un accord bien plus explicite sur la stratégie des risques la plus optimale pour chaque intervention, pour qu'ainsi la responsabilité pour un éventuel échec ne soit pas crainte

au niveau individuel ou par les agences qui favorisent les stratégies déterminées par l'horizon du risque de ceux touchés par la crise.

Pour finir, il n'est pas nécessaire de se pencher à nouveau sur la coordination de l'aide humanitaire. Les interventions humanitaires sont à l'heure actuelle victimes de toutes les faiblesses du libre marché sans bénéficier de ses avantages. Le Résident Country Officer de l'équipe humanitaire ne peut guère faire davantage que de créer un environnement facilitant le partage de documents et le développement d'un consensus. Une équipe de direction solide au sein d'un gouvernement est une chose rare⁴³ (et quand elle est présente, elle est souvent critiquée par les organisations internationales), et le système humanitaire actuel ne possède d'aucun mécanisme en place pour s'assurer qu'une stratégie cohérente soit développée, ou, si c'est le cas, que cette stratégie soit respectée. Le système des clusters n'a pas été pensé pour remplir ce rôle, et il n'est pas réaliste de verrouiller de plus en plus de structures à l'intérieur des clusters pour tenter d'imposer cette responsabilité. La manière dont ces mécanismes pourraient fonctionner n'est pas claire, mais la nécessité d'un débat sur la forme que pourrait prendre le « leadership humanitaire » se fait ressentir de manière pressante. Il est nécessaire que ce débat dépasse les limites de la communauté humanitaire. Le leadership humanitaire devrait appuyer le gouvernement hôte et servir d'outil de communication, d'élaboration de stratégie et de coordination entre les gouvernements hôtes et l'intervention humanitaire. Cela ne peut fonctionner efficacement que si les rôles, les responsabilités et les structures sont non seulement comprises par les gouvernements hôtes, mais aussi activement consenti par ces derniers. Le besoin d'« appropriation locale » et de « participation de la communauté » est omniprésent au niveau des projets – mais pas, il semblerait à un niveau national.

7.6 Le discours de l'action humanitaire

Les interventions d'urgence adoptent le langage des « solutions » et de la « réponse aux besoins » dans des contextes où ils ne peuvent être satisfaits et où il n'y a pas de solutions, et certainement pas des solutions pouvant être créées avec les outils et les délais disponibles pour les interventions d'urgence. Même si l'action humanitaire est, par définition, urgente, on observe une certaine impatience qui va au-delà de cette nécessité d'objectivité. Le besoin interne qu'ont les organisations humanitaires de travailler dans des courts délais (en raison des contrats de travail courts par exemple, ou de la responsabilité qu'elles ont de produire des résultats malgré des horizons de financement bouchés) est expliqué comme l'expression d'un besoin externe d'urgence, ce qui justifie l'incapacité de trouver des moyens de travailler avec ceux qui fonctionnent à des rythmes différents. L'impatience et la vitesse

⁴³ Ne serait-ce que parce que quand les gouvernements fournissent une direction solide, l'aide internationale devient soit superflue, ou alors joue un rôle mineur.

sont cependant deux choses différentes : beaucoup de projets d'urgence en Haïti ont accumulé du retard.

Le fait que les acteurs de l'urgence aient progressivement pris en compte le besoin d'adopter une perspective à long terme (conforme aux critères OCDE/CAD (Beck, 2006) et la reconnaissance du besoin de protéger les moyens de subsistance des populations, pas seulement leurs vies) constitue un développement positif. Cependant, cela pousse aussi à utiliser un discours (« solutions durables » par exemple) qui encourage les humanitaires à penser qu'ils n'ont pas simplement le devoir mais aussi le pouvoir de trouver des solutions. Il est nécessaire d'instaurer un nouveau langage basé sur la supposition que

l'action d'urgence n'est pas censée résoudre les problèmes, mais faire du mieux qu'elle peut dans un contexte de problèmes difficiles à résoudre et de besoins insolubles. Ce changement dans le langage doit se refléter à un niveau « top to bottom », que ce soit dans l'orientation globale des stratégies nationales, dans les propositions et rapports, ou les bailleurs, ou la gestion des équipes de terrain, qui ne doivent se sentir contraints de mentionner dans les rapports seulement les problèmes qui ont été « résolus ». Il est vivement espéré que cette humilité accrue sur le rôle que l'action d'urgence peut jouer puisse encourager davantage de considération et un plus grand respect pour ce que les personnes affectées par les crises essaient d'accomplir par eux-mêmes.

Bibliography

- ActionAid (undated) *Building for the Future: Homes and Security in Haiti*. ActionAid.
- Adinolfi, C., D. Bassiouni, H. Lauritzsen and H. Williams (2005) *Humanitarian Response Review*. New York and Geneva: United Nations.
- Beck, T. (2006) *Evaluating Humanitarian Action Using the OECD-DAC Criteria*. London: ALNAP.
- Bengtsson, L. et al. (2011) *Internal Population Displacement in Haiti: Preliminary Analyses of Movement Patterns of Digital Mobile Phones: 1 December 2009 to 19 December 2010*. Stockholm: Karolinska Institutet; New York: Columbia University.
- Bethell, A. (2002) *Land Tenure and Reform in Haiti*. University of Maine. <http://www.spatial.maine.edu/~onsrud/Landtenure/CountryReport/Haiti.pdf>.
- Binder, A. and F. Grünewald (2010) *IASC Cluster Approach Evaluation, 2nd Phase Country Study. April 2010*. Berlin/Plaisians: GPPI and Groupe URD.
- CAFOD (2011) *Haiti: One Year on from the Earthquake*. London: CAFOD.
- CAFOD, Christian Aid, Progressio and Tearfund (2011) *Building Back Better: An Imperative for Haiti*. London: CAFOD, Christian Aid, Progressio, Tearfund.
- Camp Coordination and Camp Management Cluster (CCCM) (2011) *Eviction Situation in Camps Hosting Internally Displaced Persons (IDPs)*. Port-au-Prince: CCCM Cluster.
- Chatham House (2012) *Translating Early Warning into Early Action Workshop Summary*. 11–12 April 2012. London: Chatham House.
- Collier, P. (2009) *Haiti: From Natural Catastrophe to Economic Security: A Report for the Secretary-General of the United Nations*. Oxford: University of Oxford.
- Collins, S., T. Corsellis and A. Vitale (2010) *Transitional Shelter: Understanding Shelter from the Emergency through Reconstruction and Beyond*. Case Study No. 5, ALNAP Innovations. London: ALNAP.
- Dixon, S. and J. Holt (2009) *Port-au-Prince Urban Baseline: An Assessment of Food and Livelihood Security in Port-au-Prince*. Washington DC: United States Agency for International Development (USAID).
- Duvalier, J. C. (1982) *Décret transformant l'Office National du Logement en une entreprise publique spécialisée dénommée*. Entreprise Publique de Promotion de Logements Sociaux (EPPLS). Le Moniteur. 6 December 1982.
- Egeland, J. (2006) *Statement to the UN Security Council on the Protection of Civilians in Armed Conflict*. 4 December 2006. <http://ochaonline.un.org/ochalinkclick.aspx?link=ocha&docid=29235>.
- Fan, L. (2010) *Scoping Study on Housing, Land and Property Rights in Post-Earthquake Haiti: Securing Tenure, Preventing Evictions, Facilitating Return, and Strengthening Access to Justice for the Vulnerable*. Oxford: Oxfam GB.
- Food and Agricultural Organisation (FAO)/Institut National de la Réforme Agricole (INARA) (1997) *Définir une politique agro-foncière pour Haiti: Elements d'orientation*. TCP-HAI-4553. Port-au-Prince, Mimeo.
- Fenton, W and M. Foley (eds) (2011) 'The Haiti Earthquake Response', *Humanitarian Exchange*, no. 48. London: ODI.
- Fitzpatrick, D. (2010) *Land and Natural Disasters: Guidance for Practitioners*. Nairobi: United Nations Human Settlements Programme (UN-HABITAT).
- Forsman, Å. (2009) *Strategic Citywide Spatial Planning: A Situational Analysis of Metropolitan Port-au-Prince, Haiti*. Nairobi: UN-HABITAT.
- Forsman, Å. (2010). *A Situational Analysis of Metropolitan Port-au-Prince, Haiti: Summary Report*. Nairobi: UN-HABITAT.
- Giampaoli, P. and M. Freudenberger (2010) *Land Tenure and Property Rights in Haiti*. USAID Issue Brief. Washington DC: USAID.
- Government of the Republic of Haiti (GoH) (2010a) *Commission Interministerielle sur le Logement: Termes de Référence*. Port-au-Prince: GoH.
- Government of the Republic of Haiti (GoH) (2010b) *Haiti PDNA [Post-Disaster Needs Assessment]: Assessment of Damage, Losses, General and Sectoral Needs. Annex to the Action Plan for National Recovery and Development of Haiti*. Port-au-Prince: GoH.
- Government of the Republic of Haiti (GoH) (2010c) *Action Plan for National Recovery and Development of Haiti: Immediate Key Initiatives for the Future*. Port-au-Prince: GoH.
- Grünewald, F. and A. Binder (2010) *Inter-agency Real-Time Evaluation in Haiti: 3 Months after the Earthquake*. Plaisians: Groupe URD; Berlin: Global Public Policy Institute.
- Haiti Protection Cluster (2011) *Field Protection Assessment Report Canan Site*. 10 February 2011. Unpublished.
- Hartberg, M., A. Proust and M. Bailey (2011) *From Relief to Recovery: Supporting Good Governance in Post-earthquake Haiti*. Oxfam Briefing Paper. Oxford: Oxfam GB.
- Helmer, K. (2010) *USAID Provides Shelters in Haiti*, <http://blog.usaid.gov>.
- Hendrickson, M. (2010) *Programmatic Environmental Impact Assessment for the IOM Temporary Relocation Program in Haiti*. Quito: Sun Mountain International.
- Housing, Land and Property Working Group (2010a) *Towards Tenure Security after Disaster: Principles and Their Application in Haiti*. Unpublished.
- Housing, Land and Property Working Group (2010b) *Key Housing, Land and Property Rights Delaying IDP Return and Reconstruction Efforts in Post-earthquake Haiti*. Unpublished.
- Housing, Land and Property Working Group (undated) *Issue of the Renters in the Post-disaster Scenario: Proposal for Redressing their Position in the Haitian Housing Assistance*. Unpublished.
- Humanitarian Country Team (2011) *Stratégie De Retour Et De Relocalisation*. http://www.eshelter-cccmhaiti.info/pdf/Return_and_Relocation_Strategy_Version_Signed_off_HCT_Jan_2011.pdf.
- Institut de Recherches et d'Applications des Méthodes de Développement (IRAM) (undated) *Diagnostic des problèmes fonciers et principes d'action*. Paris: IRAM.

- Inter-Agency Standing Committee (IASC) (2010a) *IASC Framework on Durable Solutions for Internally Displaced persons*. Washington DC: The Brookings Institution-University of Bern.
- Inter-Agency Standing Committee (IASC) (2010b) *Urban Challenges in the Humanitarian Response to 12 January 2010 Earthquake in Port-au-Prince, Haiti*. Case Study of the IASC Task Force on Meeting Humanitarian Challenges in Urban Areas. Geneva: IASC.
- Inter-Agency Standing Committee (IASC) (2010c) *Response to the Humanitarian Crisis in Haiti following the 12 January 2010 Earthquake. Achievements, Challenges and Lessons to be Learned*. IASC.
- Inter-Cluster Coordination (ICC) (2011) *Stratégie De Retour et de Relocalisation*. 18 January 2011. ICC.
- Interim Haiti Recovery Commission (IHRC) (2010b) *Strategic Plan for the Remainder of the IHRC's Mandate*. IHRC.
- Interim Haiti Recovery Commission (IHRC) (2010a) *Strategic Plan for the Remainder of the IHRC's Mandate*. Port-au-Prince: IHRC.
- Interim Haiti Recovery Commission (IHRC) (undated) *Neighborhood Return and Housing Reconstruction Framework: A Recovery Plan for Haitian Families*. Port-au-Prince: IHRC.
- Interim Haiti Recovery Commission (IHRC), Housing Neighbourhoods Team (undated) *Land Issues Inquiry*. Port-au-Prince: IHRC.
- Jusselme, D. and D. Brennan (2011) *ACTED Assessment: IDPs and Host Families in the Bas Arbonite*. Paris: Agency for Technical Cooperation and Development (ACTED).
- Levine, S. and J. Adoko (2004) *Land Matters in Displacement. The Importance of Land Rights in Acholiland and What Threatens Them*. Kampala: CSOPNU.
- Levine, S., A. Crosskey and M. Abdinoor (2011) *System Failure: Revisiting the Problems of Timely Response to Crises in the Horn of Africa*. Network Paper 71. London: ODI.
- Moburg, L. (2010) *Norwegian Humanitarian Response to Natural Disasters: Case of Haiti Earthquake January 2010*. Oslo: NORAD.
- Mueller, L. (2011) *Haitian Law as it Applies to Housing and Neighborhoods Reconstruction: A Legal Summary (draft of June 2011)*. Haiti: IHRC.
- Muggah, R. (2010) 'The Effects of Stabilisation on Humanitarian Action in Haiti'. *Disasters*, vol. 34, issue supplement 53, October.
- Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (UN-OCHA) (1998) *Guiding Principles on Internal Displacement*. UN-OCHA.
- Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (UN-OCHA) (2010) *Haiti 2011 Consolidated Appeal*. OCHA.
- Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (UN-OCHA) (2011) *La Communauté Humanitaire En Haïti Préoccupée Par La Multiplication Des Expulsions Dans Les Camps*. Press statement, attributable to the Humanitarian Coordinator, Haiti, 5 September 2011. UN-OCHA.
- Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR) (1997) *The Right to Adequate Housing (Art.11.1): Forced Evictions*. CESCR General Comment 7, 20 May. UN.
- Organisation of American States (OAS) (2010) *Modernization of Cadastre and Land Rights Infrastructure In Haiti. A Project Proposal*. Washington DC: OAS.
- Organisation of American States (OAS) (2010) *Modernization of Cadastre and Land Rights Infrastructure in Haiti: A Rapid and Inclusive Approach*. Washington DC: OAS.
- Pantuliano, S (ed.) (2009) *Uncharted Territory: Land, Conflict and Humanitarian Action*. Rugby: Practical Action.
- Phelps, P. (2011) *Haiti Housing and Neighbourhoods Reconstruction: Building the Bridge While We Walk On It*. Housing and Neighbourhoods Sector Summary Report. Haiti: IHRC.
- Phillipps, N. (2010) Letter to Raquel Rolnik, United Nations Special Rapporteur on Adequate Housing, 25 October. Personal communication.
- Regional Humanitarian Partnership Team (RHPT) and Inter-Agency Working Group (IAWG) (2012) *Drought Preparedness and Response in the Horn of Africa: An Agenda for Collective Action: Learning the Lessons and Doing Things Differently*. Outcome Document. Regional Humanitarian Partnership Team and Inter-Agency Working Group Roundtable, Nairobi, 1 March.
- Rencoret, N. et al. (2010) *Haiti Earthquake Response: Context Analysis*. London: ALNAP.
- Roberge, D. and M. Paradis (2010) *Reconstruction in Haiti: A Land Rights Infrastructure To Support Its Sustainable Development*. Paper, XXIV International Federation of Surveyors (FIG) International Congress, Sydney, 14 April.
- Robledo Gonzalez, L. (2010) *Haiti After the Earthquake: Civil Society Perspectives on Haitian Reconstruction and Dominican-Haitian Bi-national Relations*. London: Progressio.
- Schwartz, T., Y. Pierre and E. Calpas (2011) *Building Assessments and Rubble Removal in Quake-Affected Neighborhoods in Haiti*. BARR Survey- Final Report. USAID.
- Solberg, S. (2010) *A Report on Site Selection, Development and Decommissioning for Temporary Relocation and Resettlement Sites: Incorporating Environmental Management Procedures and Approaches for the IOM Haiti Program: Establishment of Temporary Relocation and Resettlement Sites in the Government of Haiti Decreed Land Area*. Quito: Sun Mountain International.
- Un Techno Para Mi País (UTPMP) Haiti (2010) *The Condition of the Displaced Families of Canaan*. Port-au-Prince: UTPMP.
- UN-HABITAT (2009) *A Situational Analysis of Metropolitan Port-au-Prince, Haiti. Strategic Citywide Spatial Planning*. Nairobi: UN-HABITAT.
- UN-HABITAT (2010a) *Land and Conflict: Guidance for Practitioners*. UN-HABITAT.
- UN-HABITAT (2010b) *A Situational Analysis of Metropolitan Port-au-Prince, Haiti. Strategic Citywide Spatial Planning*. Nairobi: UN-HABITAT.
- United Nations Development Programme (UNDP) (2009) *Recrutement d'un Consultant pour une Etude sur le Système Foncier en Haïti: Termes de Référence*. Port-au-Prince: Ministry of the Environment, Haiti; Fonds pour l'Environnement Mondial; UNDP.
- United Nations (1966) *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*. General Assembly Resolution 2200A (XXI), 16 December.
- United Nations (2005) *UN Principles on Housing and Property Restitution for Refugees and Displaced Persons*.
- World Bank (2011) *Emergency Project Paper on a Proposed Grant from the Haiti Reconstruction Fund in the Amount of US\$ 65 Million the Republic of Haiti for a Port-au-Prince Neighborhood Housing Reconstruction Project*, 3 May. World Bank.



Overseas Development Institute
203 Blackfriars Road
London, SE1 8NJ
United Kingdom

Tel: +44 (0)20 7922 0330
Fax: +44 (0)20 7922 0399
Email: hpn@odi.org.uk
Website: www.odi.org.uk/hpg
www.odihpn.org