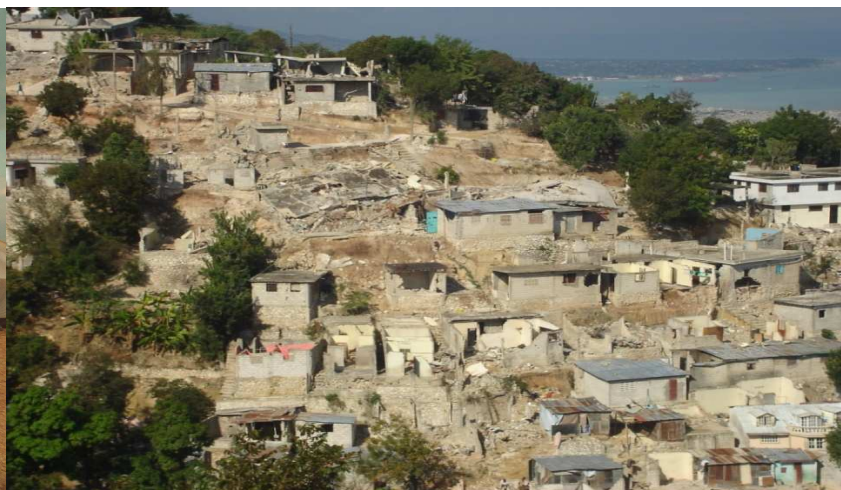


Evaluation en temps réel en Haïti: 3 mois après le tremblement de terre



François Grünewald (Groupe URD)

Andrea Binder (GPPi)

Avec la collaboration d'Yvio Georges (Consultant national)

14 juin 2010

Rapport final

Carte d'Haïti et des sites visités



Remerciements

L'équipe d'évaluation voudrait remercier tous ceux qui lui ont apporté leur soutien durant les phases de recherche et de travail de terrain en Haïti. Nous souhaitons remercier les représentants des autorités haïtiennes qui nous ont reçus à Port-au-Prince, Léogane, Jacmel et Gonaïves. Nous sommes particulièrement reconnaissants pour le support que le bureau du BCAH/OCHA de Port-au-Prince nous a apporté, nous offrant des espaces de travail et nous aidant à organiser l'atelier de restitution. Un grand merci également à CARE Haïti pour avoir accueilli deux de nos ateliers, au bureau de soutien à la coordination des ONG en Haïti pour son aide dans l'organisation de l'atelier avec les ONG internationales et à la Coalition pour la Réponse en Haïti pour son assistance et son accueil de l'atelier avec les ONG haïtiennes. Nous voulons enfin remercier Vincent Grammont de son aide pour rencontrer les communautés de Bristout-Bobin, Ravine Pintade et d'autres zones de Port-au-Prince.

Photos

Camp Corail, Andrea Binder

Zones détruites dans le quartier de Canapé Vert, François Grünewald

Liste des abréviations

ACF	Action contre la Faim
ACAPS	Assessment Capacities Project
CCCM	Camp Coordination Camp Management
CDAC	Communication with Disaster Affected Communities
CH	Coordinateur Humanitaire
CR	Coordinateur Résident
CSC	Coordination Support Committee
DART	Disaster Assessment and Relief Team
DINEPA	Direction Nationale de l'Eau Potable et de l'Assainissement
DPC	Direction Nationale de la Protection Civile
DPKO	Department of Peacekeeping Operations
DSRSG	Deputy Special Representative of the Secretary General
ECHO	European Commission Humanitarian Assistance Office
ERC	Emergency Relief Coordinator
ERRF	Emergency Response Relief Fund
ERU	Emergency Relief Unit
FICR	Fédération Internationale de la Croix Rouge et du Croissant Rouge
GoH	Government of Haiti
GPPI	Global Public Policy Institute
Groupe URD	Groupe Urgence, Réhabilitation, Développement
HCT	Humanitarian Country team
HLCC	High-Level Coordination Committee
CPIO/IASC	Comité Permanent Inter_organisations/Inter-Agency Standing Committee
ICC	Inter-Cluster Coordination
CICR	Comité International de Comité de la Croix Rouge
IADB	Inter-American Development Bank
IRC	The International Rescue Committee
JTF-H	United States Joint Task Force Haiti
MINUSTAH	Mission des Nations Unies pour la Stabilisation en Haïti
NU	Nations Unies
OIM	Organisation Internationale des Migrations
ONG	Organisation Non Gouvernementale
OMS	Organisation Mondiale de la Santé
OMA	Office of Military Affairs (USAID)
PDNA	Post-Disaster Needs Assessment and Recovery Framework
PDSRSG	Political Deputy Special Representative of the Secretary-General
PNH	Police Nationale Haïtienne
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'Environnement
PSEA	Protection from Sexual Exploitation and Abuse
RINAH	Rapid Initial Needs Assessment for Haiti
RSSG	Représentant Spécial du Secrétaire Général de l'ONU
SMS	Short Message Service
UNCT	United Nations Country Team
UNDAC	United Nations Disaster Assessment and Coordination
UNICEF	United Nations Children's Fund
USAID	United States Agency for International Development
USAR	Urban Search and Rescue
WASH	Water, Sanitation and Hygiene
PAM	Programme Alimentaire Mondial

Table des matières

Carte d'Haïti et des sites visités	2
Remerciements.....	3
Liste des abréviations.....	4
Table des matières.....	5
RESUMÉ EXECUTIF	7
Contexte, objet et méthode de l'évaluation	7
Observations clés et leçons pour les réponses à de futures grandes catastrophes.....	8
Recommandations principales pour les opérations en Haïti	11
RAPPORT	14
1. Introduction	14
1.1 Contexte et objectifs de cette évaluation	14
1.2 Mandat, méthode et limites de la présente ETR	15
1.3 Restitution en temps réel auprès des acteurs opérationnels.....	18
1.4 Organisation de l'évaluation inter-agences en temps réel en Haïti.....	20
2. Spécificités et caractéristiques du contexte, du désastre et de la réponse	21
2.1 Le contexte haïtien.....	21
2.2 Le séisme du 12 Janvier 2010 en Haïti : Un événement exceptionnel, une réponse sous contraintes.....	23
2.3 Chronologie de la réponse.....	25
3 Qu'est-ce qui a bien fonctionné, moins bien fonctionné et pourquoi?.....	30
3.1 Les premières opérations de la réponse	31
3.2 Les marges d'améliorations pour la réponse.....	38
4. Les défis à venir.....	53
5. Conclusion	55
Une situation dépassant toutes les références mais une générosité extraordinaire	55
Une mobilisation incroyable mais avec un prix	55
Le système de l'aide a-t-il permis de sauver des vies ?	56
L'aide internationale déployée a-t-elle diminué les souffrances ?	57
Le système de l'aide est-il prêt à gérer les défis qui s'annoncent ?.....	57
Le système humanitaire est-il un système apprenant ?	58

6. Recommandations	59
6.1 Recommandations pour une utilisation immédiate en Haïti.....	60
6.2 Recommandations pour de futures catastrophes de grande amplitude	62
 ANNEXES	 67
Annexe 1: Termes de référence	68
Annexe 2: Présentation des sources utilisées par l'ETR.....	78
Annexe 3: Itineraire de l'ETR	82
Annexe 4: liste des personnes rencontrées	85
Annexe 5: Littérature et documents consultés (sélection)	89
Annexe 6: Les structures de coordination résultantes de la réforme humanitaire de l'ONU.....	92
Annexe 7: Typologie des catastrophes et des risques en Haïti.....	93
Annexe 8: Carte des risques de catastrophes naturels en Haïti	94
Annexe 9: Histoire des séismes en Haïti	96

RESUMÉ EXECUTIF

Contexte, objet et méthode de l'évaluation

Le 12 Janvier 2010, un tremblement de terre d'une magnitude de 7.0 sur l'échelle de Richter frappe la capitale d'Haïti, Port-au-Prince et les zones avoisinantes. Ce séisme a eu des effets dévastateurs: plus de 230,000¹ personnes ont été tuées et plusieurs dizaines de milliers blessés². Plus de 2 millions de déplacés³ ont cherché refuge dans des camps informels dans et autour de la capitale, auprès de proches et dans les zones rurales. Les pertes matérielles représentent, selon les estimations, plus de 100% des ressources nationales. La situation humanitaire à Port-au-Prince et dans les provinces reste largement exacerbée par le haut niveau de pauvreté chronique préexistant au séisme en Haïti. L'échelle du désastre est comparable au tsunami qui a touché l'océan Indien en 2004, mais cette fois, le désastre se concentre sur une zone très limitée.

De janvier à mai 2010, plus de 1000 organisations internationales ont apporté une aide humanitaire massive à Haïti :

- Plusieurs milliers de blessés ont été pris en charge ;
- Des milliers de mètres cube d'eau potable ont été distribués ;
- La coordination «aide alimentaire» a assuré des distributions à 3,5 millions d'Haïtiens ;
- 17.500 personnes ont été employées dans des programmes "Argent contre Travail" ;
- Le cluster "Abris" a coordonné la distribution de plus d'un demi-million de bâches et de tentes ;
- la Coordination Protection indique avoir organisé des activités pour 45.000 enfants⁴.

Les contributions apportées représentent 57% de l'Appel Humanitaire Révisé⁵ estimé à 1.5 milliards de dollars.

Face à l'ampleur de ce désastre et la magnitude de la réponse, le Comité Permanent Inter-organisation (CPIO/IASC) a immédiatement déclenché un processus d'évaluation en temps réel (ETR) pour tenir les décideurs -au niveau d'Haïti et des sièges des agences- informés des avancées de la réponse ainsi que pour tirer régulièrement des leçons et prendre les mesures correctives qui pourraient en résulter.

Cette ETR en Haïti comprend trois phases : la première de ces phases, une mission de trois semaines réalisée entre avril et mai 2010, a collecté de nombreuses informations via des entretiens et des ateliers avec les différentes parties prenantes ainsi que divers exercices de restitution à Port-au-Prince. Un travail de consultation⁶ des populations a été réalisé de la façon la plus rigoureuse possible, sur la base d'une typologie des zones à visiter, d'entretiens et de « focus groupes ». Ce travail a été complété par une recherche additionnelle d'informations à New York, Genève et Londres.

La mission terrain a pu être réalisée moins de trois mois après le désastre. Des entretiens ont été conduits avec plus de 170 personnes appartenant aux institutions haïtiennes et aux agences

¹ Evaluation du Gouvernement de février 2010 (les estimations du nombre de morts ont varié dans le temps)

² Gouvernement d'Haïti (2010): 6

³ International Organization for Migration, April 2010

⁴ OCHA (2010a), OCHA (2010b), OCHA (2010c), OCHA (2010d)

⁵ Financial Tracking Service (2010): Table A: Liste des engagements/contributions et annonces, 08 Juin 2010.

⁶ Selon le Manuel de la Participation, ALNAP/Groupe URD

internationales (entretiens bilatéraux, groupes de discussion, téléconférences) ainsi qu'avec des personnes et des communautés affectées dans plus de 15 sites différents à Port-au-Prince, Léogâne, Gressier, Jacmel, Gonaïves, Saint Marc et dans les zones rurales de l'Artibonite et de la région Sud Est. Plus de 150 haïtiens, représentant les diverses composantes démographiques de la population, ont ainsi été interviewés soit en face à face, soit lors de groupes de discussion.

Ce rapport concerne la réponse qui fit suite au tremblement de terre entre les mois de janvier et d'avril 2010 : il cherche à analyser ce qui a fonctionné, ce qui a n'a pas fonctionné et pourquoi. Il présente cette analyse et les leçons qui en découlent en les liants à des recommandations dont une part s'applique directement au contexte haïtien et une autre aux désastres à venir.

Observations clés et leçons pour les réponses à de futures grandes catastrophes

Le gouvernement haïtien et de nombreuses organisations internationales, notamment les Nations Unies, se sont retrouvés à la fois victimes de la catastrophe et acteurs de la réponse. Ceci a fortement affecté les mécanismes décisionnaires et les capacités opérationnelles.

Malgré une mobilisation impressionnante de la communauté internationale, la qualité des résultats a été fortement affectée par des contraintes très considérables, liées à l'amplitude du désastre, au flux non contrôlable d'ONG souvent non expérimentées, à la nouveauté du contexte urbain et aux faiblesses du leadership global. De facto, l'ETR considère que de nombreuses occasions de transformer l'importante mobilisation de l'aide (en personnel, financière, en nature et sous la forme d'appui logistique apportée par les militaires) et la mise en place rapide de la coordination sectorielle (Cluster) en résultats significatifs, ont été manquées.

Plusieurs points critiques doivent être soulignés:

- La faiblesse du leadership humanitaire;
- L'implication plus que limitée des institutions internationales avec les acteurs nationaux, tant au niveau central qu'au niveau décentralisé ;
- Les difficultés rencontrées pour mettre en place un système de collecte et d'analyse des informations qui apporte en temps réel aux décideurs les informations dont ils ont besoin ;
- Les difficultés que rencontre le secteur humanitaire face à des catastrophes en milieu urbain, dont il comprend mal le fonctionnement et la structuration ;

Ces difficultés ont été progressivement identifiées par les acteurs, et le système tente d'y faire face.

Un certain nombre d'expériences positives doivent aussi être notées : ainsi, dès qu'un système de préparation aux désastres était en place et disposait de quelques stocks, il a pu immédiatement être activé et commencer très tôt à délivrer des services essentiels.

Tâchant de tenir compte d'expériences issues d'autres désastres pour mettre en perspective la réponse en Haïti, six grandes recommandations doivent être formulées pour de prochains grands désastres:

• **Il faut avoir une analyse du contexte de qualité.** Les agences humanitaires doivent, avec le soutien des bailleurs, développer des « diagnostics holistiques » des situations humanitaires dépassant la simple analyse des besoins des populations et pour couvrir de façon plus claire :

- l'analyse des situations et de leurs évolutions possibles,
- l'analyse des capacités existantes et des besoins en soutiens spécifiques qui permettraient de renforcer ces capacités,
- l'analyse des risques et contraintes pouvant entraver la réponse. L'analyse de la sécurité doit être améliorée et ne pas être laissée aux seuls « spécialistes de la sécurité » qui ont tendance à éviter le moindre risque, alors que cela conduit à la paralysie de l'action humanitaire.

Les Clusters doivent se concentrer sur les analyses sectorielles tandis que le BCAH/OCHA doit être soutenu pour mieux dynamiser les analyses stratégiques, les analyses de risques ainsi que tout le travail inter-clusters et pluridisciplinaire.

Enfin, les informations et l'analyse qui en résulte doivent être disponibles au bon moment : l'adage « mieux vaut être 70% juste à temps que 100% trop tard » s'applique ici de façon très critique. Il faut dans ce cadre prévoir des systèmes permettant la mise à jour régulière des informations et de l'analyse (diagnostics continus ou « roulants »).

• **Il faut revisiter certains paradigmes de l'action humanitaire.** Les parties prenantes de l'action humanitaire (Nations Unies, ONG, mouvement de la Croix Rouge, donateurs, chercheurs et politiques) doivent impérativement revisiter un certain nombre de paradigmes opérationnels dont l'état actuel au mieux entrave, au pire paralyse l'aide aux populations. Il faut notamment :

- Beaucoup mieux inclure les questions urbaines dans la pensée humanitaire,
- Sortir de la rhétorique et réellement adopter des approches participatives,
- Mieux explorer les potentiels et risques dans les interactions entre aide humanitaire et économies locales afin d'optimiser les synergies positives et de limiter les effets négatifs,
- S'assurer que la question du soutien aux stratégies de survie des populations est systématiquement incluse dans la réflexion sur la réponse, car elles sont essentielles dans toute stratégie d'atténuation des souffrances.

• **Il faut des ressources adaptées.** Les organisations humanitaires et les donateurs doivent assurer que les ressources sont disponibles en qualité, en quantité et au bon moment.

- Tout d'abord, ceci implique un travail important d'appui aux capacités locales, notamment aux instances nationales et locales pour leur assurer des moyens (personnel, équipement, logistiques) leur permettant de faire leur travail et de répondre aux demandes des humanitaires d'un leadership national.
- Il faut aussi assurer que le personnel envoyé ait les capacités nécessaires, y compris linguistiques, pour comprendre le contexte et les acteurs nationaux ;

- Il importe que l'on puisse mieux gérer en amont les flux de dons en nature qui sont trop souvent inutiles ou inadaptés, qui encombrant les entrepôts, les avions et doivent parfois être détruits à coût élevés.
- Enfin, la gestion des conditions de travail et de vie des équipes doit être vue comme une priorité opérationnelle car le succès des opérations dépend largement de l'état psychologique et de santé du personnel, tant international que national. Ceci doit être pris très en amont pour éviter les états de stress ou d'épuisement, qui conduisent encore à trop d'évacuations médicales coûteuses et compliquées.

• **Mettre en place des mécanismes de coordination adaptés.** Plusieurs points ont été identifiés :

- Le CPIO/IASC et les Clusters globaux doivent soutenir l'adaptation des mécanismes de coordination pour leur permettre de faire face à d'importants nombres d'ONG. L'expérience de la mise en place de petits groupes stratégiques et techniques (« baby clusters ») doit être incluse dans les bonnes pratiques des guidelines.
- L'interaction et la coordination entre les clusters et les missions intégrées des Nations Unies restent encore des points peu ou mal traités dans les lignes directrices du CPIO/IASC. Un travail de fond est encore à faire.
- Le Coordinateur de l'aide d'urgence des Nations Unies et les clusters globaux doivent s'assurer que le Coordinateur Humanitaire et l'Equipe Humanitaire Pays mettent en place un système de coordination compatible et en synergie avec les systèmes de coordination en place, notamment ceux gérés par les autorités.
- Il importe que les articulations entre les niveaux de décisions nationaux, régionaux et des sièges soient clarifiées pour éviter confusions et déresponsabilisation.
- Il existe d'importantes marges de manœuvre pour améliorer la collaboration entre les clusters (notamment santé et WASH) et les dispositifs de déploiement rapide (UNDAC, FACT, Protection civile européenne, DART, etc.).
- La coordination des bailleurs de fonds est essentielle et la présence d'une coordination multi-bailleurs sur le terrain est très utile, à la condition qu'elle ne se mette pas à « micro-manager » la réponse. La gestion du flux de « VIP » est aussi un enjeu important.

• **Il faut renforcer et mieux gérer la communication.** Deux enjeux de communication sont essentiels :

- La communication avec les populations affectées est une étape cruciale vers une aide humanitaire plus inclusive.
- La communication avec les bailleurs, la presse et le public en général est un élément clé de la communication de crise et un travail de professionnel des medias. Une approche plus professionnelle de la communication de crise doit aider les humanitaires à mieux gérer des attentes très fortes et parfois exagérées.

• **Il faut un leadership effectif et crédible.** Les faiblesses dans la réponse à la crise haïtienne démontrent combien la question de la capacité de leadership est importante et encore mal traitée dans la réforme humanitaire des Nations Unies. Certains exemples démontrent *a contrario* les effets positifs d'un leadership réel, comme dans les secteurs de l'aide alimentaire et de la santé (leadership UN) dans le secteur de l'eau (leadership national) ainsi que dans la composante politique et militaire de la MINUSTAH.

- Les cadres importants donnant des signes de stress doivent être impérativement soutenus ou remplacés ;
- Les postes de coordinateur de cluster doivent être occupés par du personnel suffisamment senior doté du poids stratégique nécessaire pour assurer un leadership dans les clusters ; La mécanique de renforcement sur la base de fichiers de cadres pouvant être mobilisés rapidement induit de facto une rotation très rapide des coordinateurs qui va à l'encontre d'un leadership crédible.

Des exercices conjoints de type « retour d'expériences croisés » entre agences en charge des clusters, le BCAH/OCHA et les opérations de maintien de la paix pourraient permettre de tirer les leçons et d'identifier les facteurs de blocage et de succès.

Recommandations principales pour les opérations en Haïti

Pour les opérations en Haïti, les cinq recommandations clés présentées dans le tableau ci-dessous sont cruciales pour améliorer la réponse actuelle. Ce tableau présente ces recommandations face aux constats faits au cours de la mission.

Constats	Recommandations clé
<ul style="list-style-type: none"> • Pour la première fois de l'histoire contemporaine, un tremblement de terre a touché la capitale d'un pays très pauvre et les zones périurbaines avoisinantes avec une force destructive très importante (§17) • La faible analyse du contexte du désastre a conduit au fait que la dimension urbaine de la crise et les mécanismes de survie des populations ont été largement négligés. (§§ 73-75) • Les acteurs humanitaires ont encore une capacité limitée pour répondre à une crise urbaine car ils ne sont pas préparés à ce genre de désastre, parce qu'ils évitent de travailler avec les autorités locales (§§65-66) et les groupes de la société civile et donc n'ont pas la connaissance des structures sociales et des mécanismes de survie (§§57-63). De plus, les acteurs plus spécialisés sont arrivés tôt mais n'ont pas été écoutés (§§72-76) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. <u>Il faut adopter des approches « urbaines »</u> <ol style="list-style-type: none"> a. Les bailleurs, les agences en charge des coordinations sectorielles et les acteurs humanitaires doivent ajuster leurs approches au contexte urbain en modifiant l'analyse spatiale qu'elles ont, trop basées sur des camps et pas assez sur les quartiers, en faisant évoluer leur approche d'un ciblage sur les individus à une approche plus centrée sur les communautés et en engageant une plus forte collaboration avec les autorités locales, les organisations de la société civile et les acteurs du développement urbain. b. L'équipe humanitaire pays doit organiser une réunion avec des experts urbains nationaux et internationaux afin d'évaluer les étapes à mettre en œuvre pour développer une approche urbaine de la crise et des questions de préparation aux désastres.

<ul style="list-style-type: none"> • La réponse a eu une couverture géographique insuffisante du fait du faible intérêt porté sur les zones rurales, alors que ces dernières avaient accueilli de nombreux déplacés de Port-au-Prince (§§ 85) 	<p><u>2. Renforcer l'attention sur les besoins des zones rurales</u></p> <p>a. Les bailleurs de fonds et les acteurs humanitaires doivent étendre la zone assistée pour couvrir les régions agricoles en finançant, en réactivant ou en renforçant les programmes ruraux , y compris ceux qui comportent une composante « urgence ».</p> <p>b. Les coordinateurs des Clusters doivent assurer que les clusters couvrent aussi les questions liées aux zones hors de Port-au-Prince. Ceci peut être fait soit par la création de groupes de travail spécifiques, soit par des points d'agenda particuliers au sein des réunions des clusters.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Quand les capacités locales existent, des résultats très positifs sont rapidement obtenus, comme dans le cas de l'eau potable. (§§ 38) • Une approche inclusive envers les capacités locales dans les phases de secours, de relance et de reconstruction augmente la probabilité qu'il y ait des effets positifs à long terme. (§34) • Les populations affectées ont été largement exclues de la conception de la réponse parce que les évaluations n'ont pas regardé l'état des capacités existantes. Ce manque d'attention a conduit à l'impression qu'il n'y avait pas de capacités sur lesquelles s'appuyer. (§§ 58-59). De plus, l'accent mis sur la vitesse d'intervention (§64) ainsi que le manque de compréhension du contexte et de la langue de nombreux acteurs humanitaires déployés ont rendu difficile la communication avec les populations et les autorités locales. D'autres facteurs, comme le manque de communication du gouvernement haïtien lui-même et la complexité de la société civile haïtienne ont largement contribué à rendre la réponse moins efficace et plus difficile à mettre en place. (§§ 65). • Une coordination insuffisante avec les autorités nationales et locales du fait des faibles capacités du gouvernement, du manque de soutien des bailleurs à ces capacités et la non utilisation des liens forts qui existaient entre la composante civile de la MINUSTAH et les autorités haïtiennes ont été d'autres entraves à la réponse. (§§ 68-71). • La coordination avec les forces armées a été largement dominée par celles-ci, du fait d'un faible leadership humanitaire (§§ 54-55). 	<p><u>3. Améliorer les interactions avec l'ensemble des parties prenantes</u></p> <p>a. Les agences responsables des coordinations sectorielles, les organisations humanitaires et les bailleurs doivent revenir à l'utilisation du français et du créole comme langues de travail. Toutes les réunions et tous les documents doivent au moins être traduits en français et, si nécessaire, les agences doivent utiliser les services de traducteurs.</p> <p>b. Le BCAH/OCHA et l'Equipe Humanitaire Pays, le gouvernement haïtien et les bailleurs doivent faire tous les efforts pour installer les coordinations sectorielles au sein des ministères techniques. Le but ultime doit être l'insertion des clusters au sein des structures nationales. Une alternative serait que les clusters soient codirigés par un représentant du gouvernement. Les autorités doivent désigner en leur sein des points focaux pour chacun des clusters.</p> <p>c. Tous les acteurs humanitaires ainsi que le gouvernement doivent améliorer les modalités d'information des populations. Les clusters doivent utiliser les services de l'Initiative pour la Communication avec les Populations Affectées (CDAC) dans leurs plans stratégiques de communication. Les réunions des clusters doivent être des occasions de partage des pratiques participatives des différentes organisations.</p> <p>d. Les agences humanitaires et les ONG doivent revoir leurs approches de la sécurité de façon à permettre un meilleur accès au terrain et aux populations.</p> <p>e. Il faut assurer que les agendas militaires et de communication ne prennent pas le pas sur ceux de l'humanitaire.</p>

<ul style="list-style-type: none"> • Malgré les injonctions à “reconstruire mieux qu’avant”, la réponse au séisme a aussi eu des effets latéraux négatifs. (§§48, 90) • Des dons en nature inadaptés peuvent soit entraîner des déperditions de ressources rares pour être gérés soit avoir des effets négatifs sur les marchés locaux. (§§94) • La provision nécessaire de services gratuits dans les secteurs de la santé et de l’eau potable (ainsi qu’en partie dans l’éducation) peut avoir des effets très négatifs sur une économie très largement privatisée. (§§92) • Au delà de l’impact économique positif des programmes « Argent contre travail » (CCT), il y a un risque non négligeable que ces programmes à la fois stigmatisent les populations vulnérables (obligées de travailler avec des T-shirts colorés ornés des logos des agences) et contribuent à réduire la légitimité du gouvernement avec des stratégies de communication excluant les ministères techniques. (§§94) • Les programmes CCT ne devant pas être utilisés pour déblayer les décombres sur les parcelles privées, cela force les gens à dégager les débris de leurs parcelles la nuit, ce qui est dangereux et inefficace. (§§95) 	<p>4. <u>Il faut mieux gérer les risques d’effets négatifs</u></p> <p>a. Les agences en charge des clusters et les groupes stratégiques doivent avoir des rencontres spécifiquement dédiées à l’analyse des risques d’effets négatifs de la réponse afin que chaque secteur développe des mesures de mitigation.</p> <p>b. Le cluster santé doit faire des efforts pour analyser l’impact de la gratuité du soin sur l’économie de la santé et le fonctionnement du secteur afin de développer, en coopération avec le gouvernement, des modèles structurels et économiques pour ce secteur.</p> <p>c. Le Cluster “Relance Précoce” et les bailleurs doivent analyser l’impact des activités “Argent contre travail” sur l’efficacité des processus de déblaiement, la réputation du Gouvernement et la stigmatisation des groupes marginalisés.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Haïti est un pays très vulnérable aux risques naturels. Les saisons des pluies et des cyclones vont mettre de nombreuses personnes dans des conditions cette année encore plus risquées. (§§ 96-97, annexes 8 et 9) • Des efforts considérables ont été faits depuis 2004 pour renforcer les capacités nationales. Les réponses locales aux précédents désastres ont montré le dynamisme de la Direction de la Protection Civile, mais aussi les limites de ces capacités opérationnelles. (§§ 14-16) • La disponibilité de stocks d’urgence dans certains secteurs (santé, aide alimentaire, logistique) ou zones (Jacmel) a fortement aidé à mobiliser une réponse locale rapide (§35). 	<p>5. <u>Il faut mieux se préparer aux défis à venir</u></p> <p>a. L’Equipe Humanitaire Pays, le BCAH/OCHA et le gouvernement d’Haïti doivent assurer un haut niveau de préparation aux désastres à l’échelle nationale. La mise en place d’exercices communs entre le gouvernement et les agences doit être une priorité. En liaison avec les bureaux des affaires civiles de la MINUSTAH, les bureaux de terrain du BCAH/OCHA doivent supporter les autorités locales, avec l’aide de la Direction de la Protection Civile (DPC) dans la mise en place d’exercices au niveau provincial.</p> <p>b. La Croix Rouge Haïtienne, soutenue par le mouvement international de la Croix-Rouge et le CADC, en étroite collaboration avec la DPC, doit renforcer les efforts de formation aux premiers secours à tous les niveaux (camps, quartiers, villages, écoles, communes, associations de base, etc.).</p> <p>c. Les agences en charge des coordinations sectorielles, les ONG et les bailleurs de fonds doivent rapidement réapprovisionner les stocks d’urgence, notamment en bâches qui vont sans doute redevenir très nécessaires dans les mois à venir.</p>

RAPPORT

1. Introduction

1.1 Contexte et objectifs de cette évaluation

1. Le 12 janvier 2010, un tremblement de terre d'une magnitude de 7.0 sur l'échelle de Richter a touché la province de l'Ouest, détruisant une partie de la capitale Port-au-Prince et les villes de Carrefour, Jacmel, Gressier, Léogane et petit Goâve. Les effets de ce tremblement de terre se sont surajoutés à la pauvreté déjà très importante prévalant dans le pays et à la faiblesse d'un état tout juste en cours de reconstruction⁷. En réponse à ce désastre, les Nations Unies (NU), le Mouvement international de la Croix-Rouge, les ONG nationales et internationales, le gouvernement d'Haïti et les bailleurs de fonds bi- et multilatéraux ont lancé une opération humanitaire majeure.

2. Vue l'ampleur du désastre et de la réponse, le Comité permanent inter organisations (CPIO/IACS) a déclenché un mécanisme d'évaluation en temps réel (ETR) pour évaluer la réponse à la crise et tenir informés les preneurs de décision aux niveaux d'Haïti et des sièges des agences des résultats et problèmes rencontrés, des leçons tirées afin de permettre la prise de mesures correctrices, si possible en temps réel.⁸ La mission ETR d'avril 2010 est une partie d'un processus d'ERT multi-phases plus large qui a été, dès le début, inclus dans l'Appel Flash du BCAH. **Les questions évaluatives clés de cette première mission sont : qu'est-ce qui a marché, qu'est-ce qui n'a pas marché ? pourquoi ? et comment résoudre ces difficultés ?** Le but de cette première partie du processus fut donc de:

- Promouvoir l'apprentissage, d'identifier les goulets d'étranglement et de partager les bonnes pratiques ;
- Apporter un premier état des lieux pour le CPIO/IASC et les bailleurs sur la qualité de l'aide et les mécanismes utilisés pour gérer les difficultés;
- Enregistrer un état des lieux de la situation et de la réponse, des problèmes rencontrés et des solutions imaginées pour assurer que cette information soit disponible pour les évaluations à venir ;
- Tirer les leçons de l'expérience haïtienne qui pourraient être utiles lors de futures grandes opérations de secours lors des prochains désastres importants.

⁷ Collier (2009); United Nations (2010a)

⁸ Cf. Termes de Référence de l'Évaluation en Temps Réel de la réponse au séisme en Haïti, Annexe 1

1.2 Mandat, méthode et limites de la présente ETR

3. **Mandat:** Cette évaluation couvre la réponse apportée entre janvier et avril 2010. Elle s'intéresse à tous les niveaux impliqués dans la réponse, depuis les populations affectées jusqu'aux sièges des agences. Elle s'est attachée à regarder la réponse sur Port-au-Prince, Gressier, Léogâne et Jacmel ainsi que dans des zones touchées par les déplacements de populations en provenance des zones directement touchées par le séisme (Gonaïves, Saint Marc). L'ETR a étudié l'ensemble des secteurs mais s'est particulièrement intéressé aux questions gérées par les clusters⁹ Abris, Eau et Assainissement, Santé, Aide alimentaire, Agriculture, Gestion des camps ainsi qu'à certaines questions transversales, notamment Environnement et Genre.

4. **Méthode:** L'ETR a utilisé une approche participative et remontante. Cette approche inverse le processus classique des évaluations qui s'attachent à la logique « intrants, résultats, effets, impacts » et dans laquelle les évaluateurs finissent par avoir très peu de temps pour consulter les populations. L'ETR s'est plutôt concentrée à identifier les questions liées aux effets et à leur perception par les populations puis à remonter la chaîne de fourniture des services (ONG, agences de l'ONU, gouvernement haïtien, forces armées, etc.) jusqu'aux systèmes de coordination et aux sièges (intrants, processus). Cette approche innovante "remontante" a permis de placer les populations affectées au cœur du processus d'évaluation. Les analyses des différents niveaux en amont ont permis de consolider, de contredire ou d'expliquer les constats effectués sur le terrain.

5. L'approche participative a été conduite selon les bonnes pratiques développées pour le secteur humanitaire, avec un échantillonnage des zones où conduire les entretiens établi sur la base d'une typologie des sites : grands, moyens et petits camps, zones d'installation formelles et informelles. Les enquêtes qualitatives ont été menées de façon à couvrir les différents facteurs de diversité: l'échantillon comportait environ 50 % d'hommes et 50% de femmes et une attention particulière a été portée pour assurer une couverture de la pyramide des âges, avec des interviews conduites avec des enfants et des personnes âgées. Les entretiens ont toujours été précédés ou suivis par une visite de la zone afin de vérifier *de visu* les propos des populations.

⁹ Abris, aide alimentaire, Eau et Assainissement, et Santé ont été les premiers clusters à apporter de l'aide (cf. United Nations (2010a); UNDAC (2010)). Les Clusters CCCM, Agriculture et Relance précoce ont été jugés comme très importants par la mission (voir page 20)

6. Cette approche participative a conduit à la réalisation d'un petit film documentaire qui accompagne le rapport d'évaluation, et dans lequel des haïtiens (représentants des autorités, de la société civile et des populations affectées) expriment leurs vues sur l'aide et la situation¹⁰. Pour réaliser ce film, de nombreuses interviews ont été conduites sur les divers terrains visités, après les visites et la phase d'observation. Le choix des scènes retenues a été fait sur la base de la représentativité du propos, de la clarté de l'élocution de la personne interviewée (qui répondait selon son choix en français ou en créole) et de l'esthétisme de la prise de vue.

7. Les constats présentés ci-après ont été fait sur la base ;

i. d'entretiens d'environ 170 personnes appartenant aux principales parties prenantes (autorités, personnel des Nations, Unies –terrain, siège-, des ONG nationales et internationales, des représentants du Mouvement international de la Croix-Rouge, des bailleurs) conduits soit en face à face, soit en groupe,

ii. ainsi que d'entretiens semi-structurés, de groupes de discussions et d'observations directes réalisées avec plus de 150 Haïtiens dans 15 sites d'installation (camps de tailles diverses, en ville et à l'extérieur, dans les zones rurales, etc.),

iii. d'observations directes réalisées lors des visites de terrain dans les sites et hors de sites,

iv. ainsi que d'une participation à une quinzaine de réunions de coordination (clusters, équipe humanitaire pays, réunion civilo-militaire, etc.).

8. Pour assurer que cette approche remontante puisse produire des constats robustes, elle a été complétée par plusieurs mesures additionnelles:

- Tout d'abord, l'analyse des données obtenues par des **sources secondaires** a été utilisée pour effectuer une triangulation des données et explorer les lacunes d'information. UNICEF et le BCAH/OCHA ont ainsi mis à disposition de la mission une quantité importante d'informations secondaires comprenant notamment des analyses de situation, des revues post-action, des échanges d'e-mails entre les différents niveaux, des documents d'appels, des propositions de projets, des notes d'information des clusters, etc. De plus, comme la même équipe d'évaluation avait déjà conduit plusieurs évaluations en Haïti, notamment en Octobre-Novembre 2010 dans le cadre de l'évaluation Cluster 2¹¹, les résultats de l'ETR ont pu être mis en perspective avec les constats réalisés précédemment suite à l'analyse de la réponse aux ouragans de 2008.

¹⁰ Le documentaire est disponible sur le site www.urd.org

¹¹ Binder, A. / Grünewald, F. (2010)

- Ensuite, une **analyse du contexte** a permis d'identifier un certain nombre de contraintes extérieures. Si l'objectif principal de cette ETR est bien de faciliter l'exercice d'apprentissage et d'amélioration des pratiques, cette analyse du contexte permet aussi de contextualiser les recommandations et d'assurer que les acteurs de l'aide ne soient tenus responsables que des éléments rentrant dans leur sphère d'influence.
- De plus, les évaluateurs ont conduit trois ateliers participatifs sur place pour tester les constats préliminaires et développer les recommandations avec les principales parties prenantes (ONG nationales et internationales, représentants du gouvernement, équipe humanitaire pays). Les recommandations présentées au chapitre 6 sont largement inspirées des résultats de ces ateliers.
- L'équipe d'évaluation a aussi réalisé une analyse documentaire approfondie, avec l'aide du centre de documentation du Groupe URD, ciblant la littérature générale sur Haïti, les crises urbaines, l'analyse des catastrophes dans les Caraïbes en général et les informations concernant le séisme du 12 Janvier (voir Annexe 5). Cette analyse essentiellement qualitative a été complétée par le recueil de quelques données quantitatives, en provenance des documents d'appel et des comptes rendus d'activité des clusters.
- Enfin, les **questions listées dans les termes de référence** de l'évaluation (voir Annexe 1) ont été utilisées pour identifier des variables d'explications.

9. **Limites:** La mission d'ETR a été confrontée à une série de limites, notamment:

- *Politisation du contexte:* Il y a toujours un certain risque dans une évaluation participative remontante que l'expression des populations soient biaisées par des intérêts politiques variés. Pour gérer ce risque, les évaluateurs ont fait des efforts d'approfondissement de l'analyse des contextes et de triangulation avec diverses autres sources.
- *Un contexte qui évolue très vite.* Les constats et recommandations sont nécessairement liés à un temps spécifique. Certaines des recommandations sont déjà en cours d'application, du fait des interactions intenses entre l'équipe d'évaluation et les agences en place (voir chapitre 1.3). Certains des constats sont sans doute déjà dépassés à la date de publication de ce rapport, d'autres vont avoir un domaine de validité plus long. Nombre de recommandations, néanmoins, resteront valables pour d'autres contextes de catastrophes naturelles (chapitre 2.4).
- *Rotation du personnel dans les agences humanitaires:* Durant les premiers mois de l'opération, la rotation du personnel a été extrêmement rapide. Ainsi, de nombreux acteurs n'étaient plus sur place lors du passage de l'équipe d'évaluation. Il a fallu combler les lacunes d'information à partir d'interviews avec les équipes locales et d'entretiens téléphoniques après la mission terrain.

- *Contraintes de temps.* La mission d'évaluation s'est déroulée à un moment où les équipes sur le terrain étaient encore submergées de travail et n'avaient pas toujours de temps disponible. La méthode utilisée lors de l'ETR a tenté d'être économe de leur temps, favorisant les travaux collectifs et la participation à des réunions déjà planifiées. De plus, les évaluateurs avaient à leur disposition un temps limité pour couvrir une gamme importante de secteurs et de contextes. Pour assurer une analyse néanmoins suffisamment solide, l'équipe d'évaluation s'est concentrée sur les questions qui ont émergé comme étant les plus importantes.
- *Difficultés logistiques et de temps pour assurer une couverture complète de toutes les parties prenantes.* Malgré les efforts faits par l'équipe de l'ETR, certaines parties prenantes clés, notamment du mouvement Croix-Rouge, ont sans doute été insuffisamment consultées, et ceci pour des raisons logistiques (difficulté de trouver des temps de rencontre dans les agendas surchargés, etc.). Ainsi, l'analyse conduite ne prétend pas à l'exhaustivité.
- *Choix faits dans le positionnement entre les enjeux terrain et les enjeux siège.* Tenant compte du temps et des ressources financières limitées de l'évaluation, il y a toujours des choix difficiles à faire. La plupart des évaluations rencontrent de nombreuses difficultés pour prendre correctement en compte les perspectives de populations. L'approche novatrice prise par cette ETR a donné une priorité à cette perspective, mais ceci s'est fait au détriment du temps disponible pour les sièges. Ceci a pu être en partie comblé par des efforts importants faits après la mission en termes de téléconférence, en complément des entretiens conduits à New York et Genève. Ces entretiens avec les sièges ont la plupart du temps permis de confirmer les constats « terrain ».
- *Analyse limitée du niveau régional.* Durant les premières semaines de la réponse, le soutien des niveaux régionaux (Panama et République dominicaine) a été un facteur important. Les « clusters parallèles » (shadow clusters) en République dominicaine étaient en train de fermer au moment où l'ETR se déroulait, il a été difficile d'explorer cette question en détail. La mission a toutefois tenté de combler ce manque par toute une série d'entretiens téléphoniques avec les niveaux régionaux, notamment avec les « hub » de Panama, en particulier pour le BCAH/OCHA et UNICEF.
- *Pas d'analyse par cluster.* Du fait de la perspective large de l'ETR, il ne s'agissait pas de conduire une évaluation détaillée de chaque cluster. Le rapport tente plutôt d'analyser le fonctionnement global du système sur la base d'informations collectées en direct et des résultats d'exercices du type SWOT conduits à différents niveaux.
- *Logistique.* L'équipe d'évaluation a organisé sa logistique et son programme de façon indépendante (transport, communication, sécurité) et n'a pas eu à demander une assistance logistique et administrative aux équipes en place. Ceci a permis de fonctionner sans rajouter de travail à ces équipes déjà surchargées, mais a demandé des efforts assez considérables à l'équipe de l'ETR.

1.3 Restitution en temps réel auprès des acteurs opérationnels

10. Au cours de l'ETR, les évaluateurs ont tenté d'apporter des contributions en temps réel en fonction des questions rencontrées sur le terrain. Le tableau ci-dessous en présente les principales.

Apports en temps réel/ restitutions réalisées		Résumé
Contribution à l'exercice d'apprentissage collectif	Le bureau du BCAH/OCHA devait préparer une contribution à la réunion des chefs d'agence du CPIO/IASC (6 Mai 2010) avec l'équipe humanitaire pays. L'équipe de l'ETR a apporté de nombreuses contributions à ce document.	
Briefing du Coordinateur Humanitaire	Les résultats préliminaires de l'ETR ont été largement partagés avec le HC avant qu'il ne participe à la réunion des chefs d'agences à New York le 16 mai.	
Atelier avec les ONG internationales	Sur la base de la méthode 'Open Space' ¹² l'équipe d'ETR a travaillé avec un groupe d'ONG internationales pour discuter les forces et faiblesses de la réponse, en identifier les causes et développer des stratégies d'amélioration.	
Atelier avec les ONG nationales	Sur la base de la même méthode de l'Open Space, les évaluateurs ont rencontré un groupe d'ONG nationales pour discuter des forces et faiblesses de la réponse humanitaire et collecter leurs recommandations pour la communauté internationale. Les ONG nationales ont initié lors de cet atelier une réflexion sur la façon d'améliorer leur collaboration avec les acteurs internationaux.	
Atelier de restitution avec les acteurs nationaux et internationaux de l'aide à Haïti	A la fin de la mission a été organisé un atelier de restitution pour les principales parties prenantes, réunissant des représentants des Nations Unies, du gouvernement haïtien, du mouvement Croix-Rouge et des ONG. L'équipe de l'ETR a présenté ses constats préliminaires et a, à l'occasion de la partie participative de l'atelier, animé une réflexion collective sur les recommandations (tant pour celles à usage immédiat en Haïti que pour celles ciblant un prochain désastre comparable).	
Exercices "analyse des forces et faiblesses" avec clusters.	L'équipe d'évaluation a conduit des analyses "forces et faiblesses" avec les clusters Protection, Relance précoce, Coordination et Gestion des camps, Agriculture et Aide alimentaire. Les résultats de ces analyses ont été immédiatement présentés durant la réunion du cluster ou été partagés par écrit avec les coordinateurs des clusters afin que ces derniers puissent les utiliser comme points de départ pour des ajustements possibles au fonctionnement du cluster.	
Faire remonter l'information sur des cas d'abus sexuels	Au cours d'entretiens avec des groupes de base, les évaluateurs ont entendu des cas d'abus et d'exploitations sexuelles. Ces cas ont été immédiatement communiqués à la personne en charge de ce dossier au BCAH/OCHA.	
Etablir des liens entre acteurs.	Du fait des contacts multiples avec de nombreux acteurs, l'équipe ETR a été capable de contribuer à l'établissement de liens entre des acteurs qui ne communiquaient pas. Un exemple est la mise en relation du groupe de travail Logements-quartiers avec l'Initiative CDAC.	
Identification des questions sur la qualité de l'aide et assurer un retour aux acteurs	L'équipe de l'ETR a identifié des problèmes de qualité liés à la non prise en compte des questions de genre dans le secteur WASH et a fait remonter ces informations vers le conseiller GenCap qui a pu suivre le problème auprès des agences concernées.	
Restitutions à New York, Genève et Londres	Immédiatement après l'évaluation, l'équipe de l'ERT a conduit plusieurs sessions de restitutions à New York, à Londres et à Genève.	

¹² La méthode de l'Open Space est une méthode basée sur la participation des acteurs dans la fixation des points à discuter et de l'agenda de la réunion (Owen 1997), que le Groupe URD utilise fréquemment.

1.4 Organisation de l'évaluation inter-agences en temps réel en Haïti

11. Un consortium formé par le Groupe Urgence, Réhabilitation, Développement (Groupe URD) et le Global Public Policy Institute (GPPI) a réalisé cette ETR de la réponse internationale suite au séisme du 12 Janvier en Haïti. L'équipe de l'ETR était composée de François Grünewald (team leader/Groupe URD), d'Andrea Binder (GPPI/évaluatrice) et de Georges Yvio (consultant national/expert en gestion des désastres). L'ETR a été conduite sous les auspices d'un Comité de pilotage du CPIO/IASC composé du BCAH/OCHA, de l'UNICEF et d'un représentant des consortia d'ONG membres du CPIO/IASC.

12. Le rapport d'évaluation est structuré de la façon suivante:

- Le chapitre 2 apporte un certain nombre d'informations sur le contexte haïtien et le séisme afin de contextualiser l'analyse de la réponse.
- Le chapitre 3 présente les constats clés, avec un accent particulier sur la coordination humanitaire et sur la qualité de l'aide.
- Le chapitre 4 souligne les défis à venir.
- Le chapitre 5 présente les conclusions.
- Le chapitre 6 détaille les recommandations, avec une partie de ces dernières ciblant le contexte actuel et les questions d'amélioration de la réponse en Haïti, et une autre partie destinée à la réponse aux prochains grands désastres.

2. Spécificités et caractéristiques du contexte, du désastre et de la réponse

13. Pour être utile, les évaluations en temps réel doivent clairement définir le domaine de validité de leurs constats et de leurs recommandations.¹³ Ce chapitre tente de résumer les éléments nécessaires à connaître sur le contexte haïtien, le désastre, la réponse et les contraintes rencontrées afin que soit ainsi défini ce domaine de validité.

2.1 Le contexte haïtien

14. Le contexte haïtien est marqué par un certain nombre de caractéristiques importantes :

- **Complexité culturelle** avec un rôle important de la religion et une tension croissante entre culture traditionnelle et églises évangéliques.¹⁴
- **Pauvreté et inégalités.** Haïti est le pays le plus pauvre des Caraïbes. 72% de la population vit avec moins de deux dollars américains par jour. A côté de cette pauvreté existe un haut degré d'inégalité sociale, avec quelques familles possédant une large partie des richesses nationales.¹⁵
- **Grandes vulnérabilités, impressionnantes résiliences.** La pauvreté, la dégradation de l'environnement et un faible développement ont rendu le pays vulnérable aux catastrophes naturelles. Néanmoins, la population haïtienne est incroyablement résiliente. Les secteurs informels ruraux et urbains sont soutenus à la fois par la diaspora et un système de micro-finance dynamique.¹⁶
- **Une histoire récente troublée mais une consolidation progressive de l'Etat.**¹⁷ La violence des années 2000-2005 était la conséquence de problèmes politiques internes, des interventions armées internationales et des difficultés d'établir un Etat démocratique. En 2004, la mission intégrée des Nations Unies pour la stabilisation d'Haïti (MINUSTAH)¹⁸ a été mise en place pour sécuriser le pays et assoir l'état de droit. Avec son aide, la gouvernance s'est améliorée aux niveaux national et régional. Suite au séisme, les élections prévues pour début 2010 ont été décalées. Le niveau croissant d'insatisfaction des populations face à la réponse au séisme et la faiblesse de la communication gouvernementale pourraient avoir des répercussions politiques importantes. L'un des scénarios possible pour les mois prochains pourrait être celui de turbulences sociales et politiques importantes¹⁹ et d'une recrudescence de la violence.

¹³ Groupe URD, 2002,

¹⁴ Saint Louis, F. (2000)

¹⁵ Douyon, F./ Holly, D. (2004), UNDP (2009), World Bank (2009)

¹⁶ IFRC (2008), Binder, A. /Grünwald, F. (2010), interviews avec les populations

¹⁷ Groupe URD (2005)

¹⁸ Dans les missions intégrées, le CH/RC est aussi Adjoint au Représentant Spécial du Secrétaire Général. DPKO/DSF (2008): 69, UN/SC Res. 1542.

¹⁹ Interviews avec des acteurs politiques haïtiens et des représentants de la Diaspora

- **Une position stratégique.** Haïti se trouve dans la sphère d'influence des Etats Unis et des puissances régionales telles que le Brésil, le Venezuela et le Chili ainsi qu'avec l'ancien pouvoir colonial, la France. Dès lors, les décisions pour aider Haïti peuvent aussi être liées aux intérêts des puissances étrangères.

15. Avant le séisme, divers mécanismes de coordination internationale impliquant différentes familles de parties prenantes (donateurs, ONG internationales et nationales, agences des Nations Unies, acteurs multilatéraux, Gouvernement d'Haïti, etc.) avec des mandats différents (développement, humanitaire, etc.) se sont constitués. Le dialogue entre les groupes de la société civile haïtienne et les différents fora de coordination internationale ont souvent été difficiles.²⁰

16. Du côté national, le Système National pour la Gestion et la Réponse aux Désastres (SNGRD) a été créé en 1999. Le Ministre de l'Intérieur est en charge de la stratégie et la Direction de la Protection Civile (DPC), théoriquement présente aux niveaux national, provincial et communal, est responsable pour la coordination des opérations. Lors d'une crise, le Ministre de l'Intérieur active le Centre d'Opérations d'Urgence (COU) pour organiser et coordonner la réponse. Les réponses locales aux précédents désastres ont montré à la fois le dynamisme de la DPC et les limites de ses capacités opérationnelles. Bien que recevant le soutien de la Banque Mondiale et du PNUD, la DPC avait des ressources limitées²¹ et la coordination était souvent compliquée par des intérêts politiques locaux et nationaux. Bien que la DPC ait mentionné ce risque dans son document stratégique pour la Conférence de Kobé en 2005²², les plans nationaux de contingence et ceux de l'ONU en Haïti donnent la priorité aux situations les plus fréquentes (cyclones, inondations et glissements de terrain) et portait moins d'attention aux risques plus rares (séismes), même si Haïti a plusieurs fois dans le passé été touché par des secousses tectoniques (voir annexe 9). Les spécialistes haïtiens des séismes étaient en train de développer des outils de communication sur ce sujet pour le public et le premier de ces outils allait être présenté le 12 janvier 2010...²³

²⁰ Le Groupe des 11 (G11), réunissant les principaux donateurs, facilite le dialogue avec le gouvernement. Le Groupe d'Appui de la Coopération Internationale (GACI) inclut les agences de l'ONU, la MINUSTAH, les agences de développement internationales, les bailleurs et les ONG internationales. Son rôle est de faciliter la coordination des efforts internationaux sur la préparation aux désastres et de coordonner les efforts de mobilisation de ressources et la coopération technique. Le Comité Permanent Inter-organisations (CPIO) est l'équivalent de l'équipe humanitaire pays (Humanitarian Country Team ou HCT) et a été le lieu de coordination entre agences humanitaires. La coordination interne aux Nations Unies prend place au sein de la MINUSTAH et au sein de l'équipe Pays-Nations Unies (UN Country Team UNCT), avec une certaine compétition et complémentarité entre ces deux systèmes. Les ONG internationales présentes en Haïti depuis longtemps ont créé le Comité de Liaison des ONG (CLIO) qui réunit ONG nationales et internationales. Différentes plateformes de la société civile haïtienne existaient aussi, soit avec des positionnements sectoriels (droits de l'homme, etc.), soit en lien avec des groupes particuliers (associations paysannes). Binder, A. /Grünwald, F. (2010), Communauté internationale en Haïti (2009)

²¹ http://www.preventionweb.net/files/13428_fullreport1.pdf

²² Gouvernement d'Haïti (2005).

²³ Interviews avec des experts haïtiens

2.2 Le séisme du 12 Janvier 2010 en Haïti : Un événement exceptionnel, une réponse sous contraintes

17. Avec un nombre de morts estimé à plus de 250.000 et plus de 300.000 blessés, nombre d'entre eux gravement, 1,2 millions de sans-abris simplement à Port-au-Prince et plus de 2 millions de déplacés, notamment en zone rurale, ce désastre a été aussi dévastateur que le Tsunami de 2004, mais concentré sur une seule zone.²⁴ Plusieurs facteurs ont contribué à cette extrême gravité:

- **La phénoménologie et l'épidémiologie du désastre.** Bien que d'une magnitude de seulement 7 sur l'échelle de Richter, la proximité de l'épicentre du séisme à 10 km sous la surface du globe a conduit à ce qu'il touche durement les grands centres urbains de la baie des Gonaïves (Gressier, Léogâne, Carrefour) à Jacmel.²⁵
- **Le séisme a touché la capitale.** Port-au-Prince, centre nerveux du pays, a été très fortement touché par le phénomène tectonique. La cité administrative du gouvernement et les bureaux des Nations Unies étaient installés très près de failles larges et ont été complètement détruits.
- **Constructions modernes réalisées souvent en l'absence du respect des normes de construction parasismiques.** La construction récente n'a que peu utilisé les standards de construction parasismique et a plutôt été influencée par les normes anticycloniques. Trop lourde du haut, ces maisons se sont transformées en pièges mortels. En contraste, les maisons traditionnelles en bois et les constructions légères des bidonvilles ont plutôt bien résisté.²⁶
- **L'instant du séisme.** De nombreuses femmes étaient à la maison quand la terre a tremblé en fin d'après-midi, tandis que les hommes étaient encore au travail et que les enfants du tour de classe de l'après-midi étaient en train de rentrer à la maison. Les statistiques indiquent que ceci a contribué à la forte mortalité féminine²⁷. Le nombre de victimes auraient sans doute été beaucoup plus élevé si le séisme avait pris place la nuit.

²⁴ Tsunami Evaluation Coalition (2008), L'évaluation de la létalité varie fortement, Gouvernement d'Haïti (2010): 6, International Organization of Migration, April 2010

²⁵ <http://www.bme.gouv.ht> et <http://www.ipgp.fr/pages/040114.php>

²⁶ Pour prévenir les dégâts en cas de cyclone, les maisons doivent être solides et avoir des toits lourds, tandis que la construction parasismique promeut soit des toits légers et des structures souples, soit des ensembles rigides mais extrêmement bien structurés et chaînés. Les maisons traditionnelles en bois résistent plutôt bien aux deux (Interview avec UNHABITAT)

²⁷ Grünewald, F/Renaudin, B (2010), UNDAC (2010)

18. Un certain nombre de contraintes externes ont rendu difficile l'apport d'une réponse efficiente et à temps :

- **Les institutions étaient à la fois victimes du désastre et acteurs de la réponse.** Il y a eu des pertes terribles parmi les officiels et les cadres haïtiens ainsi que dans les milieux intellectuels et l'Etat haïtien, pourtant déjà faible, s'est trouvé avec des capacités encore plus limitées. Cette capacité s'est trouvée encore réduite par le fait très compréhensible que les cadres ont d'abord donné la priorité à retrouver et à s'occuper de leurs proches. L'ONU a perdu là plus de personnel que dans aucun autre évènement, y compris les plus hauts cadres, notamment le Représentant spécial du Secrétaire général (RSSG). Les ONG ont eu elles aussi à gérer blessés, décès et traumatismes au sein de leurs équipes.
- **Problèmes de communication** avec des réseaux de communication dans le pays et avec l'extérieur touchés. Internet et skype ont continué de fonctionner par intermittence.²⁸
- **Gestion de l'aéroport.** Si les pistes d'atterrissage n'ont pas été touchées par le séisme, ce qui permettait aux gros cargos de se poser, la tour de contrôle était hors d'usage. Dans un contexte où l'espace aérien aurait pu être vite congestionné par des avions arrivant du monde entier, l'armée américaine a pris le contrôle de l'aéroport et s'est mise à réguler le trafic aérien. Même si de nombreux humanitaires ont critiqué la gestion de la circulation aérienne et la priorisation de ce qui pouvait atterrir,²⁹ la plupart des observateurs s'accorde sur le fait que cette prise de contrôle a sans nul doute évité des accidents.³⁰
- **Utilisation des ports maritimes.** Pendant les dix premiers jours, les ports de Port-au-Prince étaient inutilisables. Une fois les ports redevenus opérationnels, les opérations de déchargement ont été vite confrontées aux nombreux containers de donation en nature, souvent pleins de matériel et de médicaments hors d'usage alors qu'il y existait d'importantes contraintes logistiques au déchargement et au transport.³¹
- **Problèmes logistiques et d'accès.** Il y avait un manque de véhicules et l'accès au carburant fut difficile. De plus, l'accès à de nombreuses zones, notamment celles d'habitats informels, a été assez difficile à cause des débris, des corps (durant les premiers jours) et du fait que les gens restaient dans la rue de peur des répliques.³²
- **Très faible soutien logistique initial par la MINUSTAH.** Bien qu'un accord entre la MINUSTAH et l'équipe UN pays pour la gestion des désastres existe depuis 2009, la MINUSTAH a hésité à apporter son soutien à la United Nations Disaster Assessment and Coordination (UNDAC) et à s'engager sur d'autres tâches humanitaires parce qu'elle

²⁸ Grünewald, F./ Renaudin, B. (2010), UNDAC (2010)

²⁹ Des vols contenant des équipes USAR et médicales ont été déroutés plusieurs fois, retardant le déploiement sur le terrain à un moment où pourtant chaque heure comptait.

³⁰ UNDAC (2010), monitoring data

³¹ United Nations (2010a), Grünewald, F./ Renaudin, B. (2010), interviews

³² Interviews avec UNDAC et des agences humanitaires à Port-au-Prince

pensait que ce n'était pas dans son mandat. Ce n'est qu'après la modification de mandat par le Conseil de Sécurité de l'ONU le 19 janvier que la MINUSTAH a commencé à apporter son appui aux opérations³³.

- **Sécurité.** Avant le séisme, l'ONU avait placé Haïti en phase 3 de son échelle des situations d'insécurité et en avait fait un lieu de « postes sans famille ». En revanche, la plupart des acteurs de développement bilatéraux étaient là en famille et Haïti était depuis 2006 considéré comme un lieu calme. Les préoccupations sécuritaires post-séisme se sont basées sur ces règles préexistantes et sur les craintes créées par les évactions de la prison centrale plutôt que sur une insécurité réelle. L'application des mesures de sécurité qui a suivi cette analyse a créé des contraintes très considérables sur les efforts humanitaires.³⁴
- **Une situation évoluant très vite.** Les populations urbaines d'Haïti sont attachées à leurs lieux de résidence par le foncier, le statut de chacun, les activités économiques, l'accès aux écoles, etc., mais elles sont aussi très liées à leurs réseaux sociaux ruraux. En conséquence, ces populations sont très mobiles. Suite au séisme, cette mobilité s'est fortement accentuée avec des mouvements importants dans la cité comme entre la ville et les provinces afin de réduire les risques et d'optimiser les stratégies de survie. En conséquence, ces populations ont été très sensibles aux effets d'attraction et de repoussoir, accentuant encore la fluidité de la situation. Ceci a créé un défi sérieux pour la mise en place de la réponse humanitaire.³⁵

2.3 Chronologie de la réponse

19. La réponse au séisme du 12 janvier peut être séparée en quatre phases.

- a) Réponse d'extrême urgence ;
- b) Stabilisation initiale;
- c) Stabilisation, préparation des phases à venir et désengagement des humanitaires ;
- d) Réhabilitation et reconstruction pour un « nouveau futur ».

20. Dans un contexte de désastre à cinétique rapide tel que le séisme en Haïti, ce qui est appelé « relèvement précoce » commence souvent « le jour après le désastre ». Ceci comprend les stratégies immédiates de survie par lesquelles les populations se créent un abri proche de leur ancienne habitation ainsi que les mécanismes économiques pour accéder aux ressources financières nécessaires dans une économie urbaine. Dès lors, la relance précoce doit être considérée comme une composante de chaque secteur plutôt qu'une phase en soi.³⁶

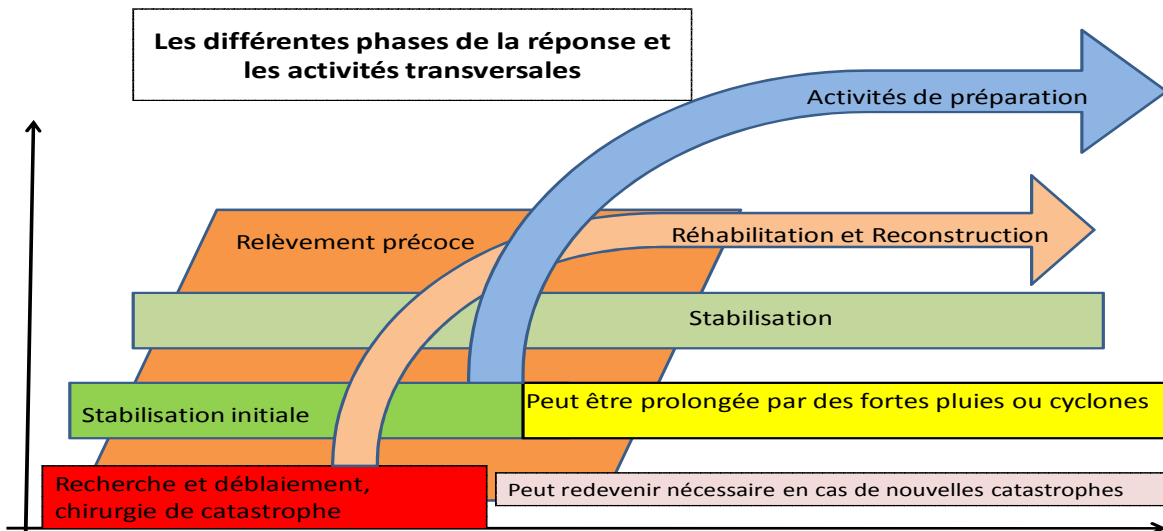
³³ UNDAC (2010), Grünewald, F./ Renaudin, B. (2010), Binder, A. /Grünewald, F. (2010)(2010); La raison de la non opérationnalisation de cet accord n'est pas claire. Il est possible que la raison doive être cherchée dans les conséquences des pertes de mémoires institutionnelles post-désastre

³⁴ UNDAC (2010), Grünewald, F./ Renaudin, B. (2010), interviews

³⁵ Interviews avec des agences humanitaires et la DPC

³⁶ Grünewald et al (2001), Grünewald, (2008)

21. Le graphe suivant présente les quatre phases, la nature transversale de la relance précoce et les évènements clé de chaque phase. Il positionne aussi la préparation aux désastres comme une question transversale.



La réponse d'extrême urgence

22. Les populations elles-mêmes ont été les premiers acteurs de la réponse. Les voisins, amis proches et simples passants ont tenté de sauver des milliers de vies, tandis que le gouvernement et la communauté internationale mobilisaient les moyens de réponse et tentaient de gérer les nombreuses contraintes. L'équipe de l'ETR a recueilli de nombreux témoignages sur cette solidarité collective. Néanmoins, les populations ont été confrontées elles aussi à des contraintes majeures³⁷ :

- **Pas d'électricité.** La nuit est tombée très rapidement après le séisme, rendant difficiles les opérations d'entraide et de déblaiement;
- **Débris.** Les débris ont bloqué les rues, rendant très difficiles les évacuations et très lents les systèmes de référencement des blessés;
- **Peur de nouvelles secousses.** Les gens sont restés dormir dehors de peur de nouvelles secousses, espérant y être moins en danger mais contribuant à l'encombrement des voies de communication.
- **Faible connaissance des gestes de premier secours.** La population n'avait qu'une connaissance extrêmement faible des gestes de premiers secours qui auraient pu sauver de nombreuses vies.

³⁷ Interviews avec des victimes du séisme

- **Situations très traumatisantes.** En plus du choc lui-même, de nombreuses personnes ont été très affectées par l'expérience terrible de ne pas pouvoir assister des gens appelant de sous les décombres parce qu'ils n'avaient ni la compétence ni l'équipement, et par le fait que beaucoup ont dû vivre plusieurs jours entourés de cadavres.
- **Exile très rapide d'une partie importante des ressources humaines du pays :** Cette fuite certes compréhensive des cerveaux a rendu encore plus restreinte la base de ressources humaine nationale disponible.

23. La DPC est devenue opérationnelle le jour après le séisme bien que les autorités n'aient pas activé le *Centre d'Opérations d'Urgence* (COU). Le siège de la DPC à Port-au-Prince a été très touché et ses capacités décisionnaires ont été affaiblies du fait de l'impossibilité de communiquer avec le Ministère de l'Intérieur. Par chance, une partie de l'équipe opérationnelle était en province et n'a pas été touchée. Elle est rentrée dans la nuit sur Port-au-Prince pour participer à l'organisation des secours.

24. Les équipes de recherche-déblaiement coordonnées par l'UNDAC, celles provenant de la République Dominicaine puis venant du monde entier sont arrivées rapidement. L'UNDAC est arrivé à Port au Prince et a commencé à travailler moins de 24 heures après le désastre. Un peu plus de 130 personnes ont été sorties des décombres. Ce chiffre est un record comparé à d'autres désastres similaires, mais reste tragiquement faible par rapport aux plus de 230.000 décès. La phase de recherche-déblaiement montre que la coordination par UNDAC augmente l'impartialité de l'aide, le premier mandat de nombreuses équipes de recherche-déblaiement étant en effet souvent de rechercher en priorité les ressortissants de leur propre pays³⁸.

25. Dès les premières heures, MSF et le CICR ont pu démarrer les premières interventions médicales mais l'accès aux rares structures encore capables d'accueillir des équipes chirurgicales était très difficile et chaotique du fait de l'ampleur du désastre. Les premières équipes FACT du Mouvement international de la Croix Rouge sont arrivées à Port-au-Prince le 14 janvier et des unités de réponse d'urgence médicale (ERU) des sociétés nationales de la Croix Rouge ont été envoyées à partir des sièges tandis que MSF déployait un impressionnant hôpital gonflable. Le fait que l'arrivée de plusieurs hôpitaux d'urgence, d'équipes et de matériel médical ait été retardée par la limitation du nombre de fenêtres d'atterrissage allouées par l'armée américaine a réduit la rapidité de déploiement de ces équipes et équipements à un moment vital de la réponse. Des difficultés de prise en charge des patients ont été plusieurs fois mentionnées car les formations modernes des chirurgiens et des personnels d'urgence sont adaptées au système occidental de prise en charge (stabilisation des blessés sur site et expédition vers des plateaux techniques sophistiqués dans les hôpitaux de référence). Dans ce

³⁸ Grünewald, F./ Renaudin, B. (2010), UNDAC (2010)

contexte d'afflux massif de blessés, l'absence de protocole partagé sur la gestion de la chirurgie traumatique ainsi que la grande fréquence des infections pré et post -opératoires ont conduit à un nombre élevé d'amputations.

La phase de stabilisation initiale

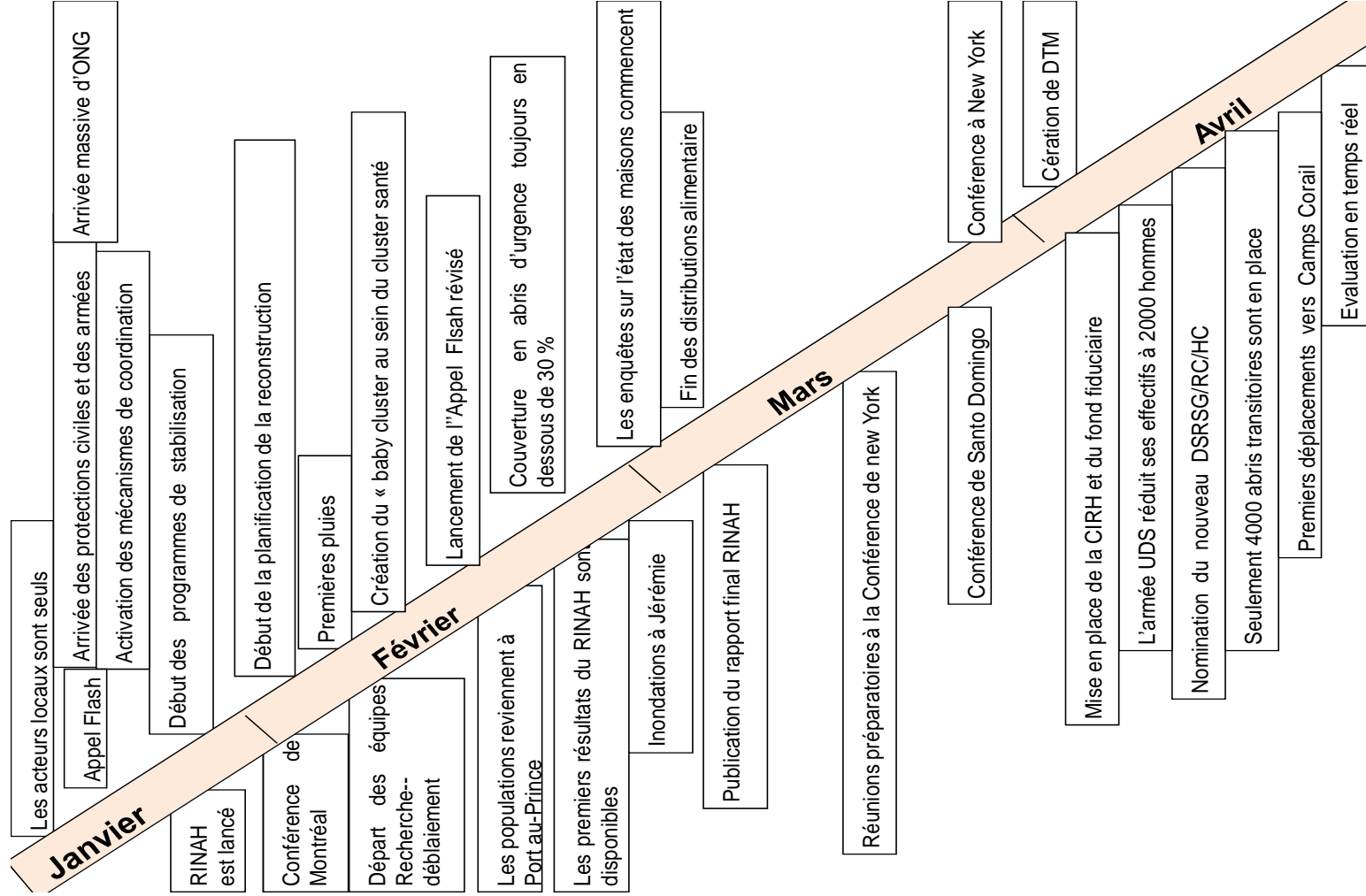
26. Les événements clés de cette phase furent les premières distributions d'eau grâce au parc de camions citernes privées et au dynamisme de la Direction Nationale de l'Eau Potable mais aussi les deux distributions générales d'aide alimentaire, ainsi que celles des premiers stocks d'urgence déjà en place dans le pays (bâches, etc.). Cette phase a également vu l'arrivée d'un afflux massif d'organisations d'assistance (ONG, mouvement international de la Croix Rouge, agences de l'ONU). C'est durant cette phase que se sont progressivement mis en place les mécanismes de coordination (voir le chapitre sur la coordination).

27. L'armée américaine qui était arrivée en Haïti en moins de 24h, a établi en quelques semaines une forte présence (plus de 22000 hommes) avant d'être suivie par d'autres forces armées, notamment de la région, qui ont contribué à la phase de stabilisation initiale grâce à d'importants moyens logistiques, notamment pour le transport, la réhabilitation des ports et le déblaiement des axes principaux de la ville.

La phase de stabilisation

28. La phase de stabilisation a été marquée par une meilleure couverture des zones et des besoins. Le rythme d'arrivée sur zone et de distribution des bâches et de tentes s'est accéléré, tandis que des nouvelles solutions étaient cherchées pour résoudre les problèmes d'assainissement. Les tous premiers abris de transition ont commencé à être construits, tandis que l'identification des solutions pour les populations des zones à risques continuait, avec notamment l'expérience complexe de la création du camp Corail. La coordination humanitaire a finalement pris une nouvelle dynamique avec l'arrivée du nouveau Coordinateur humanitaire/Représentant spécial adjoint du secrétaire général. Progressivement, l'armée américaine a réduit sa présence à environ 2.000 hommes. Durant cette période a eu lieu le retour progressif aux pratiques de recouvrement des coûts dans le secteur de l'eau.

La ligne des temps des 4 premiers mois après le séisme :



3 Qu'est-ce qui a bien fonctionné, moins bien fonctionné et pourquoi?

29. Ce chapitre présente les constats faits par les évaluateurs en ce qui concerne les succès et faiblesses de la réponse aux conséquences du tremblement de terre du 12 Janvier. Il propose une série d'explication sur les raisons de réussites et d'échecs en fonction des thématiques et des opérations. Cette analyse des constats et des facteurs d'explication relatifs doit pouvoir aider les utilisateurs de cette évaluation à identifier des points d'entrée pour des améliorations de la réponse ainsi que les éléments qui doivent être mis en place lors des prochaines grandes catastrophes.

30. Ce chapitre est structuré autour de deux thèmes: la qualité et les structures. Dans chaque chapitre sont présentées trois étapes : la description du constat (étape 1), quelques exemples concrets (étape 2) et enfin les causes à l'origine de cette situation (étape 3). L'annexe 2 présente une vue détaillée sur l'origine de ces constats et de ces analyses (y compris les sources).

31. De façon globale, l'ETR a établi que le secteur humanitaire a été capable, entre janvier et avril, de se déployer rapidement, de mobiliser rapidement des moyens financiers importants en personnel, en nature et en services, y compris sous la forme des capacités logistiques militaires, de mettre en place très tôt un embryon de coordination et d'initier les premières opérations de secours. Néanmoins, et à quelques exceptions près, cette mobilisation considérable a eu du mal à se concrétiser en effets rapides. Divers problèmes ont retardé la réponse et ont conduit à des couvertures très inégales des besoins en fonction des zones et des secteurs. Plusieurs raisons liées aux processus peuvent expliquer cette situation :

- Le manque de leadership humanitaire;
- La faible appropriation locale;
- Les difficultés du secteur à répondre à un désastre urbain;
- La qualité faible de l'analyse de la situation.

32. La plupart des humanitaires rencontrés tant en Haïti qu'au niveau des sièges reconnaissent ces lacunes et travaillent à y remédier en renforçant le leadership humanitaire, en développant leur implication avec les institutions locales, ainsi qu'en renforçant la couverture des besoins et en se préparant à la saison des ouragans qui vient.

3.1 Les premières opérations de la réponse

Rapide mobilisation de la réponse...

33. De nombreux observateurs, y compris haïtiens, ont applaudi les Nations unies et les agences internationales pour avoir été capables de redevenir opérationnelles si rapidement alors qu'elles avaient été durement touchées par le séisme.³⁹ UNDAC est arrivé en moins de 24 heures. Le BCAH/OCHA et des agences (y compris UNICEF, PAM, et l'IOM) ont mobilisé du personnel clé du siège et dans la région (Panama, Santo Domingo). L'OMS a pu regrouper ses équipes en place dans les entrepôts qui n'avaient pas été touchés et démarrer les programmes de réponse le lendemain du séisme.⁴⁰ Ainsi, le CICR et les sociétés de Croix-Rouge présentes en Haïti avant le séisme ont tout de suite répondu à la crise, en collaboration avec la Croix-Rouge haïtienne, grâce aux stocks d'urgence. La Fédération Internationale de la Croix-Rouge a immédiatement envoyé les unités de réponse d'urgence (ERU) et les ONG déjà présentes en Haïti ont aussi joué un rôle important dans la réponse immédiate.

...du fait d'un engagement à long terme de l'ONU, de forts supports des sièges, de la présence de personnel expérimenté et de stocks pré positionnés

34. L'engagement à long terme des Nations Unies en Haïti, à travers l'équipe pays et la MINUSTAH, a contribué à la rapide réaction du système onusien. Vues les pertes importantes subies par la mission, le délai de remise sur pied de la capacité de direction stratégique a été extrêmement court. La nomination rapide d'un Représentant spécial expérimenté et connaissant bien Haïti a été une décision cruciale.

35. Des stocks de matériel d'urgence avaient été pré-positionnés dans différentes parties du pays par les agences onusiennes, la Croix-Rouge et certaines ONG dans le cadre de la préparation à la saison cyclonique 2009, qui, par chance, a été calme. A Jacmel, ces stocks ont permis une réponse immédiate dès le lendemain du désastre. A Port-au-Prince, les entrepôts abritant les stocks du PAM ont été sérieusement endommagés et il a fallu un peu de temps pour les sécuriser et récupérer l'aide alimentaire qu'ils contenaient, mais tout ce qui était facilement récupérable a été rapidement distribué. La flotte logistique inter-agences mise en place avant le séisme par le cluster logistique a pu aussi très vite se mobiliser.

³⁹ Cf. chapitre 2

⁴⁰ UNDAC, 2010; Grunewald et Renaudin, 2010

Démarrage rapide des distributions d'eau potable et efforts importants dans le secteur médical

36. A la suite du séisme, les populations ont eu besoin d'un accès à l'aide médicale, à une certaine sécurisation face aux risques de secousses secondaires, à des abris, à de l'eau puis à de la nourriture. De tous ces besoins, c'est celui de l'eau qui a pu être le plus rapidement et le mieux couvert.⁴¹ La distribution d'eau par camion citerne a pu démarrer très vite le 13 janvier, car la principale station de pompage/traitement de la ville n'avait pas été touchée par le séisme. Un mois après le séisme, l'UNICEF, l'agence leader du cluster WASH, indiquait que plus de 900.000 personnes recevaient environ 5 litres d'eau potable chaque jour à Port-au-Prince, Léogâne and Jacmel.⁴² Ce chiffre atteignait 1,2 millions en avril. Début mars, plus de 6.500 m³ d'eau étaient envoyés sur plus de 340 destinations de Port-au-Prince, Léogâne, Petit Goâve, Grand Goâve et Jacmel⁴³. Entre le début des opérations post-séisme et la fin avril, le système Croix Rouge a distribué plus de 120.000 m³ d'eau traitée à environ 310.000 personnes⁴⁴. Bien que les quantités par personne soient faibles, ceci représente un effort de couverture très considérable.

37. Le mouvement Croix Rouge a pu mettre en route 41 unités mobiles de santé, y compris deux hôpitaux mobiles et quatre unités de soins de santé primaire. MSF a tout de suite réussi à rouvrir les deux hôpitaux de Cité Soleil et de Martissant, dans lesquels les salles d'opération étaient intactes.⁴⁵ Le réseau MSF a apporté une contribution majeure à la réponse médicale, avec des centaines de personnel, un hôpital gonflable envoyé pour augmenter les capacités chirurgicale sur place. Néanmoins, le dévouement des équipes médicales en place n'a pu sauver que ceux qui ont pu être transportés dans ce qui restait d'infrastructure utilisable pour de la chirurgie. Dans l'ensemble des salles d'opération d'urgence installées après le séisme, seuls quelques milliers d'opérations ont pu avoir lieu.⁴⁶ Le triage a été une fonction cruciale car les capacités d'opérer étaient par trop limitées et le postopératoire fortement affecté.

⁴¹ Interviews, discussions de groupe avec les populations et avec les acteurs, documents, , Wall et Robinson, (2008)

⁴² UNICEF, 2010 (a)

⁴³ UNICEF, 2010 (b)

⁴⁴ IFRC, Lessons learnt workshop, 30th April 2010

⁴⁵ Interviews avec la MINIUSTAH, le BCAH/OCHA et le PAM à Gonaïves.

⁴⁶ Interview avec MSF, UNDAC et ICRC

...grâce à des capacités locales fortes, du leadership, des fonds flexibles et des efforts de préparation aux désastres.

38. Le rôle de la Direction Nationale de l'Eau Potable (DINEPA), pourtant une jeune institution, a été crucial pour le succès de ces opérations. Le Directeur de la DINEPA a su prendre en main la coordination et avait de très bons réseaux avec les distributeurs privés. Dès le début des opérations, la DINEPA a aussi animé les réunions de coordination sectorielle et a apporté des conseils techniques aux acteurs humanitaires. Cette couverture rapide des besoins a aussi été grandement facilitée par le fait que deux bailleurs de la DINEPA (Espagne et Banque Interaméricaine de Développement) ont démontré une grande flexibilité en autorisant que leurs fonds de développement puissent être réalloués à la réponse humanitaire.⁴⁷ L'UNICEF a aussi considérablement contribué financièrement à la réponse, via la DINEPA et via ses partenaires.

39. Dans l'aide médicale, la préparation en termes de stocks, les bonnes relations entre les acteurs humanitaires et le ministère de la santé ont représenté des facteurs importants pour faciliter la réponse immédiate. Les stocks de matériel chirurgical prévus pour le programme obstétrique national de l'OMS ont pu être distribués rapidement aux quelques structures de santé encore opérationnelles, malgré les difficultés d'accès aux zones touchées. Malgré des difficultés majeures, les acteurs médicaux spécialisés, tels que le CICR, MSF, MdM, Merlin, etc. ont réussi à être relativement rapidement opérationnels du fait d'une bonne coordination entre eux, avec le cluster Santé et avec le ministère de la santé lui-même⁴⁸.

Rapide mobilisation des clusters :

40. Cinq clusters clé (Aide alimentaire, WASH, Santé, Abris et Biens non alimentaires⁴⁹ et Logistique) se sont mis en place dans les deux premiers jours, avec des rôles généralement clairs.⁵⁰ Les participants à ces coordinations ont particulièrement apprécié ces mécanismes d'échange d'informations et de maïeutique entre les agences humanitaires, ainsi que la bonne animation mise en place dans ces premiers clusters.⁵¹

⁴⁷ Monitoring data, interviews en Haïti

⁴⁸ Interviews avec DPC, OMS, MSF et ICRC

⁴⁹ Au début, les clusters abris, NFI et CCCM étaient abrités sous une structure unique coordonnée par l'OIM. Ce mécanisme fut ensuite subdivisé en deux clusters: Abris et NFI coordonnés par la FICR et CCCM par l'OIM.

⁵⁰ Pour améliorer la coordination humanitaire, l'approche cluster a été introduite en 2005 comme "la nouvelle façon de travailler" (John Holmes). Bien qu'il n'y ait pas de mécanismes standards pour cette approche, en pratique les clusters fonctionnent comme des systèmes de plateforme de "coordination (+)" : comme forum de coordination, systèmes de « contrôle social par les pairs », d'apprentissage collectifs et de développement de stratégies (Streets, J./ Grunewald, F./ Binder, A. et al (2010): 24f). Au niveau pays, les Clusters sont activés par le Coordinateur Humanitaire (CH), participent aux travaux de l'équipe humanitaire pays (HCT) et à sa composante inter-cluster. Un tel système est présenté en annexe 6, avec les lignes de responsabilités et de redevabilité entre le terrain et les sièges.

⁵¹ Réunions des clusters dans lesquelles les exercices "analyse forces et faiblesses" ont été conduit par l'ETR: Protection, Agriculture, Relèvement précoce, , CCCM, aide alimentaire Food Inter-Cluster); données de suivi, documents, interviews, analyse Forces et faiblesses

41. Un défi particulier auquel les clusters ont été confrontés a été la rotation permanente du personnel déployé en renforcements à court terme. Cette rotation a entraîné des pertes d'efficacité considérables pour la gestion de l'information et la technicité du personnel⁵².

... grâce à l'expérience et l'adhésion au système cluster, à une bonne transition entre UNDAC et OCHA et à une bonne coordination entre les bailleurs

42. L'expérience des ouragans de 2008 a permis un rapide démarrage de la coordination sectorielle. Malgré les difficultés, les agences en charge se sont tout de suite mobilisées. OCHA a été capable de rapidement récupérer la structure mise en place par UNDAC.⁵³ De plus, les bailleurs se sont rencontrés régulièrement, d'abord quotidiennement à *Log-base* (base de la MINUSTAH) puis de façon plus espacée dans un bureau réparé en ville. C'était dans ce cadre de cette coordination que certains bailleurs (notamment la DG ECHO et USAID) ont décidé d'imposer la participation aux clusters aux ONG qu'ils financent et de participer eux-mêmes aux réunions inter-clusters⁵⁴. Les bailleurs ont pu ainsi partager leurs stratégies avec les clusters et les adapter en fonction des directions prises au niveau des clusters. L'USAID et ses partenaires se sont mis à coordonner leurs opérations d'aide avec le cluster Aide alimentaire, infléchissant ainsi le système de double coordination de l'aide alimentaire qui existait en Haïti.⁵⁵

Bonne pratique: « Baby Cluster » et « Groupe de réflexion stratégique »

La création de ces 2 types de groupes de coordination a pour objectif de séparer les deux fonctions spécifiques d'un cluster: le partage d'information et le développement de stratégies et de directives techniques.

L'agence en charge, les principaux participants et dans certains cas le gouvernement se réunissent au sein d'un « groupe stratégique » pour élaborer les stratégies.

Les réunions du cluster ouvertes à tous les acteurs servent à partager l'information sur qui fait quoi et où, de présenter les stratégies, de renforcer les agences les plus faibles et enfin d'assurer un minimum de contrôle des risques.

mais difficile gestion du flux massif d'ONG...

43. Le défi majeur auquel ces clusters se sont trouvés confrontés a été le flux massif des ONG très diverses et de taille et de niveaux de professionnalisme très inégaux. Dans les premiers jours de la réponse, le cluster santé, par exemple, a eu à gérer des réunions avec plus de 200 participants. Les coordinateurs des clusters recevaient des centaines de courriels par jour, y compris des demandes de soutien logistique. Une personne interviewée estimait qu'environ 20% des ONG faisaient 80% du travail, mais que les 80% restant finalement encombraient le système. Quelques agences en charge de clusters tentèrent d'adapter de façon créative le système en tenant compte des deux principales fonctions de la coordination : partage d'information et réflexion stratégique, créant ainsi deux niveaux de réunion (voir encadré ci contre).

⁵² Interviews au x niveaux pays et sièges, analyse des documents, discussion de groupe avec les ONG internationales

⁵³ Binder, A. /Grünwald, F. (2010), Grünwald, F./ Renaudin, B. (2010), discussions avec les ONG, autres études

⁵⁴ Données de suivi, interviews au niveau pays et sièges

⁵⁵ Cf. Binder, A. / Grünwald, F. (2010)

Mise à disposition rapide de moyens importants ...

44. La rapidité d'accès et le volume des fonds disponibles ont été des facteurs importants de la réponse. Pour Haïti, le Fond Central pour la réponse d'urgence (CERF) a tout de suite mis à disposition 10 millions de dollars US⁵⁶. Un Appel Flash, basé sur des estimations et des hypothèses fournies par les équipes encore en place et par l'analyse d'images satellitaires a été rapidement préparé et soumis aux bailleurs trois jours après le séisme. La réponse des bailleurs a été très rapide et généreuse. Des mécanismes comme le Fond de Réponse pour les secours d'urgence (ERRF) ont été créés afin d'aider les agences à démarrer rapidement leurs opérations.⁵⁷ Des fonds considérables ont aussi été mobilisés par les canaux bilatéraux et privés, notamment par la diaspora.

... du fait d'une importante couverture médiatique, de la proximité avec les Etats Unis, de la présence de bailleurs établis sur le terrain et du soutien des sièges.

45. Plusieurs facteurs ont contribué à la mobilisation rapide de ressources importantes, tant bilatérales que multilatérales et privées et les opérations en Haïti n'ont pas été confrontées, dans les premiers temps, à des problèmes de financement⁵⁸. Trois mois après le début des opérations, les acteurs de l'aide ont commencé à s'interroger sur certains aspects du système de financement. Ainsi, de nombreuses ONG internationales ont atteint rapidement leurs capacités maximum d'absorption des fonds d'urgence. De nombreux acteurs ont souligné l'importance d'avoir des financements à long terme, avec des engagements durables, plutôt que des fonds d'urgence importants mais à dépenser rapidement. L'arrivée tardive de fonds, hélas limités, pour le secteur agricole par exemple, ont fait qu'il n'a pas été possible de réellement réapprovisionner les stocks semenciers à temps pour la saison de culture, alors que ces stocks semenciers étaient à un très bas niveau puisqu'ils avaient en partie été utilisés pour nourrir les populations ayant fuit Port-au-Prince après le séisme⁵⁹. De façon générale, comme on peut l'observer sur le diagramme qui suit, le financement des différents secteurs est très inégal.

L'ERRF, un outil utile pour aider les ONG locales et stimuler l'innovation:

La façon avec laquelle l'ERRF est utilisé facilite l'accès des ONG locales aux fonds d'urgence. L'ERRF soutient aussi les innovations et la mise en place de projets expérimentaux. Les procédures administratives ont été simplifiées pour assurer qu'elles ne deviennent pas des goulots d'étranglement. L'ERRF peut supporter l'implication des ONG locales et peut même leur offrir des formations pour gérer les fonds ERRF.

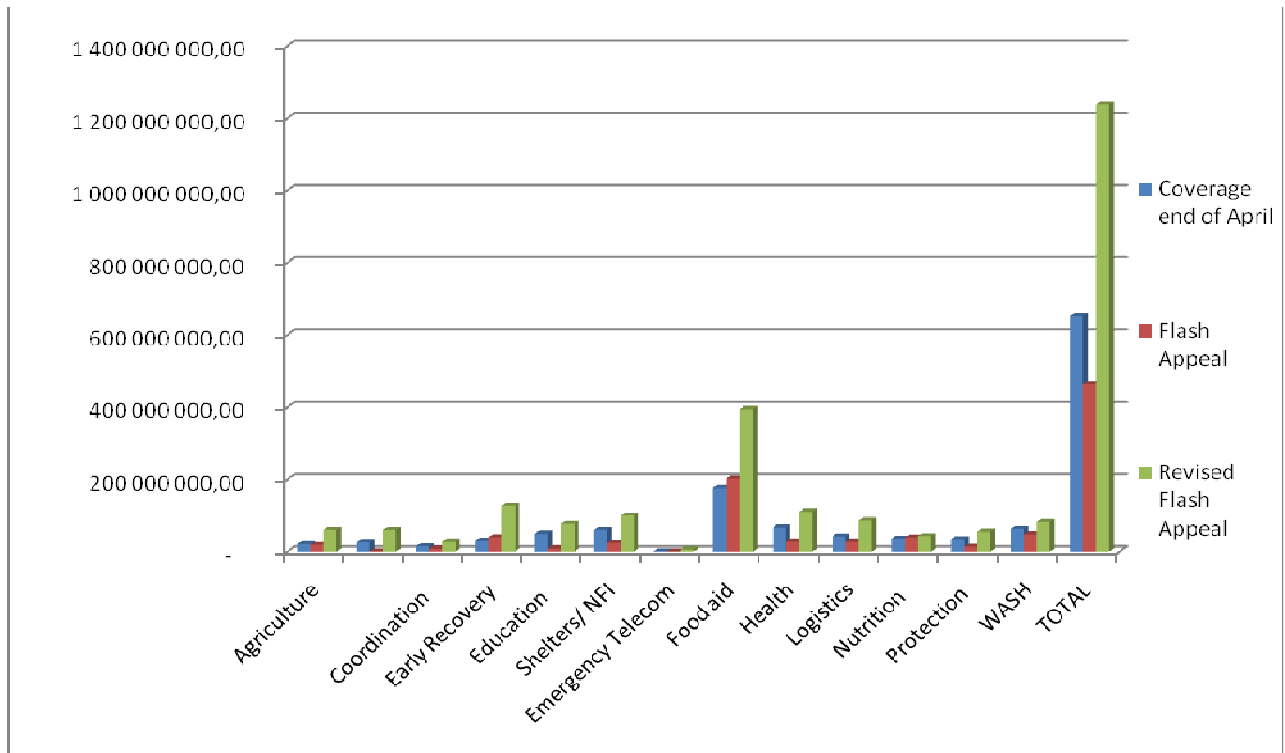
⁵⁶ Sitrep du BCAH/OCHA

⁵⁷ Données de suivi, interviews

⁵⁸ interviews en Haïti et au niveau des sièges

⁵⁹ Financial Tracking Service (2010a), discussions en groupe avec les ONG internationales, avec les bailleurs, interviews au niveau siège

Répartition des financements par secteur (source OCHA)



Exemples d'apprentissage et d'innovation ...

46. Les évaluateurs ont recueilli quelques exemples d'apprentissage et d'innovation dans la réponse, surtout dans des domaines souvent négligés de l'aide humanitaire : le genre, la communication avec les populations affectées, la protection contre les abus et exploitations sexuelles et l'environnement (voir encadrés ci-dessous). Le BCAH/OCHA a soutenu la mise en place trois initiatives novatrices: le mécanisme de protection contre les abus et exploitations sexuelles (PSEA), le projet « Gender Standby Capacity » (GenCap) et l'Initiative de Communication avec les Communautés Affectées par le Désastre (CDAC). Ces trois initiatives sont inter-agences par nature. En termes de leçons apprises, le cluster Aide Alimentaire a organisé deux exercices d'apprentissage et, ayant appris d'autres catastrophes similaires que les séismes sont rarement suivi de grandes épidémies, l'Organisation Mondiale de la Santé a insisté sur le fait que ce risque était minime en Haïti.⁶⁰ Cet avertissement a permis d'éviter des discours alarmistes, des allocations financières inappropriées ainsi que du stress additionnel pour des populations déjà très traumatisées.⁶¹

⁶⁰ WHO, 2010, Earthquake - Haiti, http://www.who.int/diseasecontrol_emergencies/publications/who_hse_gar_dce_2010_1/en/index.html

⁶¹ Grünewald, F./ Renaudin, B. (2010); ALNAP / ProVention Consortium (2009), country interviews

Bonnes pratiques : Innovations inter-clusters, avec le BCAH/OCHA:

Le mécanisme de protection contre les abus et exploitations sexuelles (PSEA) est basé sur quatre piliers: coordination inter-agences, mécanisme de plaintes, service de soutien aux victimes, prévention et réponse. Une personne responsable du mécanisme inter-agences donne des conseils aux organisations sur la façon de mettre en place leurs propres systèmes de prévention et d'attention des cas.

Le GenCap Project apporte un soutien technique sur le terrain pour inclure les questions de genre dans la programmation et assurer la prise en compte des risques de violences liées au genre dans tous les secteurs d'activités.

L'initiative Communication avec les Communautés Affectées par le Désastre (CDAC) a été créée par un groupe d'organisations internationales (Save the Children, FICR, BCAH/OCHA, Thomson Reuters Foundation, BBC World Service Trust and IMS). Un mécanisme inter secteurs a été établi en Haïti pour conseiller les acteurs sur leurs stratégies de communication pour les populations affectées, afin d'améliorer les relations entre acteurs de l'aide et communautés. En Haïti, CDAC est soutenue par l'agence de presse ONG Internews. Si cette initiative est appréciée pour ses programmes quotidiens à la radio et dans les kiosques des quartiers, elle est encore d'une taille trop limitée pour avoir un impact systémique significatif.

Présence rapide du PNUE pour introduire la question d'environnement dans la réponse : en Haïti, la crise des écosystèmes urbains et ruraux est au cœur de nombreuses vulnérabilités. Introduire une réflexion sur les enjeux environnementaux à prendre en compte dans la réponse au séisme était essentiel.

(Sources: N (2010): *Protection from Sexual Exploitation and Abuse (PSEA). Strategic Framework and Objectives, Haiti 2010. Draft* (25/05/2010); <http://onerresponse.info/crosscutting/GenCap/Pages/GenCap.aspx>, accessed 29/05/2010;

<http://onerresponse.info/Disasters/Haiti/CDAC/Pages/default.aspx>, global documents, country interviews, monitoring data)

Bonne pratique du Cluster Aide Alimentaire:

L'agence responsable du Cluster Aide Alimentaire, le Programme Alimentaire Mondial (PAM), a réagi face aux critiques faisant suite à la première distribution d'aide alimentaire. Il a conduit un exercice d'apprentissage après chacune des deux distributions générales. Le premier a été public, le second au niveau du cluster.

Les leçons de la première distribution générale ont été immédiatement mises en œuvre au cours de la deuxième. Ainsi, la responsabilité des partenaires a été ajustée en fonction des délimitations administratives de Port-au-Prince et l'aide a été distribué sous la forme de paquets plus légers pouvant être facilement portés par des femmes.

(Source : country interviews, documents)

... grâce au soutien politique et des sièges, de l'implication de personnel dédié à ces tâches et de la présence de ressources non négligeables

47. L'importance donnée à ces sujets et l'injonction politique de haut niveau (soutien par le Coordinateur humanitaire au mécanisme PSEA et de son adjoint sur les questions de genre) ont été déterminantes. Toutefois, sans personnel dédiés, sans une réelle demande du terrain, sans un soutien du BCAH/OCHA à ces initiatives et sans le support des sièges sous forme de directives, de guides, de ressources et de personnel, il aurait été improbable que de telles innovations aient pu se mettre en place⁶².

⁶² Direct observation, country interviews, global interviews, documents

Des opportunités de créer des effets positifs sur le long terme...

48. La communauté internationale en Haïti est décidée à « reconstruire mieux qu'avant » ou au moins « plus sûr ». Bien qu'il soit difficile à ce stade de déterminer quels seront les effets à long terme de la réponse actuelle, un certain nombre d'opportunités peuvent déjà être identifiées. Ainsi, une stratégie pour des « abris plus sûrs » était en cours d'élaboration au moment de l'ETR, avec comme but d'assurer que les gens de rentreraient pas dans des contextes de vulnérabilité similaire à la période pré-séisme. Le groupe de travail sur les logements (conduit par UNHABITAT) promeut une approche de la reconstruction centrée sur les populations et sensible aux enjeux culturels. D'autres opportunités pour reconstruire « mieux qu'avant » qui s'appuient sur le renforcement des capacités locales et comprennent des composantes « gestion des risques » (plans de contingence, actions de réduction des risques et de préparation etc.) sont actuellement promues dans les coordinations inter-agences et inter-clusters.

3.2 Les marges d'améliorations pour la réponse

Un leadership humanitaire affaibli et un manque de stratégie...

49. Un problème structurel clé, à l'origine de nombreuses difficultés de la réponse, a été la faiblesse du leadership humanitaire. De ce fait, le cadre stratégique pour orienter les activités, pour cadrer les militaires et pour développer des modalités d'engagement avec les autorités haïtiennes a fait défaut.

...lié à une Coordination Humanitaire très touchée à son plus haut niveau, un leadership des clusters faible et un soutien insuffisant du niveau global.

50. Touché par le séisme et par le départ du chef de bureau du BCAH/OCHA, le CH n'a pas pu suffisamment dynamiser l'élaboration d'une stratégie humanitaire collective. Il a fallu trois semaines et d'importantes pressions des principales ONG internationales pour que l'équipe humanitaire pays (HCT) se réunisse après le séisme.⁶³

51. Du fait du statut relativement junior de la plupart des coordinateurs « clusters », il leur a souvent été difficile d'assurer un réel leadership dans ces clusters. Les clusters CCCM et Protection ont été d'autant plus faibles que les acteurs clés de ces clusters, comme le Haut Commissariat aux Réfugiés (HCR), n'étaient pas présents dans le pays et n'ont pu se déployer à temps sur le terrain en raison de réticences du niveau du CH. C'est à ce stade que le Coordinateur des Secours d'Urgence (ERC) a dû mettre les agences responsables des clusters au niveau global sous pression pour qu'elles apportent plus de support aux mécanismes de coordination.⁶⁴

⁶³ Le HCT se réunissait régulièrement avant le séisme

⁶⁴ Courriel de Sir John Holmes aux agences Cluster lead, 15/02/2010

52. Ces problèmes de leadership au niveau pays ont été aggravés par un manque de soutien du niveau « siège ». Le BCAH/OCHA et l'ERC n'ont pas réussi à apporter au CH/Représentant Spécial Adjoint un support significatif. Il a ainsi fallu quatre semaines pour qu'un adjoint au CH arrive à Port-au-Prince, quasiment au moment où le CH donnait sa démission. Même si des agents expérimentés ont été envoyés dès le 15 Janvier depuis le bureau régional de Panama, le renfort de la composante humanitaire du système est resté moindre par rapport à celui donné à la composante politique et militaire. Le Département des Opérations de Maintien de la Paix (DPKO) et celui du Soutien au Terrain (DFS), utilisant pour la première fois la nouvelle structure de gestion des crises du Bureau des Affaires Militaires (OMA), ont réussi à remplacer rapidement la chaîne de commande de la MINUSTAH et à renforcer le soutien opérationnel.⁶⁵

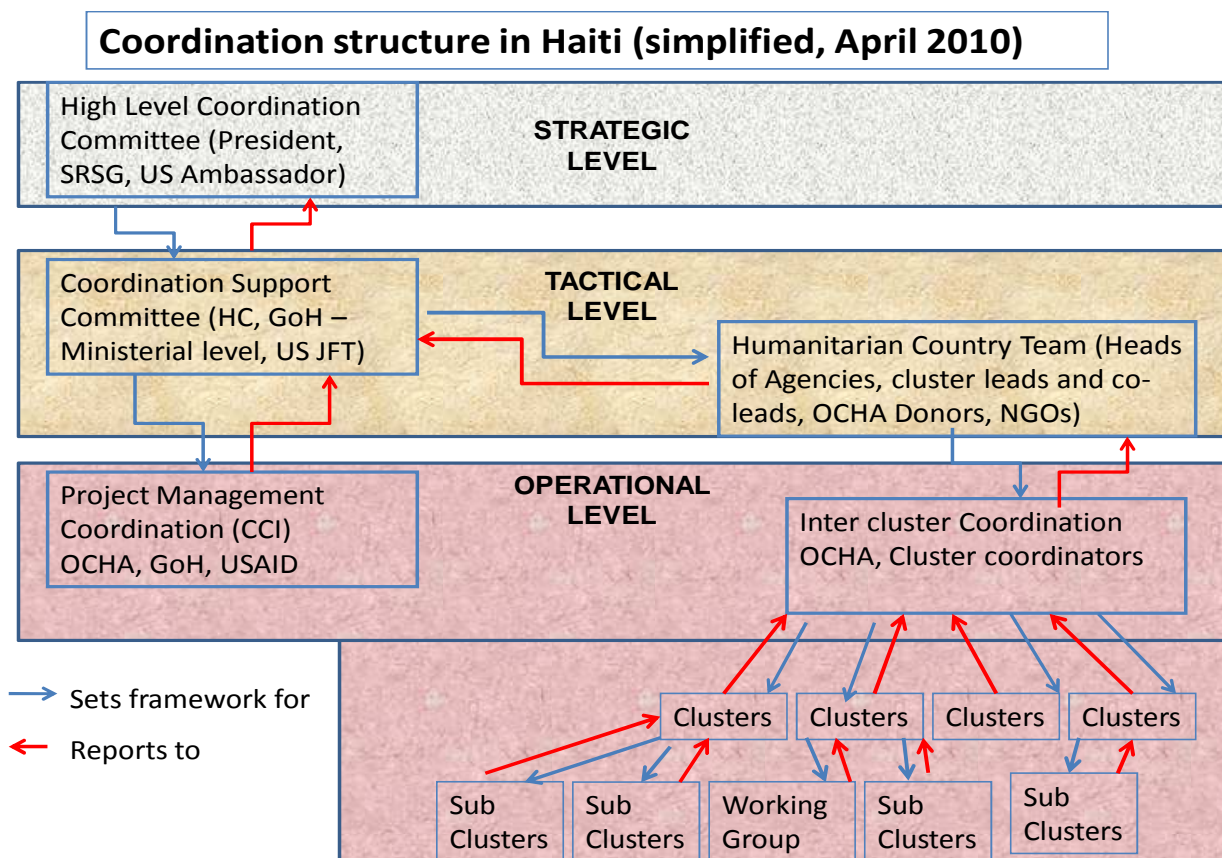
53. En revanche, les agents du BCAH/OCHA de niveau intermédiaire détachés en Haïti étaient bien au fait de cette situation et déployaient des efforts importants pour en réduire les effets négatifs. Tous les acteurs interviewés ont souligné l'urgence de développer des stratégies globales et par cluster ainsi que de redimensionner les mécanismes de coordination. Avant même l'arrivée du nouveau CH, le BCAH/OCHA et les agences tentaient de définir un cadre stratégique et une structure de coordination améliorée.

Difficultés pour donner des instructions aux militaires ...

54. La communauté humanitaire a raté très tôt l'opportunité de se positionner face aux militaires pour être dans le « bon rapport de force », pour allouer des tâches claires et précises aux forces armées déployées suite au séisme et pour que soit mis en place un mécanisme approprié de décision et de coordination⁶⁶. La MINUSTAH, ses forces armées et l'armée américaine, sur lesquelles il y avait une forte pression politique et médiatique pour l'obtention de résultats, ont rempli le vide et établi leur propre système de prise de décision, avec des niveaux stratégique, tactique et opérationnel : le Coordination Support Committee (CSC). Cette structure inclut le Gouvernement d'Haïti, les forces armées étrangères, la MINUSTAH, l'ambassade des USA et le BCAH/OCHA, qui doit à lui seul représenter la communauté humanitaire.

⁶⁵ United Nations General Assembly (2009), UNDAC (2010), interviews

⁶⁶ Pour coordonner civils et militaires, UNDAC créé un On-site Operations Coordination Center (OSOCC), le BCAH/OCHA organise de son côté une coordination civilo-militaire. Un Joint Operations and Tasking Center a enfin été établi. Tous ces fora sont essentiellement opérationnels.



55. Les acteurs humanitaires ont eu de grandes difficultés à s’imposer dans cette structure de prise de décision dans laquelle leur participation était limitée à la seule présence du BCAH/OCHA. De plus, cette structure a contribué à affaiblir l’équipe humanitaire pays, qui aurait dû être le lieu de coordination stratégique, et à réduire le sens de la coordination inter-cluster, qui doit jouer le rôle de coordination opérationnelle. La non-participation des agences en charge des clusters aux travaux du CSC a réduit les apports techniques et opérationnels qui auraient pu lui être fournis. Au final, de nombreuses décisions ont été prises sur des bases qui avaient peu à voir avec les considérations humanitaires.⁶⁷ Ainsi par exemple, le Comité de Coordination du Management des Projet (PMCC), influencé par le CSC, a poussé pour une accélération du processus de relocalisation. Même si les personnes sélectionnées pour cette relocalisation étaient supposées faire partie des plus vulnérables aux effets de la saison des pluies à venir, les militaires se sont focalisés sur les 9.000 personnes en situation à risque, détournant les énergies de la gestion des 500.000 autres vulnérables ayant fui la zone du séisme et du sort des 1,3 millions de déplacés.⁶⁸ Plus grave, si la gestion logistique de la planification des camps et des mouvements de populations correspondait assez bien aux capacités des

⁶⁷ Interviews pays et sièges, analyse documentaire, exercices “forces et faiblesses »

⁶⁸ Figures issues des réunions de coordination civilo-military, comptes rendus des réunions du HCT et notes internes MINUSTAH

militaires, ces derniers ont eu beaucoup de difficultés à prendre en compte les questions humaines et sociales de ces déplacements. Il a fallu au BCAH/OCHA beaucoup d'efforts pour faire comprendre à l'armée américaine que les gens avaient besoin d'être informés et d'avoir le choix (par exemple : aller chez des proches, retourner dans leurs maisons si elles avaient été confirmées habitables, etc.) avant tout déplacement. Enfin, l'organisation spatiale d'un site comme Camp Corail reflète la conception d'un camp militaire plutôt que celle d'un site tel qu'habituellement installé par les acteurs humanitaires.

56. Le bureau du BCAH/OCHA en Haïti a reconnu les difficultés rencontrées par la communauté humanitaire pour défendre ses approches face à des acteurs beaucoup plus puissants et mieux mandatés politiquement. Il a fallu faire des efforts très considérables pour tenter de modifier la structure de coordination et d'y positionner les acteurs humanitaires afin qu'ils puissent y faire entendre leur voix. Dans cette bataille permanente, la clarification des rôles et la séparation des mandats entre les deux représentants spéciaux adjoints du secrétaire général (les RSSG Adjoints respectivement en charge des questions militaires et politiques d'un côté et des questions humanitaires et de développement de l'autre) est un pas en avant décisif et très appréciable⁶⁹.

...du fait d'une faible influence sur les agendas, d'un passé de coordination difficile entre l'équipe NU pays et la MINUSTAH et d'un manque de directives du IASC

57. Evidemment, c'est aussi en partie le manque de leadership humanitaire a empêché les acteurs humanitaires d'être à même de donner des instructions aux militaires. De plus, il y avait un précédent de relations tendues entre la MINUTAH et l'équipe NU pays, avec des responsabilités non clarifiées et une compétition sur certaines tâches. Ceci a été aggravé par le fait que la réforme humanitaire n'a produit aucune directive claire sur la manière de gérer les interactions entre clusters, missions intégrées et forces armées⁷⁰.

⁶⁹ Observations directes

⁷⁰ Les directives des Nations Unies (IASC -2008) sur ce sujet et les termes de référence de la coordination civilo-militaire ne mentionnent d'une seule fois le mot cluster. Il y a un besoin urgent à clarifier la relation entre les clusters et les missions intégrées. ICVA (2006). Binder, A./ Grünewald, F. (2010), Steets, J./ Grünewald, F. et. al. (2010), Binder, A./ de Geoffroy, V., Sokpoh, B. (2010), Call, Ch. T. (2009),

Les populations affectées ont été largement exclues des processus de conception et de mise en place de l'aide⁷¹

58. Malgré l'existence d'innovations telles que l'initiative CDAC, les modalités de mise en place de la réponse ont largement exclu les populations, qui n'ont souvent été ni consultées, ni informées, ni impliquées dans la conception, la planification et la mise en place de l'aide humanitaire. Il en a résulté un sentiment de ne pas avoir été respecté, très régulièrement recueilli par l'équipe de l'ETR. Des pratiques comme les parachutages de repas prêts à être consommés, qui ont conduit des personnes dans le besoin à se battre les unes contre les autres, ont été fortement critiquées.⁷²

Bonnes pratiques : Mise en place d'approches participatives

Les approches participatives adoptées par le groupe de travail sur les logements facilitent l'identification des propriétés et la conception des plans de reconstruction pour les zones d'habitat informel.

59. De plus, les ONG locales ont insisté sur le fait que les distributions générales se déroulaient d'une manière affectant la dignité des bénéficiaires, les mettant en danger et/ou réduisant l'accès à l'aide pour les femmes et personnes vulnérables. Ces distributions souvent n'ont pas été coordonnées avec les comités locaux ou ont été annoncées tardivement, obligeant les gens à attendre sous le soleil sans qu'ils sachent vraiment ce qu'ils allaient recevoir. Des approches plus inclusives étaient souvent rendues impossibles par la présence forte d'escortes de sécurité militaires que de nombreux acteurs utilisaient, à part quelques grandes ONG internationales.⁷³

60. Les haïtiens ont souvent ressenti que leurs propres initiatives, y compris pour l'évaluation des besoins, les recensements ou l'analyse des dégâts ont été largement ignorées. Ceci a contribué, selon certaines personnes interviewées, à rendre la réponse moins pertinente et efficace car les agences d'aide se sont ainsi privées d'un accès à des sources importantes d'information sur le nombre de personnes dans les familles, les conditions socio-économiques, les vulnérabilités particulières de certains groupes ..., éléments indispensables à un bon ciblage. Les initiatives locales ont rarement été soutenues. Par exemple, à Bristout-Bobin, la leader d'un groupe de femmes a rouvert une école juste quelques semaines après le séisme. Elle voulait éviter que ces jeunes ne retombent dans des comportements violents. Elle n'a pu obtenir aucun soutien pour son école. De la même façon, une jeune enseignante de la Ravine Pintade a pu créer un club de jeunes dans lequel cours de poésie, de théâtre, de musique et de danse latino ont été organisés pour aider les enfants à gérer leurs traumatismes. Elle non plus n'a pas trouvé de soutien⁷⁴.

⁷¹ Le rapport d'évaluation est accompagné d'un film grâce auquel les haïtiens relatent leur vision de la réponse.

⁷² Discussions en groupe avec les populations, les ONG locales,

⁷³ Discussions en groupe avec les populations, les ONG locales, analyse documentaire

⁷⁴ Discussions en groupe avec les populations, les ONG locales et internationales, analyse documentaire

61. L'ETR a fait ressortir un manque sérieux de communication avec les populations affectées. Dans l'ensemble des sites, les populations n'ont pas été informées qu'il n'y aurait que deux cycles de distribution alimentaire afin de protéger le marché local. Elles ne savaient souvent pas que la distribution d'eau gratuite allait être stoppée et qu'il y aurait alors retour au service payant. Au moment où la confiance dans le gouvernement s'était réduite, les attentes des populations se sont reportées vers l'aide internationale⁷⁵.

62. Certains acteurs ont reconnu l'importance d'être plus inclusif. Cet enjeu a émergé dans l'agenda de certains groupes de travail, notamment ceux sur les logements, l'aide alimentaire ou l'éducation⁷⁶.

... résultat, entre autre, d'hypothèses et d'attitudes biaisées et un manque de connaissance du contexte et de la langue.

63. Les acteurs locaux ont été exclus pour plusieurs raisons. Tout d'abord, les acteurs humanitaires sont partis de l'hypothèse qu'après un tel choc, il n'y aurait aucune capacité de réagir. L'autre hypothèse était que les Haïtiens, très touchés, auraient autre chose à faire que de s'impliquer dans la conception et la mise en place des programmes de secours. De nombreux acteurs humanitaires n'avaient qu'une faible connaissance du contexte et beaucoup d'entre eux ne parlaient aucune des langues locales. Ceci a rendu difficile l'accès à certaines zones et à une bonne compréhension de la situation.

64. Ensuite, la plupart des acteurs humanitaires ont donné la priorité à la rapidité plutôt qu'à l'inclusivité, alors que ces deux facteurs ne sont pourtant pas incompatibles. Si la planification participative est un processus complexe, l'aide mise en place qui en résulte est au contraire plus efficiente et efficace, comme l'ont démontré les distributions par les comités de Bristout Bobin ou de la Ravine Pintade, mieux organisées qu'elles ne l'auraient été par une ONG internationale. Les processus basés sur une bonne communication avec les bénéficiaires permettent une grande rapidité d'action, avec moins d'attente et un meilleur suivi des colis au niveau des familles.

65. La mauvaise politique de communication du Gouvernement a mis en colère de nombreux haïtiens. L'annonce d'un nouveau séisme faite par le Président a créé un mouvement de panique et le gens ont eu peur de rentrer dans leur maison, même si celle-ci avait été déclarée saine. Enfin, il faut reconnaître que la société civile haïtienne n'est pas facile à décrypter⁷⁷.

⁷⁵ Discussions en groupe avec les populations et les ONG locales

⁷⁶ analyse « forces et faiblesses » avec les clusters, interviews, observation directes, atelier avec les ONG haïtiennes

⁷⁷ Discussions en groupe à Bristout Bobin, interviews, observations directes, groupe discussions avec les ONG locales et internationales; analyse « forces et faiblesses » avec les clusters

Coordination insuffisante avec les autorités nationales et locales...

66. Immédiatement après le séisme, les autorités nationales et locales étaient très désireuses de coordonner les efforts des différentes parties prenantes (voir chapitre 2). Par exemple, le Président et le Ministre de l'Intérieur se sont mis à rencontrer les plus hauts niveaux de l'ONU et un groupe d'ambassadeurs sur une base quotidienne pour discuter de la situation et coordonner la réponse. Cette coordination avec les autorités nationales n'a pas duré et de nombreuses institutions gouvernementales des niveaux nationaux et locaux (ministères, mairies, DPC) ont le sentiment d'avoir été mises à l'écart des décisions et de la coordination, ce qui fut effectivement souvent le cas. Les relations entre organisations humanitaires et autorités s'en sont parfois tendues. Il y existe enfin un risque que l'aide ait contribué à affaiblir les institutions nationales.⁷⁸

67. Ainsi, les autorités municipales de Léogâne se sont plaintes que, trois mois après le séisme, elles se sentent comme des « étrangers sur le territoire municipal ». Ce type de situation mine leur position et rend plus aisée la désignation des humanitaires comme boucs émissaires si, ultérieurement, la population commence à se plaindre sérieusement des faiblesses de la réponse humanitaire.⁷⁹

...résultat d'un faible soutien au Gouvernement, un lien fragile entre les clusters et les autorités et la non-utilisation des relations fortes entre MINUSTAH et autorités provinciales.

68. Le Gouvernement d'Haïti a été très touché par le séisme et ses capacités de réponse aux désastres déjà faibles s'en sont trouvées réduites. A titre d'exemple, le Président recevait ses visiteurs sous un manguier. Ce n'est qu'en mars, lorsque l'armée canadienne s'est retirée de Léogâne, qu'elle a mis en place quelques infrastructures très basiques pour les autorités municipales. A Jacmel, le Délégué Régional continuait en avril de tenir ses réunions au milieu des ruines de sa délégation. Malgré des discours sur le soutien aux autorités haïtiennes, les bailleurs bilatéraux ont réagi fort tard et n'ont fourni, trois mois après la catastrophe, que des installations très précaires aux autorités haïtiennes. Certains développements positifs semblaient néanmoins émerger lors de l'ETR, notamment avec le bureau des Initiatives de Transition du gouvernement américain (OTI) qui est en train de réfléchir à une stratégie de soutien au gouvernement haïtien⁸⁰ tandis que certains bailleurs européens annonçaient qu'ils allaient allouer des fonds pour ce faire.

⁷⁸ Interviews en Haïti, observations directes,

⁷⁹ Interviews en Haïti, observations directes

⁸⁰ Echange avec OTI

69. Le Président Préval a mis en place un groupe d'experts nationaux issus de la société civile et du secteur privé pour le conseiller sur certaines questions liées à l'humanitaire et la reconstruction. Les relations entre ces conseillers et les ministères techniques ont été variables. De plus, certains bailleurs ont mis à disposition des consultants pour travailler avec le Premier Ministre. Ces systèmes parallèles ont induit une certaine confusion dans la communauté des acteurs pour savoir avec qui travailler.

70. Avant le séisme, les relations entre les clusters et les ministères étaient variables, avec un certain nombre de cas où tout se passait bien (OMS, FNUAP) et d'autres dans lesquels il n'y avait quasiment aucun contact entre les deux entités⁸¹. L'installation de la coordination à *Log-base* qui a créé de nombreuses difficultés d'accès aux Haïtiens, et le fait que les réunions des clusters se déroulaient en anglais ont encore aggravé la situation.

71. Enfin, les bureaux du BCAH/OCHA dans les provinces n'ont pas su tirer avantage de la présence des responsables des bureaux des affaires civiles de la MINUSTAH, alors que ces derniers avaient un bon niveau de compréhension des contextes et des relations bien développées avec les autorités locales. Travailler avec eux aurait facilité la coordination avec ces acteurs locaux⁸².

72. **La difficile identification des centres de gravité de la coordination** : Dans la plupart des contextes de catastrophe, les coordinations sectorielles au niveau national travaillent sur la base des coordinations existantes décentralisées afin d'établir les stratégies nationales à partir des réalités locales. Avec la catastrophe touchant la capitale, le cluster national et le cluster décentralisé de Port-au-Prince ont été une seule et même entité. Ceci a renforcé tous les biais en faveur de la capitale, situation aggravée par le fait que la plupart des agences travaillant en province n'avaient de bureau qu'à Port-au-Prince⁸³ alors que des besoins existaient par ailleurs.

Capacités limitées pour répondre à un désastre dans un contexte urbain...

73. Si quelques travaux préliminaires ont été effectués sur les désastres urbains dans le passé,⁸⁴ ce n'est que très récemment que la communauté humanitaire a commencé à aborder le sujet de façon frontale⁸⁵. Alors que ce n'était qu'une question de temps avant qu'un désastre majeur ne touche une capitale ou ville majeure, les humanitaires se sont très peu préparés en termes d'outils et de méthode pour affronter le défi de l'assistance en milieu urbain.

⁸¹ Binder & Grünewald, 2009, op cit.

⁸² Grünewald, F./ Renaudin, B. (2010); interviews en Haïti, observations directes, interviews au niveau global

⁸³ Interviews, observations directes, discussions de groupe avec les ONG internationales

⁸⁴ Grünewald & Levron, 2004, Grünewald, 2005

⁸⁵ Voir par exemple ALNAP, 2008, O'Donnell et al. (2009); Deprez, S./ Labattut, E. (2010), Jah, A. et al. (2010)

74. La majeure partie de l'histoire de l'humanitaire contemporain est basée sur des situations de camps installés en dehors ou en périphérie des villes, dans lesquels les agences d'aide délivrent des services à des populations déplacées ou réfugiées. A Port-au-Prince, cette approche n'a pas pris en compte les limites administratives urbaines de la ville. Elle a aussi conduit à une utilisation inadaptée des concepts liés aux déplacés internes (déracinement, rupture des liens sociaux et économiques, etc.). Dès lors, les structures formelles et informelles des quartiers et voisinages n'ont pas été prises en compte. Le lien qui a été établi entre services et camps plutôt qu'entre services et quartiers a forcé les gens à bouger entre les camps et leur environnement social et économique, rendant le ciblage des bénéficiaires plus difficile et attirant les gens dans les camps. L'estimation du nombre de personnes dans le besoin a ainsi cru d'environ 1,3 million au début de la réponse à plus de deux millions trois mois après.

75. Le nombre élevé de « camps identifiés » est vite devenu un problème car il a dépassé les capacités de coordination et de gestion de ces camps (cluster CCCM). De nombreuses organisations inexpérimentées se sont improvisées « gestionnaires de camps » sans personnel francophone ou créolophone. L'agence « lead », l'OIM, a dû faire d'importants efforts de formation. Ces ONG ont souvent laissé de côté les autorités communales et les comités locaux qui normalement organisent la vie au niveau des quartiers. Certains de ces comités qui ont dû utiliser leurs propres ressources pour établir des cartes d'identification afin de démontrer qu'ils étaient en charge de la zone, et non les organisations récemment arrivées⁸⁶.

... du fait d'un manque de préparation à la gestion des risques en milieu urbain, à la non prise en compte des capacités locales ou des capacités techniques du système lui-même

76. Les acteurs humanitaires n'étaient prêts ni en terme de méthode, ni en termes de concepts pour répondre à un désastre urbain majeur. Combiné à un manque d'analyse du contexte, ces lacunes ont conduit à de mauvaises hypothèses de départ, avec les camps pris comme unité de travail alors qu'il aurait fallu partir des quartiers et unités administratives. Travaillant à la place et non au travers des structures locales, de nombreux acteurs se sont privés d'un accès à des informations précieuses (taille des familles, stratégies de survie, etc.). Finalement, les agences avec une bonne expérience urbaine n'ont sans doute pas été assez écoutées. UN-HABITAT a été présent à Port-au-Prince depuis le 17 janvier et a été capable rapidement de produire un document stratégique pour que soient prises en compte les caractéristiques urbaines de la situation. Elaboré en concertation avec les autorités haïtiennes, ce document était en français. La domination de la langue anglaise dans les clusters, le manque de moyens d'UN-HABITAT et la faible reconnaissance de son rôle dans le système humanitaire a fait que ce document a eu peu d'impact jusqu'à qu'il finisse par servir de base à la production de la stratégie pour une reconstruction plus sûre.

86 Displacement Tracking Matrix, April 2010; observations directes, interviews, focus group avec les ONG locales

77. UN-HABITAT n'était pas positionné stratégiquement dans la structure humanitaire et n'a été utilisé que dans un sous-groupe de travail sur le logement dans le Cluster « relèvement précoce » alors qu'il aurait dû être leader sur le cluster « Abris »⁸⁷ en Haïti. On notera néanmoins que cette difficulté à travailler et à comprendre les contextes urbains n'est pas spécifique aux humanitaires. La carte de Port-au-Prince établie par l'armée américaine définit des zones qui n'ont rien à voir avec les limites administratives de la ville.

Une analyse faible de la situation...

78. La capacité d'une réponse humanitaire à avoir des effets positifs est largement déterminée par la qualité de l'analyse de la situation, des besoins, des capacités et des contraintes. Dans un contexte comme celui d'Haïti, ceci doit notamment passer par l'établissement de liens avec le gouvernement, avec les acteurs de développement déjà en place et avec les populations. Les résultats de l'évaluation démontrent combien le secteur humanitaire doit encore améliorer ses capacités d'analyse.

79. En Haïti, un nombre important d'évaluations des besoins a été conduit, y compris le travail d'évaluation rapide initiale des besoins en Haïti (RINAH)⁸⁸, l'évaluation des besoins post-désastre (Post-Disaster Needs Assessment and Recovery Framework ou PDNA) réalisé conjointement par le PNUD, la Banque mondiale, la Commission européenne et le Gouvernement d'Haïti, ainsi que de nombreuses évaluations initiales conduites par des ONG⁸⁹. Un développement tout à fait remarquable est l'émergence d'initiatives de base telles qu'Ushahidi⁹⁰, une plateforme internet qui permet à des individus d'envoyer de l'information via SMS et que soient ainsi établies des cartes des besoins et des réponses⁹¹. Le BCAH/OCHA a créé dès les premières semaines une plateforme de concertation pour tenter de faciliter la coordination de tous ces évaluations.

80. Une large majorité de ces évaluations se focalise sur les besoins et néglige l'analyse des contextes d'opération, des capacités existantes et des contraintes à la réponse.⁹² Si le RINAH, une initiative du consortium d'ONG ACPS fonctionnant dans le cadre de la Task Force du IASC sur les évaluations des besoins a été rapidement lancé sur le terrain, il a été confronté à de nombreuses difficultés logistiques et institutionnelles. Le processus d'enquête était relativement lourd, avec un questionnaire long à administrer (3 heures par interview). Le temps

⁸⁷ Interviews, visites de sites, discussions avec les ONG locales. Les raisons de cette position d'UNHABITAT dans le cluster relèvement précoce ne sont pas claires mais sont probablement liées à une compétition entre UNHABITAT et UNOPS.

⁸⁸ RINAH, 2010.

⁸⁹ World Vision, 2010

⁹⁰ <http://www.ushahidi.com/>;

www.cimicweb.org/cmo/haïti/Crisis%20Documents/Early%20Recovery%20Cluster/Haiti%20PDNA%20FAQs.pdf;

⁹¹ Un état des lieux des enquêtes peut être trouvé dans la "Survey of surveys"

<http://groups.google.com/group/assessmentshaiti>, accédé 25/05/2010 –

⁹² Groupe URD, 2007

de traitement des informations a été long⁹³. Un certain nombre de questions se pose aussi sur la méthode utilisée (échantillonnage, etc.)⁹⁴.

2. Pendant la mission ETR, des nouveaux outils pour quantifier les besoins et suivre leurs développements étaient en cours de mise en place, comme la matrice de suivi des déplacements (matrice DTM) du cluster CCCM. On notera que cet outil peut, à terme, voir son utilité réduite par son désir d'être très précis, alors que la situation change rapidement.

81. Nombre d'équipes d'évaluateurs sont arrivés tard sur la zone et ont plutôt renforcé un certain nombre d'à priori plutôt qu'aidé à clarifier la situation. Ainsi, de nombreux acteurs sont arrivés avec l'hypothèse qu'il n'y avait pas/plus de capacités locales, que la situation de sécurité était tendue et que les gens vivaient dans des camps. L'ETR a, au contraire révélé qu'il y avait d'importantes capacités locales, que la situation de la sécurité était calme dans la plupart des zones et que ce qui ressemblait à des camps était en fait très imbriqué dans des tissus urbains préexistants. Enfin, le manque d'analyses désagrégées en fonction du genre fait qu'il est difficile pour les acteurs humanitaires de définir des stratégies adaptées aux différents besoins⁹⁵. Les évaluations des besoins continuent de ne pas tenir compte des questions de genre et de diversité.

82. En conséquence, les acteurs humanitaires en sont toujours à discuter du nombre de bénéficiaires à atteindre trois mois après le séisme. Cette approche a aussi conduit à des modes de travail qui tendent à remplacer les acteurs locaux plutôt que de les soutenir. Enfin, elle pousse les humanitaires dans des comportements ultra « sécuritaires » tout en les poussant vers des réponses de type "camps" alors qu'il faudrait des solutions influencées par la réflexion urbaine (voir ci-dessous).

...car les outils d'évaluation des besoins sont encore inadéquats, qu'il y a des attentes trop importantes et qu'on se focalise encore trop sur les données quantitatives.

83. Les outils d'évaluation des besoins sont devenus de plus en plus sophistiqués et reposent essentiellement sur des données quantitatives. Même si ces outils peuvent apporter des informations utiles dans un environnement stable, ils atteignent vite leurs limites dès que l'on se trouve dans un contexte à cinétique rapide, où des informations à jour doivent être accessibles rapidement et fréquemment. Les bailleurs demandent des données précises pour leur permettre de fonder leurs décisions sur des évidences. Or cette approche ne permet pas d'avoir une bonne contextualisation de l'analyse. Elle fait aussi courir le risque de retard dans les prises de décisions si celles-ci ne peuvent être prises que sur la base d'informations robustes

⁹³ Center for Disease Control (2010): *Summary of Initial Rapid Assessment (IRA) conducted by UN OCHA in Haiti*, Draft, Grünewald, F./ Renaudin, B. (2010), interviews à Haïti

⁹⁴ Interviews avec OMS et CDC

⁹⁵ Gender in Humanitarian Response Working Group (2010); interviews, observations directes, documents, diverses évaluations et études; données de suivi, réunion ALNAP/OCDE

et validées. Plus grave encore, les outils existants s'attachent peu à l'analyse des contextes, capacités et contraintes.

Couverture insuffisante malgré un niveau global de ressource significatif

84. C'est toujours un défi considérable pour l'aide humanitaire de couvrir l'ensemble des besoins de toutes les catégories de populations quand les ressources sont rares. Une réponse humanitaire adaptée et pertinente doit donc être basée sur une analyse claire des lacunes qui doit permettre un effort de priorisation des activités sur la base des besoins, vulnérabilités, capacités et contraintes ainsi que sur la disponibilité des ressources. En Haïti, les moyens n'ont en rien été un facteur limitant (voir chapitre 3.1), au moins dans les premiers mois. Les lacunes de couverture sont plus à relier à d'autres contraintes, notamment à celles liées aux difficultés à comprendre les contextes urbains.

85. Malgré les efforts considérables fournis par la communauté humanitaire pour débloquent les différentes difficultés, un certain nombre de lacunes et de faiblesses a été identifié par l'équipe de l'ETR⁹⁶:

86. **Les zones rurales ont été négligées:** Il était clair lors de l'ETR que les acteurs humanitaires avaient raté l'opportunité de soutenir les populations qui avaient fui la ville détruite pour trouver refuge dans les campagnes. Le manque de soutien à ces populations et aux familles d'accueil a entraîné un retour massif vers Port-au-Prince et les autres villes, ce qui a accentué la pression sur les services urbains et les infrastructures existantes. La migration post-séisme a eu lieu en pleine période de soudure, lorsque les stocks alimentaires se rapprochent de leur niveau d'étiage⁹⁷. Comme très peu d'aide est venue soutenir les communautés rurales, les réserves alimentaires ainsi que les stocks de semences ont été vite épuisés. Bien que l'importance d'apporter une aide aux familles et communautés d'accueil dans les campagnes ait été identifiée très tôt, cette considération n'a pas été suivie d'effets. Plus grave encore, la concentration de l'aide vers les villes a joué comme facteur d'attraction pour de nombreuses ONG « ruralistes » qui sont venues s'implanter dans ces contextes dans lesquels il était facile de trouver des budgets⁹⁸.

87. **Abris:** Après un démarrage lent et des débats techniques paralysant l'action entre janvier et février, des efforts considérables ont été faits pour apporter un abri minimum aux populations haïtiennes. La couverture théorique des besoins finalement atteinte à la fin mars ne doit pas masquer le fait qu'une lacune considérable va réapparaître très rapidement au niveau des abris, du fait de la courte durée de vie des bâches et des tentes face à l'agressif climat tropical. En avril 2010, il a été possible de constater combien les populations étaient exposées

⁹⁶ Observations directes, entretiens avec les populations affectées, données de suivi

⁹⁷ La nouvelle récolte était attendue pour avril dans les zones irriguées à cycles multiples et en juin pour les autres zones

⁹⁸ interviews, consultations avec les populations affectées, les ONG locales, et des familles d'accueil, analyse des documents

aux pluies sous les bâches laissant passer l'eau. Ce déficit en abris était encore plus apparent pour les abris transitionnels, avec à peine 400 construits en avril. Parmi les difficultés rencontrées, la lenteur de l'évacuation des débris hors des zones constructibles ralentit la transition vers des solutions moins précaires. Le fait que certains bailleurs aient fortement insisté pour que la priorité soit donnée aux tentes plutôt qu'aux bâches malgré les avis du Cluster « Abris », a ralenti le débat sur les solutions durables⁹⁹.

88. **L'assainissement.** Des problèmes de couverture ont été rencontrés dans le secteur de l'assainissement¹⁰⁰. Les acteurs du WASH mettent normalement en place des latrines à fosse qui ne sont pas adaptées à des situations urbaines avec des places cimentées au centre d'une ville. Le secteur n'a effectivement pas de solutions simples pour les contextes urbains. Bien qu'actif en Haïti depuis 2008, l'analyse des pratiques des populations avant le séisme par les acteurs WASH est restée faible et n'a pas intégré les pratiques existantes (par exemple le recueil des excréta en sac plastique, qui pourtant avait déjà été rencontré dans d'autres contextes) ni défini de stratégies pour les optimiser. Le Cluster WASH global a poussé pour faire venir des latrines chimiques de la République Dominicaine, mais ces dernières, dans les conditions de forte concentration de population, demande un entretien quotidien et la visite régulière de camions de vidange, ce qui entraîne des coûts importants (25 USD/jour/latrine). De plus, de nombreuses femmes interviewées se sont plaintes des mauvaises conditions d'hygiène, d'intimité dans et autour des latrines et douches. Ce n'est qu'en avril 2010 qu'une réunion sur ce sujet fût organisée par le cluster global WASH à Genève. On notera que ni la DINEPA, qui était en charge de l'assainissement, ni l'UNICEF, n'ont pas pu offrir de solution technique adéquate à cette question d'assainissement.

89. **Les questions transversales:** Si la prise en compte des questions de genre et d'environnement a été plus importante dans la réponse au séisme en Haïti que dans d'autres crises, ces préoccupations ainsi que celles liées au lien urgence-développement et à la protection, restent des défis permanents. La présence temporaire d'un adjoint au Coordinateur humanitaire a permis de mieux assurer la présence du genre dans les agendas. La coordination inter-cluster a démarré lentement et les agences responsables des secteurs n'ont pas démontré le leadership nécessaire pour que soient réellement incluses les questions transversales dans chacun des clusters. Finalement, les agences ont préféré décaler la gestion de ces questions à des temps où la pression de travail sera plus réduite. Après trois mois, néanmoins, il est clair que les problèmes non gérés structurellement sont rarement traités par la suite.

⁹⁹ interviews, observation directes, consultation avec les populations affectées, analyse des documents

¹⁰⁰ Réunions avec l'UNICEF, ACF, Solidarités, la DINEPA, ainsi qu'avec les populations affectées

Des effets négatifs non prévus de la réponse

90. En Haïti, de nombreux acteurs humanitaires sont désireux de « construire mieux qu'avant » et de contribuer à un « agenda de transformation ». De façon idéale, la réponse d'urgence doit théoriquement conduire à une stratégie de reconstruction prenant en compte la pauvreté chronique prévalant, les inégalités sociales et les vulnérabilités.¹⁰¹ Mais malgré ses bonnes intentions, l'action humanitaire en Haïti a aussi eu des effets négatifs à long terme.

91. La fourniture de services gratuits durant les premiers mois de la crise, par exemple dans les secteurs de la santé, de l'eau et de l'éducation était nécessaire et imposée par les principes humanitaires fondamentaux. Néanmoins, ceci a eu des effets négatifs sur le secteur privé impliqué dans la fourniture de ces services. Le fait que ces services étaient payants était une source d'inégalité mais ces services étaient aussi des secteurs économiques importants et la communauté internationale ne sait pas comment gérer ce type de situation. Plusieurs hôpitaux et écoles de Port-au-Prince sont maintenant en faillite. Ce n'est qu'en mars 2010 que le Cluster Santé a produit un document de réflexion sur ce sujet¹⁰². Des travaux de recherche et de définition de stratégies sont aujourd'hui fortement nécessaires.

92. Un des effets classiques des donations en nature a été l'arrivée en Haïti de tonnes de biens inutiles, et notamment de médicaments périmés que l'OMS a dû détruire au prix de pertes de temps et d'argent considérables.

93. Une question plus facile à aborder est celle des programmes « argent contre travail ». Ces programmes sont essentiels car ils contribuent à injecter de l'argent dans une économie elle-même monétarisée depuis longtemps et en forte demande de liquidités. Pour de nombreux Haïtiens, cet accès à la ressource financière est sans aucun doute l'un des apports les plus importants de l'aide. Néanmoins, il a été plusieurs fois rapporté à la mission que l'obligation de porter des T-shirts de couleur et au logo des agences en charge des programmes était souvent vécu comme une humiliation et un risque de décredibilisation additionnelle du gouvernement¹⁰³.

94. De plus, les programmes « argent contre travail » impliqués dans le déblaiement des décombres ne doivent théoriquement pas être utilisés pour déblayer les espaces privés. Ceci oblige les gens à dégager les débris des parcelles privées la nuit, dans des mauvaises conditions de sécurité et à les mettre dans les rues, là où des programmes « argent contre travail » peuvent les enlever dans la journée. L'impact sur la circulation dans Port-au-Prince est terrible.

¹⁰¹ interviews, analyse des documents,

¹⁰² Removing user fees for primary health care during humanitarian crisis, GHC position paper, March 2010.

¹⁰³ Observations directes, interviews, autres études et évaluations

95. En Haïti, le système humanitaire n'a fait que très peu d'effort dans la gestion de sa ressource la plus importante, son personnel. Pendant des mois, les équipes, notamment celles des Nations Unies, ont travaillé et vécu dans des conditions très précaires: tentes surchauffées, longues queues pour aller à la douche, etc. L'utilisation de deux bateaux de croisière et la mise en place de Camp Charly ont un instant amélioré la situation mais de nombreuses agences mentionnent un taux élevé de « surchauffe/épuisement » et d'évacuations médicales, deux symptômes bien connus de ce type de situation. Seul un nombre limité d'organisations a apporté un soutien psychologique à ses équipes. L'initiative de l'UNICEF de mettre en place un « hub » pour les briefings et débriefings à Santo Domingo doit être soulignée car ce type de mécanisme peut être très utile pour gérer des conditions à haut stress.

4. Les défis à venir

96. Même si la qualité de la réponse aux besoins créés par le séisme du 12 janvier a commencé à s'améliorer, la gestion des risques futurs en était encore à son balbutiement lors de l'ETR. La communauté de l'aide et les Haïtiens vont en effet être confrontés à des défis considérables, de natures et de probabilités différentes pour les prochains mois.¹⁰⁴

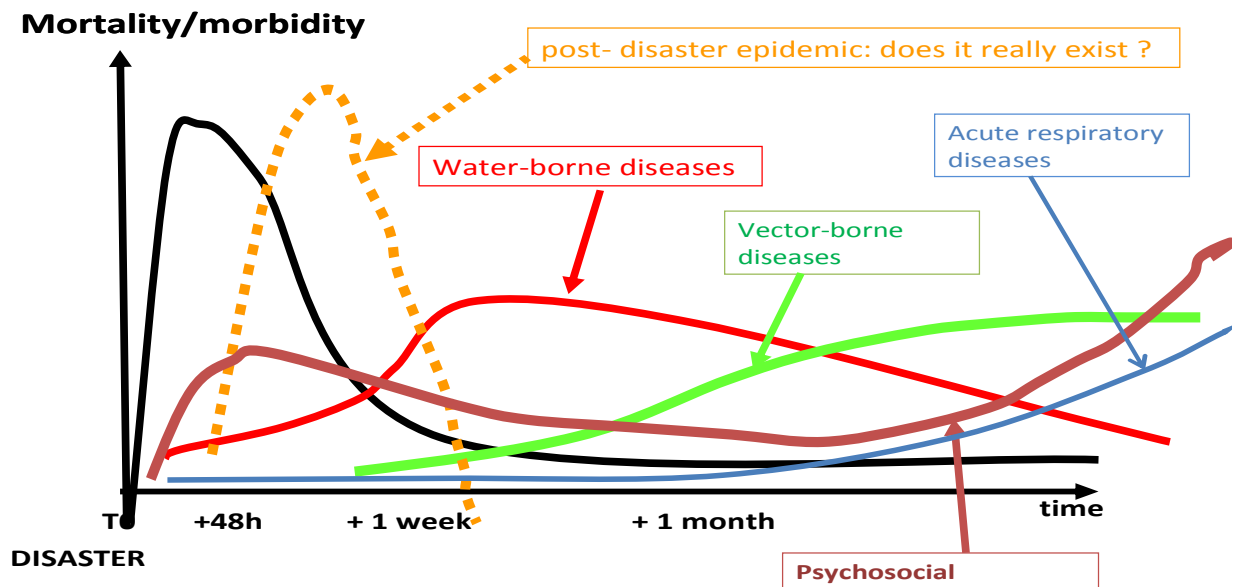
97. La gestion de la saison des pluies en cours, celle des cyclones à venir (qui s'annonce difficile selon les météorologues du centre des cyclones de Miami et les prédictions sur les dynamiques 2010 des phénomènes El Nino/La Nina) représentent des enjeux majeurs.

98. En plus de besoins identifiés lors de la phase d'urgence, d'autres besoins vont apparaître ou évoluer de façon en partie prévisible. Bien que chaque contexte soit spécifique et présente son propre profil épidémiologique, le modèle ci-dessous permet de réfléchir aux évolutions possibles des problèmes et permet une première anticipation des besoins en situation post-désastre¹⁰⁵. Dans le cas d'Haïti, une attention particulière doit être portée sur:

- Les maladies respiratoires aiguës: Les conditions de vie dans les sites et abris, surpeuplés et dans lesquels prévaut une forte insécurité économique, rendent fort probable l'explosion des maladies respiratoires ;
- Les futurs problèmes psychosociaux: La population d'Haïti vient de subir un choc terrible et doit gérer le deuil, la douleur, le contact prolongé avec la mort, notamment la gestion des corps des proches décédés. Tout ceci peut induire des problèmes dont l'ampleur n'apparaîtra que dans quelques mois.
- Il s'agira d'être capable d'apporter une assistance médicale, psychosociale et économique aux nombreux handicapés et amputés. Un des effets des séismes est en effet le nombre important de blessures graves ayant nécessité une amputation ou créé un handicap durable (membres écrasés mal réparés, infections mal gérées, protocoles de traitement inadaptés, certains conduisant directement à des amputations). De plus, on risque à terme d'avoir à reprendre de nombreux cas de traitements de fractures faits sans radio et pour lesquels les os se sont mal reconstruits. Les conséquences psychosociales et économiques de cette situation vont être importantes dans le futur. Malgré les efforts d'ONG comme Handicap International, Médecins du Monde ou la Croix-Rouge, il n'y avait au moment de l'ETR qu'une capacité encore limitée pour prendre en charge ces handicaps lourds. Dans un pays aussi pauvre qu'Haïti, où le chômage est endémique, trouver des solutions économiques pour ces populations vulnérabilisées va être un vrai défi.

¹⁰⁴ Les dynamiques de la plupart de ces phénomènes sont bien connues depuis les travaux de Philippe Mathieu et Jean Arsène Constant. (voir l'annexe 6 ainsi que des cartes en annexe 7 (Mathieu, P. /Constant, A. (2004).

¹⁰⁵ Modèle établi par le Groupe URD sur la base de nombreuses évaluations



99. Non des moindres, les risques de tensions sociales et politiques doivent être pris au sérieux. 2010 devait être une année électorale, c'est-à-dire une année de turbulence possible. Le niveau important d'insatisfaction des populations face à l'aide et au rôle de l'Etat haïtien, les jeux d'acteurs liés aux phases troublées du passé, tout ceci contribue à créer un contexte potentiellement volatile et pour lequel il faut développer une veille très fine sur les jeux d'acteurs.

5. Conclusion

Une situation dépassant toutes les références mais une générosité extraordinaire

100. Le séisme qui a frappé Haïti le 12 janvier 2010 a été un évènement hors norme. La mobilisation internationale a elle aussi été extraordinaire. Néanmoins, avec les changements climatiques prévus et la proportion croissante de la population mondiale vivant dans des contextes urbains à risque, ce désastre pourrait bien n'être que le premier d'une longue série. Le système humanitaire a donc intérêt à apprendre le maximum de ce qu'il peut tirer de la situation en Haïti pour améliorer ses performances et sa redevabilité dans ce type de situation. Cette évaluation inter-agences en temps réel en Haïti, qui a été planifiée dès les premiers jours après le séisme et qui a pu se déployer sur le terrain moins de trois mois après le drame est un signe de l'engagement du système à s'améliorer.

101. La générosité du public et des bailleurs a été immense, de même que l'a été l'engagement du personnel de centaines d'agences et des Haïtiens eux mêmes, qui ont eu à travailler et à vivre dans des conditions très précaires, dans un environnement complexe chargé d'émotion.

102. En Haïti, de nombreux acteurs non-humanitaires, tels que la MINUSTAH, diverses forces armées, des bailleurs internationaux et les autorités nationales se sont impliquées dans la réponse. Le système de coordination a dû chercher à s'adapter pour interagir avec ces acteurs non conventionnels. S'il a relativement bien réussi avec les bailleurs, c'est loin d'être le cas avec les déploiements militaires et avec le gouvernement. Peu d'attention a été portée au sort et aux besoins des acteurs locaux. Pourtant, dans de nombreux cas, ces derniers étaient sous forte pression mais recevaient peu de soutien, ou au pire étaient complètement marginalisés, ce qui a laissé chez nombre d'entre eux une certaine frustration.¹⁰⁶

Une mobilisation incroyable mais avec un prix

103. La plupart des agences ont mobilisé leurs meilleures équipes et restent encore sous pression pour continuer d'avoir un personnel important sur le terrain. En revanche, le système de l'aide n'a pas bien traité ses ressources humaines. Les organisations continuent de faire travailler leur personnel dans des conditions précaires et le soutien psychologique a, la plupart du temps, été limité.

104. La réponse à la situation créée par le séisme du 12 janvier reste une opération complexe et de grande envergure, se déroulant dans un contexte difficile et changeant. Pour faire le point sur les éléments fondamentaux de l'action humanitaire, la conclusion de ce rapport tente de revenir sur quelques questions clés.

¹⁰⁶ Interviews avec du personnel haïtien à Port of Prince, Jacmel, Léogâne and Gonaïves

Le système de l'aide a-t-il permis de sauver des vies ?

105. **Oui, mais en nombre hélas relativement limité**, et essentiellement durant les 15 à 20 premiers jours. Comme dans la plupart des séismes, la grande majorité des pertes humaines (200.000 à 300.000 personnes selon les sources) est à déplorer les premières heures, soit directement sous les décombres, soit dans des zones inaccessibles. En Haïti, du fait du manque de formation en premier secours, de nombreuses personnes sont mortes d'hémorragie au milieu des ruines. Même si les mécanismes de secours ont fait des progrès très significatifs pour travailler dans les désastres de grande ampleur (développement des mécanismes de diagnostic rapide –UNDAC, FACT- et de réponse –ERU, Protection civile européenne, équipes diverses de recherche-déblaiement en milieu urbain), ils sont toujours confrontés à des contraintes politiques et logistiques considérables. Le nombre de personnes sorties des décombres par les équipes Recherche-déblaiement, environ 130, est un record mondial. Toutefois, le déploiement de ces équipes, qui ont besoin d'importants supports logistiques, sont souvent d'abord concentrées à secourir leurs propres ressortissants, et ont été confrontées aux limitations imposées sur l'utilisation de l'aéroport par l'armée américaine, a contribué à la saturation des capacités de l'aéroport. Ceci a encore réduit la vitesse de mise en place des équipes médicales et de leur équipement. Si les activités de chirurgie ont commencé dès le lendemain grâce aux équipes déjà en place, la montée en puissance de la capacité d'opération a été ralentie par les contraintes à l'aéroport et sur la route entre Santo Domingo et Port-au-Prince.

106. L'aide a-t-elle contribué à sauver des vies après la phase d'extrême urgence?

L'extraordinaire mobilisation dans le secteur de la santé a continué de façon significative après a phase d'extrême urgence. Ainsi entre le 11 janvier et le 31 mars, MSF a pu opérer 11.749 patients et en a traité en tout 173.757. Dans le même temps, le mouvement de la Croix Rouge en a traité 95.000. Mais à partir de la fin janvier, une grande partie de ces soins a été centrée sur la reprise des opérations diverses faites dans l'urgence (gestion des infections, etc.) et à des questions de santé publique plus générales. Si des quantités importantes d'eau sont délivrées quotidiennement, il est clair que le recours très systématique de nombreux Haïtiens à l'eau traitée en osmose inversée par le secteur privé pour leur consommation quotidienne a été un facteur essentiel du taux bas de maladies liées à l'eau.

L'aide internationale déployée a-t-elle diminué les souffrances ?

107. **Oui, mais encore superficiellement.** D'un côté, la plupart des Haïtiens a apprécié le fait que certains services ont été gratuits et parfois même plus accessibles qu'avant le séisme (santé, eau dans certaines zones). Des personnes interviewées ont même déclaré que le niveau du système de santé s'était amélioré en comparaison avec la situation « pré-séisme ». Par ailleurs, comme de nombreux abris d'urgence sont déjà très dégradés et ne sont plus étanches, de nombreuses personnes passent fréquemment la nuit debout et portant leurs enfants endormis dans les bras.

108. Si on prend en compte l'extraordinaire résilience des Haïtiens eux-mêmes, la situation se redirige vers ce qu'elle était avant le séisme et qui caractérise un pays où plus de 70% de la population vit avec moins de 2 dollars US/jour. La comparaison de l'efficacité de l'aide sur la réduction de la mortalité doit alors être faite avec l'efficacité des pratiques antérieures au séisme et les données chiffrées ne sont pas encore disponibles. La dignité des individus a parfois été mise en question dans ces sites : les femmes sont confrontées à des tentatives d'exploitation sexuelle et doivent parfois attendre des heures sous le soleil pour accéder à l'aide.

Le système de l'aide est-il prêt à gérer les défis qui s'annoncent ?

109. **Pas encore.** La saison des pluies qui a déjà commencé rend très précaire la vie dans les sites. Les déplacements des débris vers les canaux de drainage finissent par combler ces derniers, bloquant ainsi la fonction drainage et entraînant des risques d'inondation. Les pentes non stabilisées de certains quartiers de la ville sont des lieux propices aux glissements de terrain. La plupart des tentes et abris ne résisteront pas à une tempête tropicale, et encore moins à un cyclone. Enfin, et même si la population haïtienne n'est pas d'une nature violente, le niveau d'insatisfaction et de frustration est inquiétant. L'utilisation politique de tensions sociales manipulées peut, en année d'élections, conduire à des troubles sociaux et au développement d'une situation d'insécurité.

Le système humanitaire est-il un système apprenant ?

110. **En partie oui** : De nombreuses leçons ont en effet été tirées et quelques unes sont appliquées. Le besoin de déployer rapidement et dès le début des opérations des équipes pour gérer les questions d'environnement et pour lancer très tôt les activités de relèvement est une de leçons tirées de désastres précédents et mise en œuvre en Haïti. De même que le sont les programmes dédiés à injecter du cash via des interventions de type « déblaiement » dans une économie urbaine dévastée et l'importance de mettre l'accent sur des reconstructions plus sûres. Il y a néanmoins de fortes entraves aux processus d'apprentissage. Les leçons tirées et les recommandations sont rarement reliées à un domaine d'application. Ainsi, l'utilisation de recommandations hors de leur domaine de validité peut ne pas avoir l'impact espéré. **Trop souvent hélas, les leçons apprises de précédentes crises sont tout simplement ignorées et non prises en compte.** Il y a aussi une tendance à souvent chercher à réinventer la roue. Le faible niveau d'engagement avec les populations et la coopération limitée avec les autorités locales restent des comportements dominants, tandis que la rapide rotation du personnel empêche la création de mémoires institutionnelles. Les envois de médicaments périmés, avec un label non compréhensible¹⁰⁷, continuent d'avoir lieu alors que depuis des années on essaye de les bloquer !

¹⁰⁷ WHO/EDM/PAR/99.4, Guidelines for Drug Donations.

6. Recommandations

111. Un des buts de l'ETR en Haïti était de restituer très vite les constats et recommandations aux équipes pays pour qu'elles puissent les utiliser rapidement. L'autre objectif était de produire des recommandations pour cette phase des trois premiers mois dans la perspective des prochains désastres. L'équipe ETR a fait tout ce qu'elle a pu pour assurer différents types de retour d'expérience.

112. Par une analyse du contexte dans lequel la catastrophe a eu lieu, de la chronologie de la réponse et des contraintes ayant affectées le déploiement de l'aide (cf. chapitre 2), l'équipe de l'ETR a tenté de définir le domaine d'application des recommandations élaborées. Une partie de ces recommandations s'adresse à la suite des opérations en Haïti, les autres visent à faciliter l'assistance humanitaire dans des contextes dont les caractéristiques se rapprochent de celles d'Haïti :

- Pays très pauvre avec plus de 70 % de la population vivant avec moins de 2 dollars US ;
- Pays dans lequel les catastrophes sont fréquentes ;
- Désastre de grande ampleur, lié à un phénomène naturel et doté d'une cinétique rapide;
- Contexte urbain ;
- Pas de conflit armé mais risque de violence sociale et politique ;
- Système de gouvernance relativement faible mais forte polarisation de la société civile ;
- Très forte couverture médiatique ;
- Dans la sphère d'influence d'un grand pays et de puissances régionales;
- Flux importants de ressources, y compris militaires;
- Très importante présence d'acteurs variés et dotés de capacités très inégales.

113. Plusieurs semaines se sont passées depuis les visites de terrain et certaines des recommandations, qui avaient déjà été présentées fin avril-début mai sont déjà en cours de mise en œuvre tandis que d'autres ont peut-être déjà été rendues obsolètes par l'évolution du contexte. Les recommandations pour d'autres catastrophes (en Haïti ou ailleurs) sont concentrées sur six points clés pour la réponse à des désastres de grande ampleur, à cinétique rapide et en milieu urbain.

6.1 Recommandations pour une utilisation immédiate en Haïti

Il faut développer une approche urbaine

3. **L'équipe humanitaire pays en Haïti doit faire de sérieux efforts pour adapter sa réponse aux caractéristiques urbaines du contexte des zones touchées.** Même si le déplacement des populations vers des camps importants hors de la ville peut apparaître comme une solution attractive, voir la seule pour reloger des populations hors des zones à risques du fait des pluies et de la saison des cyclones à venir, elle revient en fait à recréer des contextes connus et maîtrisés par les acteurs, une sorte de « zone de confort » où les savoir-faire humanitaires sont rodés, contrairement à l'intervention au cœur de la ville. Il faut pourtant que les acteurs décident de quitter cette zone de confort pour se confronter aux vrais défis de l'action humanitaire en ville et pour cela :

- a. Passent d'un système ciblant uniquement les individus pour se rapprocher des besoins des structures sociales et de service des quartiers;
- b. Travaillent en collaboration avec les administrations urbaines, les acteurs de développement en place et, si pertinent, avec le secteur privé afin d'optimiser les contributions des uns et des autres dans la fourniture des services aux populations.

114. **L'équipe humanitaire pays doit organiser des échanges avec des experts nationaux et internationaux des questions urbaines** (de la Banque mondiale, d'UNHABITAT ou d'institutions spécialisées présentes en Haïti ou connaissant le contexte), pour réfléchir aux défis et mesures à prendre. Les ONG doivent aussi réfléchir au recrutement de spécialistes des questions urbaines en soutien à leurs programmes.

Sans perdre de vue les enjeux ruraux

115. **Les agences d'aide doivent rapidement réactiver et renforcer leurs programmes en faveur des populations rurales.** Ceci est important afin de garder certaines familles de déplacés dans les campagnes et éviter d'engorger les villes déjà surchargées. Les bailleurs doivent urgemment supporter ces programmes ruraux, et notamment ceux liés au renforcement des résiliences des familles et communautés hôtes et déplacées.

Il faut être plus inclusif avec les acteurs haïtiens

116. **Les acteurs humanitaires doivent utiliser le français ou le créole comme langue de travail.** Toutes les réunions et documentations doivent être tenues/disponibles en français. Pour cela, les institutions doivent recruter du personnel francophone ou créolophone. Quand ce n'est pas possible, les agences doivent assurer des traductions. L'équipe humanitaire pays doit envisager la création d'un service de traduction afin d'assurer que les documents clés soient disponibles en français ou créole.

117. **Insérer les clusters au sein des ministères techniques**¹⁰⁸. Le but ultime doit être l'intégration des clusters dans les structures gouvernementales, selon l'exemple de la DINEPA. Quand ce n'est pas possible pour des raisons de capacité, le cluster doit de toute façon être codirigé par une institution du gouvernement. Quand les clusters n'ont pas d'homologue direct, il faut imaginer quelle restructuration du système des clusters permettrait de mieux s'ajuster aux structures nationales ou qui devrait être le point focal au sein du gouvernement. Chaque fois que cela est possible, les réunions des clusters devraient prendre place dans les locaux des institutions haïtiennes. Les bailleurs doivent soutenir le gouvernement pour qu'il puisse être capable d'organiser de telles réunions.

118. **Améliorer la communication avec les populations affectées et assurer qu'elles soient bien informées.** Les clusters devraient plus systématiquement utiliser les services de communication et l'expertise de l'Initiative CDAC et développer des stratégies de communication envers les populations au sein de chaque stratégie cluster. Une bonne communication avec les populations permet une meilleure gestion des attentes. Les réunions des clusters peuvent être utilisées comme lieu de partage des bonnes pratiques en termes de participation des populations. Ces approches participatives doivent d'ailleurs être plus promues au sein des clusters. Des formations aux méthodes participatives peuvent d'ailleurs être proposées pour les personnels nationaux et internationaux. Les acteurs opérationnels doivent chercher à mieux travailler avec les comités des quartiers.

119. **Les agences humanitaires et ONG internationales** doivent adapter leurs restrictions sécuritaires (couvre-feu, escortes, etc.) pour faciliter la circulation dans la ville et la rencontre avec les populations. Les procédures de convois et d'escorte doivent être réduites et le système de suivi de la situation, d'analyse et d'alerte doit être renforcé.

Gérer les effets secondaires non attendus

120. **Les coordinateurs de ces clusters et les mécanismes inter-clusters doivent organiser des sessions spéciales pour réfléchir aux effets secondaires négatifs de l'aide humanitaire.** Ces sessions doivent aussi être utilisées pour développer des approches communes pour anticiper et réduire ces risques et réduire les effets négatifs.

121. **Le cluster santé** devrait utiliser une telle session pour analyser l'impact de la gratuité des soins sur l'économie globale du secteur et élaborer des modèles avec le gouvernement, des économistes et les acteurs de développement. Les bailleurs doivent soutenir ces efforts car ils peuvent produire des « bonnes pratiques » utiles pour des pays confrontés à des problèmes similaires. Le cluster au niveau global doit aussi participer à cet exercice pour assurer la capitalisation des expériences.

¹⁰⁸ Voir les recommandations in Binder, A./ Grünewald, F. (2010)

122. **Le cluster Relèvement précoce ainsi que les bailleurs** doivent aussi utiliser ce type de session sur les risques d'effets négatifs pour analyser les effets secondaires des programmes « Argent contre travail ». Si les programmes pour dégager les décombres sont en eux-mêmes l'application de leçons tirées d'expériences passées, l'équipe ETR a identifié quelques risques d'effets négatifs (voir chapitre 3.2). Le cluster doit analyser l'impact des programmes « Argent contre travail » sur la réputation du gouvernement, sur la stigmatisation des groupes vulnérables et trouver des mécanismes d'ajustement. Ceci doit aussi aider à mieux explorer la question de l'utilisation de ce type de programme sur des terrains privés. Là encore, le niveau global doit supporter les dynamiques d'évaluation et de capitalisation d'expériences.

Améliorer la préparation pour les défis futurs

123. **Il faut assurer que les efforts de préparation soient faits à l'échelle nationale et provinciale.** L'équipe humanitaire pays, le BCAH/OCHA et les agences en charge des clusters doivent assurer que les mesures de préparation aux désastres soient prévues pour le niveau national et pas seulement pour la zone touchée par le séisme. Ces exercices doivent impérativement être conduits avec le gouvernement, notamment la DPC, le BCAH/OCHA et la MINUSTAH tant au niveau national que dans les provinces.

124. **La Croix Rouge haïtienne**, avec le soutien du Mouvement international de la Croix-Rouge, de la DPC et du ministère de l'éducation doit assurer que des formations aux premiers secours soient disponibles de façon systématique dans les écoles, les administrations publiques et les institutions de la société civile, y compris les comités des camps. Ces formations doivent être mises en place en priorité dans les zones à risques.

125. **Les agences en charge des clusters** et les ONG doivent rapidement réapprovisionner les stocks d'urgence, notamment en bâches et tentes, qui vont être sans doute nécessaires dans les mois à venir.

6.2 Recommandations pour de futures catastrophes de grande amplitude

126. Pour répondre de façon efficace aux prochaines catastrophes de grande ampleur dans des contextes urbains, la communauté humanitaire va devoir affiner ses méthodes d'analyse, revoir certains de ses paradigmes, renforcer sa coordination, revoir sa communication, améliorer la mobilisation des ressources et s'assurer d'un leadership stratégique.

Affiner l'analyse

127. Les agences humanitaires et les ONG, en collaboration avec les bailleurs, doivent établir un diagnostic holistique de la situation incluant:

- a. **Une analyse du contexte** avec à la fois un regard sur le passé et une réflexion anticipatrice sur le futur;
- b. **Une estimation des besoins** qui informe rapidement les décideurs et qui est régulièrement remise à jours afin de pouvoir permettre la prise en compte des changements dans les contextes et les besoins;
- c. **Une évaluation des capacités** des acteurs locaux pour identifier leurs forces et faiblesses et assurer que l'on puisse les soutenir;
- d. **Description des contraintes** pour assurer que leurs conséquences programmatiques puissent être prises en compte en amont dans l'élaboration des stratégies humanitaires.

128. Le BCAH/OCHA doit, en coopération avec les agences en charge des clusters, créer un espace pour non seulement collecter, mais aussi harmoniser les recherches d'information, renforcer leur analyse et développer les réflexions multidisciplinaires qui vont plus loin qu'une simple problématique inter-clusters et qui doivent aussi permettre une meilleure prise en compte des questions transversales. Ce lieu pourrait prendre une forme inspirée des expériences des Centres d'information humanitaire (HIC).

Revoir certains des paradigmes de l'aide humanitaire

129. La communauté humanitaire (Nations Unies, ONG, Mouvement international de la Croix-Rouge, bailleurs, chercheurs et groupes élaborant les politiques) doivent revoir certains des paradigmes qui entravent la mise en place d'une aide adaptée.

- a. **Prendre des « lunettes urbaines »:** Les fondements historiques de l'aide humanitaire contemporaine sont basées sur des expériences de camps de réfugiés et de personnes déplacés en zone rurale. Les contextes urbains sont encore largement étrangers aux humanitaires. Il est urgent de développer les connaissances et la formation des acteurs pour que l'aide humanitaire puisse mieux prendre en compte les caractéristiques particulières des contextes urbains.
- b. **Mettre en place des approches participatives et de consultation des populations:** L'interaction avec les populations et institutions de base doit être vue comme un impératif, non une difficulté. Si nécessaire, des outils spécialisés¹⁰⁹ et des opportunités de formations doivent être mis à la disposition des acteurs de l'aide.

¹⁰⁹ Tel que le Manuel de la Participation produit par le Groupe URD pour l'Etude globale sur la participation d'ALNAP.

- c. **Revoir la gestion de la sécurité.** La gestion de la sécurité doit faciliter, non entraver le travail des humanitaires et l'accès des populations aux secours. L'accent sur l'acceptance des acteurs de l'aide et une bonne compréhension des contextes doit remplacer la priorité donnée aux mécanismes de dissuasion.
- d. **Supporter les stratégies de survies et les mécanismes adaptatifs comme moyens de réduire les souffrances.** Comme les stratégies de récupération des populations commencent en général le lendemain du désastre, l'assistance humanitaire doit développer ses capacités pour supporter ces mécanismes de survie. Dans les contextes comme Haïti, il est important et urgent d'éviter l'effondrement de mécanismes essentiels comme les filières de micro-finance. Soutenir les populations qui fuient la zone touchée par le désastre doit aussi faire partie de la stratégie humanitaire globale. Hélas, le système humanitaire prend rarement en compte ces éléments, préférant souvent des solutions plus simples au niveau logistique (camps, sites de relocalisation).

130. La communauté humanitaire (ONU, ONG, Croix Rouge, bailleurs, chercheurs, etc.) doit revisiter de façon créative le **paradigme de l'aide gratuite** et établir plus de liens avec le secteur privé. Ce paradigme doit être ajusté dans les secteurs fortement privatisés (en Haïti : santé, éducation, eau) de la même façon qu'on a vu évoluer l'aide alimentaire de la distribution simple vers des programmes plus complexes (vivres contre travail, cash et bons). Comment va-t-on gérer la nécessité de payer les personnels de santé des hôpitaux privés qui ont perdu leurs sources de revenus avec l'arrivée de l'aide ?

Avoir des ressources appropriées (en quantité, qualité, rapidité)

131. **Soutenir les capacités nationales et locales:** Il ne suffit pas de dire que la responsabilité première de la réponse et la coordination de l'aide doivent être dans les mains de l'Etat touché par la catastrophe. Idéalement, le dialogue entre les acteurs de l'aide et les bailleurs doit faire partie des efforts de préparation pré-désastre. Un travail d'inventaire et de cartographie des capacités et ressources des institutions locales doit être réalisé dans les contextes à risques. Le système doit soit apporter une assistance extérieure à ces mécanismes nationaux en amont des désastres, soit, quand ceci n'est pas possible, le faire rapidement juste après le désastre. Les bailleurs et l'ONU doivent s'assurer de l'état des capacités du gouvernement et identifier rapidement à quel type de besoins il faut répondre pour que les institutions nationales et locales puissent jouer correctement le rôle que l'on attend d'elles.

132. **Apporter des ressources humaines adaptées.** Les agences doivent s'assurer que le personnel qu'elles envoient possède l'expertise et l'expérience nécessaires pour participer efficacement à la réponse. Les agences en charge des clusters doivent s'assurer qu'elles envoient du personnel de haut niveau non seulement pour leurs propres programmes mais aussi pour les postes de coordination. Le BCAH/OCHA doit s'assurer qu'il déploie le bon personnel, doté d'un équipement adapté pour les fonctions clés de coordination et de gestion de l'information. Toutes les agences doivent assurer que le personnel envoyé ont les bonnes aptitudes linguistiques pour pouvoir communiquer avec les populations et les autorités et quand ce n'est pas possible d'assurer la présence de traducteurs. Elles doivent aussi limiter l'utilisation de personnels déployés pour des missions de support court à deux rotations et systématiser de façon plus rapide les missions de plus longue durée.

133. **Il faut assurer des conditions de vie et de travail acceptable pour éviter l'épuisement des équipes.** Les ressources humaines locales et internationales sont les ingrédients essentiels dans la qualité de la réponse et doivent être gérés avec soin.

134. **Il importe de mieux gérer les flux d'aide en nature:** Les bailleurs (notamment ceux participant à l'initiative "Good Humanitarian Donorship"), le CPIO/IASC et les coordinations d'ONG doivent travailler ensemble sur des codes de conduite pour les dotations en nature et les disséminer largement. Ces processus de régulation doivent permettre de gérer les dons en nature en amont et éviter les envois en nature inadaptés ou dangereux.

135. **Le rôle des bailleurs pour la coordination des opérations et leurs coordinations est essentiel.** Néanmoins, ils ne doivent pas s'impliquer dans du micro-management des opérations, ni imposer trop de visites de haut niveau. Les exercices de suivi et les visites doivent être organisés de façon à ne pas trop prendre de temps et d'énergie des équipes de terrain.

136. **Les ressources doivent pouvoir être utilisées de façon flexible en fonction des évolutions des besoins et des circonstances sur le terrain.** Les désastres de grande ampleur demandent des ressources importantes qui doivent être de qualité, pouvant être utilisées de façon flexible et dans un cadre temporel approprié. Les réallocations et modifications d'utilisation doivent pouvoir être faites sans que les changements dans les documents contractuels soient des cauchemars administratifs.

Renforcer et adapter la coordination

137. Le CPIO/IASC et les clusters globaux doivent développer des directives pour **gérer les contextes où les flux d'acteurs sont très importants**. L'expérience d'Haïti montre qu'il est possible de séparer les différentes fonctions de coordination des clusters: partage d'informations, élaboration de stratégies. Si les fonctions stratégiques doivent être conduites de façon transparente mais sur la base d'un nombre limité d'acteurs (le gouvernement, l'agence en charge du cluster et quelques acteurs expérimentés), le partage d'informations doit être très large et ouvert à tous les acteurs.

138. Dans les contextes de catastrophes naturelles, le Coordinateur des Secours d'Urgence (ERC) et les clusters globaux doivent soutenir le HC et l'équipe humanitaire pays pour la **mise en place de coordinations sectorielles (clusters) compatibles avec les mécanismes de coordination locaux**. L'approche cluster doit trouver ses modalités opératoires qui lui permettent de ne pas exclure les acteurs locaux.

139. Les mécanismes inter-clusters doivent renforcer les coordinations géographiques quand celles-ci apparaissent plus appropriées que les mécanismes de coordination sectorielle verticaux, soit parce qu'il y a un nombre limité d'acteurs sur le terrain (l'inter-cluster remplaçant les réunions de clusters), soit parce que cela facilite le travail avec les autorités des niveaux infra- (municipalités, quartiers).

La gestion de la communication est un élément essentiel de la gestion de la crise

140. La prise en compte des attentes des populations, de la presse, des bailleurs et de façon plus large des opinions publiques est fondamentale dans la communication de crise.

141. Dans les contextes à forte pression médiatique, il importe que le BCAH/OCHA puisse renforcer le bureau du CH avec un porte-parole professionnel qui puisse prendre en charge la relation avec les médias.

Il faut un leadership crédible et charismatique

4. Le leadership est un enjeu majeur de la réforme humanitaire de l'ONU. S'il y a eu quelques progrès, Haïti montre qu'il y a encore une longue route à parcourir. Il faut pouvoir mieux gérer tant les crises de leadership ponctuelles que celles à long terme. Vue l'efficacité de DPKO dans le rétablissement de son leadership sur les niveaux politiques et militaires à travers son nouveau mécanisme de soutien au terrain, le BCAH/OCHA devrait initier un exercice d'apprentissage commun avec DPKO. Ceci permettrait à OCHA d'en apprendre plus sur ce mécanisme et de voir lesquelles de ses facettes pourraient être utiles au secteur humanitaire. Une opportunité pour cela pourrait être les évaluations internes prévues de DPKO et d'OCHA sur la réponse au séisme du 12 janvier.

ANNEXES

Annexe 1: Termes de référence

INTER-AGENCY REAL-TIME EVALUATION (IA RTE) OF THE HUMANITARIAN RESPONSE TO THE HAITI EARTHQUAKE

Evaluation Framework

Current as of 9 April 2010

1. INTRODUCTION

In recent years, efforts have been increasingly directed towards improving humanitarian response through inter-agency real-time evaluations (IA RTEs). An IA RTE can be defined as an evaluation carried out at the early implementation stages of a humanitarian operation which almost simultaneously feeds back findings for immediate use by the broader humanitarian community, particularly at the field level. An IA RTE is primarily intended for sudden-onset disasters, or protracted crises undergoing a phase of rapid deterioration or escalating violence.¹¹⁰ These evaluations differ from other forms of humanitarian evaluation in their speed, coverage, methods, and outputs. IA RTEs are typified by their shared management and methodological oversight through global and national level inter-agency reference and management groups; speed of mobilization, feedback and follow-up; light, agile approaches; restricted scope; and participatory methods.¹¹¹ Ideally, IA RTEs seek to unlock inter-agency coordination problems or operational bottlenecks and provide real-time learning to the field.¹¹²

As an initiative of the Inter-Agency Standing Committee (IASC), IA RTEs have thus far been applied in the context of natural disasters. Based on the results of a two-year testing phase in such contexts, in July 2009 the IASC's Working Group accepted IA RTEs for regular implementation. In this regard, the IASC IA RTE Interest Group¹¹³ has agreed to carry out an IA RTE in Haiti, for which support was consequently requested in the Flash Appeal. Under currently established procedures, remote monitoring (data provision and analysis) is being undertaken by OCHA's Evaluation and Studies Section. This will provide a unique opportunity to follow the evaluation of the process from the very outset of the response.

2. BACKGROUND TO THE CURRENT CRISIS

The strongest earthquake in Haiti in more than 200 years, measuring 7.0 on the Richter scale, rocked the impoverished Caribbean nation on 12 January at 4.53 p.m. (local time). The earthquake struck Ouest Province (population 2.2 million), with the epicentre 17 km south-west of Haiti's capital, Port-au-Prince. The nearby cities of Carrefour and Jacmel and other areas to the west and south of Port-au-Prince were also affected, with the town of Léogâne reported to be 80% destroyed.

Whilst these figures cannot be said to be definitive, according to the Government the earthquake has led to the deaths of over 230,000 people (2% of the population of Haiti), with 300,572 reported as having suffered injuries of various kinds, including at least 1,000 people who had at least one limb amputated. The affected population is estimated at three million (30% of the population of Haiti), of whom over 1,200,000 are in need of shelter support. As a measure of how the earthquake directly struck those who would normally offer emergency response, 102 UN staff died in the earthquake. The findings of the Post Disaster Needs Assessment (PDNA) reveal that the total value of damage and losses caused by the January 12 earthquake is estimated at US\$7.8 billion (US\$4.3 billion represents physical damage and US\$3.5 billion are economic losses)-over 120 percent of the 2009 gross domestic product.

The initial relief efforts in Haiti were challenged in an unprecedented way as much capital infrastructure was damaged or destroyed in the earthquake. Every significant entry point into Haiti that was expected to function in a relief effort was damaged, and huge obstacles needed to be overcome to initiate an emergency response. Extensive augmentation of the logistics infrastructure was required to begin operations. The level of casualties sustained by the civil service and damage to

¹¹⁰ Draft Inter Agency Real Time Evaluation (IA RTE) Concept Paper and Management Plan Prepared by the Evaluation and Studies Section, UN OCHA for the Inter Agency Standing Committee January 2009

¹¹¹ Inter-Agency Real Time Evaluations Concepts and Management Discussion Paper Prepared for the Evaluation and Studies Section, UN OCHA by John Telford (11 October 2009)

¹¹² Draft Inter Agency Real Time Evaluation (IA RTE) Concept Paper and Management Plan Prepared by the Evaluation and Studies Section, UN OCHA for the Inter Agency Standing Committee January 2009

¹¹³ Members in the IASC IA RTE IG are UNICEF, UNDP, INGOs (Care, Oxfam for ECB/SCHR), IFRC, FAO, WFP, OCHA, ALNAP.

public buildings has affected national capacity to lead and coordinate the response, although national and local authorities have been increasingly active and are key partners to the relief effort.

A Flash Appeal, requesting US\$562 million (later adjusted to \$577 million) in emergency humanitarian assistance, was launched on January 15 and 100% funded by February 16. Meanwhile, the country team in Haiti has mobilized the following 12 clusters: Camp Coordination and Camp Management, Education, Emergency Shelter and Non-Food Items, Food, Logistics, Nutrition, Protection, WASH, Agriculture, Early Recovery, Emergency Telecommunications, and Health. Six clusters have been established in the Dominican Republic: Logistics/ Telecommunications, Health, Emergency Shelter, WASH, Nutrition and Protection.

The need for a continued international humanitarian response is assessed as extremely high in terms of both scale and urgency. Some three million people require humanitarian assistance of some kind, most of whom are estimated to require urgent, lifesaving or life-sustaining response, while some mainly require livelihood support without being at increased risk to life, health or safety. Two million require food assistance. Host families and communities are bearing much of the burden of supporting displaced people, and need a range of assistance. Although some economic activity has resumed, the livelihoods of the majority of the affected population have been severely affected by the earthquake.

3. RATIONALE FOR AN IA-RTE IN HAITI

An IA RTE of the humanitarian response in Haiti meets the selection criteria identified by the IASC as possible triggers. It is a large-scale disaster with estimated 3 million people affected, a large Flash Appeal, and CERF allocations totaling some US\$ 40 million.

There are also valuable opportunities for lesson learning given the exceptional nature of the disaster. The level of devastation to infrastructure, national capacity and potential sources of resilience is unprecedented, leaving something of a blank slate for relief and recovery efforts. This disaster presents an opportunity to “build back better,” including by addressing factors pre-dating the earthquake (among others, those caused by long-standing violations of human rights) that contributed to the heightened vulnerability of Haitians to the event’s effects. This window of opportunity, coupled with the immense international attention likely to be accompanied by significant funding flows, and welcoming nature of the government and relative lack of access inhibitors, offers a unique palette from which to operate.

A key lesson emerging from recent natural disasters is that ensuring an effective transition to recovery is a key challenge when responding to earthquakes. In such situations, there is no gap phase between relief and recovery as may occur with refugee or similar complex emergencies, and households begin their recovery efforts immediately after the earthquake¹¹⁴. As such, this IA RTE of the Haiti Earthquake Disaster is envisaged to focus on the humanitarian response, including early recovery efforts and the subsequent transition to recovery. This real time evaluation will make use of a phased approach which will allow for both reflection and real-time feedback.

4. OBJECTIVES AND USE

Actions taken during the first weeks and months after a disaster have a major impact on the recovery process that follows.¹¹⁵ Accordingly, the first IA RTE team will be deployed during the initial response phase and no later than three months after the disaster. A subsequent mission will allow for reflection on uptake of lessons learned during the first phase and will further reflect upon the direction of the response.

The IA RTE will be multi-phased in its approach and aim to provide snapshots of current situations, including real-time feedback and learning to the UN Country Team (UNCT) and to the IASC locally. The main objective of the IA RTE is to assess the response and provide real time feedback and input into on-going decision making in the field. This will enable the adoption of corrective actions as needed.

The evaluation will in this way support the ongoing operational planning of the Humanitarian Country Team (HCT), which will be the most immediate user of the feedback and recommendations. During the transition to recovery phase, primary users will include those involved in the post-disaster needs assessment (PDNA) and recovery framework (RF) development processes, senior management and support functions within agencies involved in the response, donors, and others.

¹¹⁴ Responding to earthquakes 2008: Learning from earthquake relief and recovery operations. ALNAP, p. 2.

¹¹⁵ World Bank, 2006, p. xxii.

5. FOCUS

The IA RTE will focus in large part on the effectiveness and efficiency of the coordination and management systems, addressing critical issues related to both the provision of relief and to the transition to recovery. The evaluation will identify the extent to which the overall response achieved or did not achieve key objectives including addressing in a timely and meaningful way the needs of all segments of the affected population. As such, the IA-RTE will focus on the following specific aspects:

1. effectiveness, efficiency, timeliness and relevance of the **assessment, planning and management processes** and systems put into place (e.g., the PDNA, RF, and so on);
2. the effectiveness, efficiency, timeliness and relevance of the **overall response**, from the initial stage of search and rescue to assistance, time-critical early recovery and later-on rehabilitation and transition to the recovery process, including identification of critical gaps and bottlenecks;
3. adequacy of **coordination** and **connectedness** at large, not only in the response itself but also on issues such as advocacy, cross-cutting themes¹¹⁶, and so on; and
4. evolution of critical features in the **context**, as well as the evolution of **needs** and the way they are assessed.
5. attitudes, perceptions and behaviours of the affected population on issues that help illuminate the relevance, effectiveness, efficiency and timeliness of the response at various stages.

6. IA RTE FRAMEWORK

Given the large scale of the disaster and the protracted nature of the humanitarian response, the evaluation process will adopt a three-phased approach as outlined below. The Terms of Reference for each phase of the IA RTE will be presented as Annexes to this Global Framework ToR as they are finalized and finding is secured.

PHASE 1

Remote Monitoring (12th January – mid March)

During the first evaluation phase, key quantitative and qualitative data and critical information coming in from the field will be gathered and analyzed at the HQ level. This 'remote monitoring' has been carried out by OCHA's Evaluation and Studies Section (ESS). ESS collected data such as, for example: Situation Reports, Needs Assessment Reports, Key Messages, timelines of key decisions, timelines of cluster activation, timelines of the funding status, exit surveys, and main contact lists of key humanitarian stakeholders in Haiti. Documents, data and other inputs from other agencies were actively sought. The "remote monitoring" will help elicit a first impression of the main coordination issues during the initial response.

1st Mission on the Initial Response (Mid-March – April 2010)

The first IA RTE mission will focus on initial relief and time-critical early recovery responses. This mission will commence by end-March. The IA RTE will provide an assessment and real-time feedback addressing those issues most relevant during the initial phase of operations. A set of detailed Terms of Reference are attached as Annex 1.

PHASE 2

Survey of the Affected Population (October 2010)

Subject to the availability of adequate funding and in keeping with the growing concern for the more systematic inclusion of affected population views within all evaluations of humanitarian action a formal survey of affected populations is planned. This survey will provide additional data that will feed into the overall IA RTE process. The survey will take place during the early stages of the second mission (described below), in order to retrospectively assess respondents' views on the response over time as well as exploring their current views in real time on transition issues. The survey, which will contain a mix of closed- and open-ended items, will systematically measure the attitudes, perceptions and behaviors of the affected population in order to illuminate key issues. The survey will employ rigorous procedures to ensure that human subjects' protections are strictly upheld, and will be developed by the IA RTE Management Group (MG). The survey will be implemented by an independent survey research firm contracted separately from the IA RTE evaluation team. The feedback obtained from affected populations

¹¹⁶ E.g. age, disability, environment, gender, HIV/AIDS, mental health/psychological support

during the first phase will be used to inform the overall survey design. The survey will also be budgeted separately from the IA RTE itself. The Terms of Reference for the survey are presented as Annex 2.

2nd Mission on the Transition to Recovery Issues (October-December 2010)

A second mission approximately six months to seven months after the initial mission will be undertaken in order to assess implementation of recommendations and lessons learned from the first mission and to subsequently reflect upon relevance, effectiveness, efficiency and coverage during the transition process. At this time, there will be greater focus on issues related to the restoration of basic services, livelihoods, shelter, the reintegration of displaced populations, and national and local capacity development to promote longer-term recovery and sustainability. The second mission will integrate the results of the population survey, to the extent possible. Detailed ToR for this second mission will be defined based upon the findings from the first mission.

PHASE 3

Global Synthesis Report (January – February 2011)

During the final phase, the findings and recommendations from the previous two phases will be summarized and analyzed into a Global Synthesis Report. Whereas the two IA RTE mission reports will be light, short and directed at the HCT, the final synthesis report will draw together longer term lessons and conclusions for the humanitarian community as a whole.

7. MANAGEMENT ARRANGEMENTS

The IA RTE will be overseen by the IASC IA RTE Interest Group (IG). Day-to-day management of the evaluation will be led by a smaller Management Group (MG) which will be established on a voluntary basis and be made up of members of the IASC IA RTE Interest Group (IA RTE IG) interested to contribute their time and efforts. The MG will be chaired by OCHA's Evaluation Section in New York. Membership of the MG may vary according to the different phases of the evaluation; however, in general MG members will be expected to:

- Manage the entire evaluation process (including financial resource mobilization, team recruitment, reviewing the inception report, participate in the survey design, reviewing draft reports) for the particular phase;
- Offer in-country support during critical phases of the evaluation and travel to Haiti as needed;
- Monitor and assess the quality of all outputs on the evaluation;
- Provide guidance and institutional support to the external consultant(s), especially on issues of methodology;
- Recommend the approval of final report to the IA RTE IG;
- Represent the participating Agencies in discussion with the consultant(s) conducting the IA RTE;
- Represent the participating Agencies of the evaluation in dealings with the UN Country Team, Donor representatives and NGO communities.
- Keep the IA RTE Interest Group advised on key developments throughout the evaluation

Each phase of the evaluation will be contracted separately. The evaluation team selected for each phase will report to the MG established for that phase.

All evaluation products will first be submitted to the Management Group and will then be shared with the wider IA RTE Interest Group.

8. DURATION OF EVALUATION AND TENTATIVE TIMEPLAN

Action/event	Target Deadline
Emergency event(s)	12-Jan-10
Phase One: REMOTE MONITORING PHASE	
Remote Monitoring from HQ & Data Collection (via OTF, GCL Meetings, Virtual OSOCC, Sitreps)	12 Jan-Mid February
Drafting of Terms of Reference (ToR) & Expression of Interest (Eoi)	Mid-January
Reviewing and Approval of ToR & Eoi by IASC IA RTE Interest Group	End-January
Publication of Eoi on Relief Web & ALNAP	End-January
IA RTE Workshop in Rome (<i>Agreeing on common methodologies for Remote IA RTE data gathering</i>)	4 th February
Continued Remote Data Collection among Agencies (Exit Interviews with staff, brief surveys for example with UNDAC members etc.)	Mid – End February
Analysis of Remotely Gathered Data (<i>Identification of key issues of the response to date</i>)	End-March
Phase One: 1st MISSION ON THE INITIAL RESPONSE	
Hiring of Consultant – Contract signed	End-March
Desk Review and Study of Document Package , Handover of Remote Monitoring	Early April
Mobilization of Consultant & Mission Briefings in GVA & NY	Early April
Mission to Haiti and Dominican Republic	Early April – End April
Debriefings in GVA & NY, refinement and final report	Early May
Translation, packaging, dissemination (for subsequent communication & use phase)	Mid-May
Follow-up, as per standard IG/IASC/HCT approaches, to be developed	End May
Phase 2: SURVEY OF THE AFFECTED POPULATION	
Random-sample surveys with the affected population (carried out by an independent research company and managed by UNICEF in consultation with the RTE MG and others)	Early October
Phase 2: 2nd MISSION ON THE TRANSITION TO RECOVERY	
Hiring of Consultants – Contract signed	Early October
Desk Review and Study of Document Package; Handover of Existing Evaluation materials	Early October
Mobilization of Consultant & Mission Briefings in GVA & NY	Mid October
Mission to Haiti and Santo Domingo	Mid October- November
Debriefings in GVA & NY, refinement and final report	End November

Translation, packaging, dissemination (for subsequent communication & use phase)	Early December
Follow-up, as per standard IG/IASC/HCT approaches, to be developed	Mid December –January
Phase 3: SYNTHESIS REPORT	
Hiring of Consultant – Contract signed	Mid January
Desk Review and Study of the Previous two Missions and the Remote Monitoring	Mid January
Additional Information gathering (if necessary) via surveys and interviews	Mid January
Writing up draft report	End January
Debriefing Workshop in GVA & NY with participation from GCL, HCT etc.	Early February
Finalisation of Synthesis Report	Mid February

**Annex 1: INTER-AGENCY REAL-TIME EVALUATION (IA RTE) OF THE HUMANITARIAN RESPONSE TO THE HAITI EARTHQUAKE,
1st MISSION Terms of Reference**

1. BACKGROUND

The strongest earthquake in Haiti in more than 200 years, measuring 7.0 on the Richter scale, rocked the impoverished Caribbean nation on 12 January. The earthquake struck Ouest Province (population 2.2 million), with the epicentre 17 km south-west of Haiti’s capital, Port-au-Prince. The nearby cities of Carrefour and Jacmel and other areas to the west and south of Port-au-Prince were also affected, with the town of Léogâne reported to be 80% destroyed. Whilst these figures cannot be said to be definitive, according to the Government the earthquake has led to the deaths of over 230,000 people (2% of the population of Haiti), with 300,572 reported as having suffered injuries of various kinds, including at least 1,000 people who had at least one limb amputated. The affected population is estimated at three million (30% of the population of Haiti), of whom over 1,200,000 are in need of shelter support. As a measure of how the earthquake directly struck those who would normally offer emergency response, 102 UN staff died in the earthquake. The findings of the Post Disaster Needs Assessment (PDNA) reveal that the total value of damage and losses caused by the January 12 earthquake is estimated at US\$7.8 billion (US\$4.3 billion represents physical damage and US\$3.5 billion are economic losses)-over 120 percent of the 2009 gross domestic product. A Flash Appeal, requesting US\$562 million (later adjusted to \$577 million) in emergency humanitarian assistance, was launched on January 15 and 100% funded by February 16. Meanwhile, the country team in Haiti has mobilized the following 12 clusters: Camp Coordination and Camp Management, Education, Emergency Shelter and Non-Food Items, Food, Logistics, Nutrition, Protection, WASH, Agriculture, Early Recovery, Emergency Telecommunications, and Health. Six clusters have been established in the Dominican Republic: Logistics/ Telecommunications, Health, Emergency Shelter, WASH, Nutrition and Protection. The initial relief efforts in Haiti were challenged in an unprecedented way as much capital infrastructure was damaged or destroyed in the earthquake. Every significant entry point into Haiti that was expected to function in a relief effort was damaged, and huge obstacles needed to be overcome to initiate an emergency response. Extensive augmentation of the logistics infrastructure was required to begin operations. The level of casualties sustained by the civil service and damage to public buildings has affected national capacity to lead and coordinate the response, although national and local authorities have been increasingly active and are key partners to the relief effort.

2. OBJECTIVES AND USE

This evaluation constitutes the first phase of the multi-phased IA RTE and provides a snapshot of the current situation, including real-time feedback and learning to the UN Country Team (UNCT) and to the IASC locally. The main objective of the first IA RTE mission is to assess the response in order to inform management decision making in the field, and enable both field and headquarters staff to undertake corrective actions in real time. The results are envisaged to support the operational planning of the Humanitarian Country Team (HCT), which will be the most immediate user of the IA RTE process and its recommendations.

3. FOCUS

The IA RTE will focus in large part on the effectiveness and efficiency of the current coordination and management systems. The evaluation will identify the results of the response, namely the extent to which it achieved or did not achieve its objectives and meet the needs of all segments of the affected population, and will identify factors contributing to these results at every level (implementation, planning, assessment, judgment of context, cross-cutting issues). As such, the IA-RTE will focus on the following specific aspects:

6. the effectiveness, efficiency, timeliness and relevance of the **assessment, planning and management processes** and systems put into place (e.g., the PDNA, RF, and so on);
7. the effectiveness, efficiency, timeliness and relevance of the **initial response**, including identification of critical gaps and bottlenecks;
8. the adequacy of **coordination** and **connectedness** at large, not only in the response itself but also on issues such as advocacy, cross-cutting themes¹¹⁷, and so on; and
9. the evolution of critical features in the **context**, as well as the evolution of **needs** and the way they are assessed.

4. METHODOLOGY

The 1st mission on the Initial Response (Early April – end of May) will be carried out through analyses of various sources of information, including desk reviews. OCHA ESS will provide the evaluation team with data gathered during its remote monitoring preceding the field visits to Haiti (Port-au-Prince and Carrefour, Gressier, Leogane), as well as Santo Domingo in the Dominican Republic; interviews with key stakeholders (such as UN, I/NGOs, donors, affected communities, military and government) will be held and triangulated with monitoring data. Specific evaluation methods that might be considered to be applied are: key stakeholder analysis, standardized questionnaires, individual face-to-face meetings, small group semi-structured interviews, participant observation, and open-ended questioning. Briefing workshops in Port-au-Prince, Santo Domingo, New York and Geneva will serve as a mechanism to both feed back findings on a real-time basis, and further validate information which goes into the report.

5. KEY ISSUES AND QUESTIONS

The key initial question for the IA RTE would be: **How adequate was the response as a whole, and what operational results as well as positive and negative outcomes for the affected population did it produce?**

Specific issues and questions to be explored might include the following, broken down by overall response area:

Response covering the needs

Overarching questions:

- ***What were the main operational results, and the positive and negative outcomes for all segments of the affected population, during each phase?***
- ***Have appropriate common standards been developed within the coordination systems (globally and for each Cluster) and to what degree have these been met?***

Specific questions:

- How timely and successful is the humanitarian response in delivering against stated objectives/indicators (as per cluster work plans at the global and the country level, individual agencies' articulated benchmarks)?
- To what extent have critical gaps been identified and addressed in a timely way, both inter- and intra-cluster?
- How effectively have cross-cutting issues been addressed in the cluster response?
- How adequately have the psychosocial effects of the disaster been addressed in addition to the provision of life-saving interventions?
- What critical factors (e.g., security events, infrastructure, procedures, access, enabling environment, etc.) help explain why the response was or was not delivered in an adequate and timely manner?
- How effectively have humanitarian space, access and security been assessed, with a view to identifying and addressing bottlenecks and gaps?
- How effectively were the risks at delivery (e.g. sexual exploitation and abuse, gender-based violence) identified and addressed?

¹¹⁷ E.g. age, disability, environment, gender, HIV/AIDS, mental health/psychological support

- What is the humanitarian system's level of commitment and compliance to standards (such as SPHERE, INEE, some subset of the Core Commitments for Children in Humanitarian Action, HAP 2007 Standard in Humanitarian Accountability and Quality Management, Code of Conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and NGOs in Disaster Relief, guidance on civil-military relations and protected humanitarian space, etc.)?

Strategic and operational planning and resource mobilization

Overarching question:

- ***Have relevant, inclusive and appropriate strategic and response plans been developed in a timely way and based on analysis of the common needs assessment?***

Specific questions:

- How effective has the overall inter-agency planning and management process been?
- How timely, relevant and coherently inter-linked have the various appeals, strategies and operation plans (e.g., the Flash Appeal, PDNA, RF and the National Recovery Plan) been?
- To what extent have these been based on an inclusive and coordinated needs assessment and analysis that reflects the views of various international and national stakeholders, including government, civil society organizations and various segments of the affected population (including socially excluded groups and groups and individuals vulnerable to human rights violations due to discrimination and stigma)? (How quickly and adequately have these appeals been responded to? How adequate is the continuity of funding and staffing?)
- How adequately are recovery considerations incorporated into assessments, planning and provision of relief interventions?
- How adequately has the political dimension of Haiti's context been considered in assessments, planning and provision of relief and transition to recovery efforts?
- How sufficient have funding flows been, both in quantity and timeliness, so as to allow humanitarian actors to respond effectively to both humanitarian and time-critical early recovery needs?
- To what extent are the basic tenets of disaster risk reduction (DRR) being incorporated into planning and efforts in order to reduce further vulnerability?¹¹⁸
- To what extent did Clusters take humanitarian principles into account?

Coordination and Connectedness

Overarching questions:

- *Has an inclusive and well-managed coordination system been established early on, including with the national actors, the military and all other relevant stakeholders?*
- *Were activities planned in support to pre-existing response plans, structures and capacities?*
- *Was the coordination system supported by an efficient communication and information management system (e.g., enhancing information flow within the field, between field and HQs)?*
- *What systems have been put into place to monitor, report and evaluate the efficiency and effectiveness of the overall response? How adequate are these for measuring progress against objectives?*
- *How adequately have cross-cutting issues be dealt with in all aspects of the response and in all clusters/ sectors?*
- *Was an inclusive common strategy for security and access developed?*

Specific questions:

- To what extent does the coordination system support relief and recovery alike?
- In what ways, if any, has the cluster approach led to a more strategic response in terms of predictable leadership, partnership, cohesiveness and accountability?
- How effective has inter-cluster coordination been (with specific focus on cross cutting issues, Protection and Early Recovery)?
- How effective has the set up of the support hub in Santo Domingo, with shadow cluster-related functions in addition to the cluster activation, been?
- How effectively has the humanitarian community coordinated the response with the Government of Haiti and the international military forces?
- Has an effective integrated accountability framework been put in place? How well functioning and robust is it?
- In what ways, if any, has the government's leadership capacity been strengthened as it has the primary responsibility to respond to its people's needs?

¹¹⁸ These might include the following principles, among others: (1) ensuring that all projects are designed with a multi-hazard approach and do not pose new threats or increase the existing ones; (2) ensuring a 'build back safer' approach addressing underlying causes of risk and is informed by national and local assessments of risk; (3) promoting community participation (especially women and children) in all stages (from assessment, implementation to evaluation); (4) building on existing capacity of government, civil society and people; and (5) embracing partnership to ensure the effective use of resources at national and sub-national level.

- In what ways, if any, have national and local capacities been capitalized on and strengthened (e.g., in needs assessments?)
- How effectively have partnerships with civil society organizations and the affected communities themselves been built-up in order to maximize local ownership, and thereby enhance effectiveness, accountability and sustainability?

Context and Needs

Overarching question:

- ***What segments of the affected population could and could not be assisted, and why?***

Specific questions:

- Has a common needs assessment and analysis been carried out?
- What proportions of the affected population could be assisted? Who was excluded, and what were the key barriers to full access?
- How effectively have key bottlenecks and gaps in humanitarian space, access and security been assessed and addressed?
- How adequate and timely were situation timelines and statistical evidence on contextual factors (such as situation of the population - casualties, wounded, sick, degree of infrastructure destruction) to the needs of operational decision making?
- Has analysis of different needs, vulnerabilities and capacities and response design included a vision of the variant effects on men and women, girls and boys, and vulnerable groups? Has the disaggregated data (by age and gender) been available to inform the analysis?
- To what extent have the needs of all segments of the population, men and boys, women and girls and vulnerable groups been assessed and the differential needs of specific subpopulations been addressed?
- How far has the humanitarian response been tailored to meet national and local needs and ensure ownership at these levels by, and accountability to, affected populations? How far has the response been tailored to the divergent needs, vulnerabilities and capacities of girls and boys, women and men, young and old, and socially excluded groups?
- Has information about the humanitarian response been communicated in a manner that is widely accessible to the people of Haiti?

6. STAKEHOLDER INVOLVEMENT

The evaluation team will engage with staff from UN agencies, international NGOs, national NGOs, national stakeholders, government and donor organizations, as well as military actors. The team will acknowledge the significant workload already borne by in country staff and endeavor to ensure that any staff resource allocations to the evaluations are minimized. Interagency technical and policy support will be provided through the IA RTE Interest Group. It will be expected that the evaluation team will be as much as possible self-sufficient on the ground! The team will report its findings to the UNCT and humanitarian community (via the IASC) in Haiti, prior to leaving the region. Presentations in Geneva and/ or New York will follow within two weeks of the consultants' return from the field mission.

7. MANAGEMENT ARRANGEMENTS

The evaluation will be managed by a Management Group (MG), established on a voluntary basis by members of the IASC IA RTE Interest Group (IA RTE IG). Current members of the MG are UNICEF, OCHA, and ICVA. The MG will oversee the conduct and quality of the evaluation. The external consultant team (team leader) will report to the MG. The MG will have the following responsibilities:

- Manage the entire evaluation (including financial resource mobilization, team recruitment, reviewing the inception report, reviewing the report and the management response plan);
- Offering in-country support to the evaluation through their respective organizations;
- Monitor and assess the quality of the evaluation and its process;
- Provide guidance and institutional support to the external consultant, especially on issues of methodology;
- Provide and/or coordinate logistical support to the evaluation team;
- Facilitate the consultants access to key stakeholders and specific information or expertise needed to perform the assessment;
- Ensure that all stakeholders are kept informed;
- Ensure sufficient engagement by UNCT on initial findings prior to dissemination;
- Recommend the approval of final report to the IA RTE IG;
- Ensure a management response to the final report and monitor the subsequent follow up;
- Represent the participating Agencies in discussion with the consultant(s) conducting the IA RTE
- Represent the participating Agencies of the evaluation in dealings with the UN Country Team, Donor representative and NGO communities.

All evaluation products will be shared with the wider IA RTE Interest Group.

8. EVALUATION TEAM: Competency and Expertise Requirements

The evaluation will employ the services of a consultant company / research institute which will probably consists of a team of 2 international and 2 national consultants embodying the following collective experiences:

- Proven senior-level experience and ability to provide strategic recommendations to key stakeholders;
- Good knowledge of strategic and operational management of humanitarian operations, preferably in Haiti; the ability to bring on board national consultants(s) from Haiti would be an asset;
- Good knowledge of humanitarian system and its reforms, including of UN agencies, IFRC, NGOs, and local government disaster response structures and systems;
- Demonstrated experience in conducting evaluations of humanitarian programmes and the capacity to work collaboratively with multiple stakeholders and on a team;
- Strong experience in key sectors and/or in cross-cutting issues;
- Strong analytical skills and ability to clearly synthesize and present findings, draw practical conclusions and to prepare well-written reports in a timely manner;
- Strong workshop facilitation skills;
- Excellent writing and presentation skills in English and French (Creole would be an asset); and
- Immediate availability for the period indicated.

9. REPORTING REQUIREMENTS AND DELIVERABLES

- A **series of presentations of findings** to UNCT and humanitarian community in Port-au-Prince, New York and Geneva, as well as ALNAP meeting in London;
- A **final report** containing analytical elements related to the issues specified in this set of ToR. The report shall contain a short executive summary of no more than 2,000 words and a main text of no more than 10,000 words, both inclusive of clear and concise recommendations. Annexes should include a list of all individuals interviewed, a bibliography, a description of method(s) employed, a summary of survey results (if applicable), and any other relevant materials. The report will be submitted two weeks after the completion of the mission; and

The evaluation team will also be expected to contribute to conceptualizing the survey instrument forming the second phase of the IA RTE. Draft reports will be submitted within two weeks of the consultants' return from the field mission, upon which the UNCT and IA RTE Interest Group, will be afforded 7 days to comment. The document will subsequently be disseminated to a wider audience for comment. The evaluation team is solely responsible for the final products. While maintaining independence, the team will adhere to professional standards and language, particularly that which may relate to the protection of staff and operations. Direct consultations with affected populations will be a formal requirement of the evaluation unless security conditions are overriding. Additionally, agencies at the country level and the IA RTE IG will be consulted prior to the dissemination of any products emanating from the evaluation.

All analytical results and products arising from this evaluation will be owned by the IASC RTE IG. The team leader and/or members will not be allowed without prior authorization in writing to present any of the analytical results as his or her own work or to make use of the evaluation results for private publication purposes.

Compliance with United Nations Evaluation Group standards and ALNAP quality pro forma is expected and the evaluation report will be judged in this regard. The two documents are available from the website of the OCHA Evaluation and Studies Unit (<http://ochaonline.un.org/ess>). All external evaluation reports will also be submitted to ALNAP for inclusion in the regular meta-evaluation process that rates the quality of evaluation reports.

Annexe 2: Présentation des sources utilisées par l'ETR

Finding	Explanatory factors	direct observation	interviews with affected population	country level interviews	global interviews	group discussion with local NGOs	group discussion with INGOs	S/W analysis with key clusters	document analysis	other evaluations or studies	monitoring data
Timely coverage of the need for drinking water			X	X			X		X		
	Existence of local capacity and leadership	X		X							X
	Flexible funds			X			X				
Quick availability of important funds				X							X
	Questions about appropriateness and relevance of funding			X	X	X	X		X		X
	Strong media coverage	X		X	X						
	Proximity to the United States	X		X	X				X		X
	Field presence of donors	X		X	X						
	Headquarter support for quick launch of the Flash appeal			X	X				X		X
Instances of learning and innovation		X		X					X		
	country level demand for innovative solutions			X					X		
	political and headquarters support			X	X				X	X	
	dedicated individuals and resources	X		X	X				X		
Opportunities to create positive longer-term effects		X	X	X					X		

Weak situation analysis		X		X	X		X	X	X	X	
	inappropriate assessment tools	X	X	X					X	X	
	too high expectations of what is feasible			X		X					
	focus on quantitative data	X		X			X		X		
Limited capacities to respond to an urban disaster		X		X	X						
	lack of preparedness				X		X		X		X
	by-passing of local structures	X	X	X		X	X	X		X	
	experienced actors coming in late	X		X							
Insufficient coverage		X	X	X			X	X	X		
Exclusion of local population			X	X		X	X	X			
	biased assumptions and attitudes	X	X	X		X		X	X		
	lack of contextual and language knowledge	X	X	X		X	X	X	X	X	
	emphasis on speed			X	X				X		
	lack of government communication	X		X		X	X				
	heterogenous Haitian civil society			X		X	X				
Unintended negative effects of the response		X	X	X	X			X			
Quick mobilization of aid				X	X		X				X
	Long-term engagement led by regional powers			X	X					X	
	Strong headquarters support from DPKO and DFS			X	X				X		
	Experienced actors	X		X			X				

	Preparedness		X	X	X		X	X			
Quick mobilization of cluster but difficulties to deal with massive influx of actors				X	X		X	X			X
	Previous experience with cluster approach in Haiti			X			X				X
	Most cluster lead agencies and members are committed to cluster coordination	X		X							
	Timely and sufficient surge capacity facilitated handover between UNDAC and OCHA			X	X						X
Good coordination with donors		X		X						X	X
	Close country-level coordination between donors	X		X	X						X
	Donor policy to make cluster participation mandatory for implementing partners			X	X		X				X
	The cluster approach	X		X	X						
Difficulties to task the military				X	X		X		X		
	Limited humanitarian agenda-setting power			X	X		X	X	X		
	Legacy of limited coordination between MINUSTAH and UN Country Team			X					X	X	

	Lack of IASC guidance			X	X				X	X	
Insufficient coordination with national and local authorities		X		X		X	X	X		X	
	Limited government capacity	X	X	X		X	X				
	Limited direct support to the government	X		X						X	
	Limited link between clusters and government by donors			X				X		X	
	Failure to capitalize on MINUSTAH capacities			X							
Weak humanitarian leadership and a lack of strategy		X		X	X		X		X		
	Weakened Humanitarian Coordinator			X	X						
	Lack of cluster leadership (with exceptions)			X	X						X
	Lack of relevant strategic support from global level			X	X				X		X

Annexe 3: Itineraire de l'ETR

	08-avr	09-avr	10-avr	11-avr	12-avr	13-avr	14-avr	15-avr	16-avr	17-avr	18-avr	
7:00 AM												
8:00 AM												
9:00 AM		departure NY		Meeting OCHA	Meeting local consultant	Michel Chancy	8h meeting OCHA					
10:00 AM	meeting OCHA		9.30 CIMIL	Visite site Cité Militaire		Meeting OCHA		Meeting with Niels Scott OCHA	Rosanne Moise OGH Haiti Europe	doc.analysis	Joel Boutroue PM office	
11:00 AM	Meeting Management Group			Meeting with US Army	11h30 HCT	Visit to sites in Ravine Pintade	Meeting OCHA	Visit milk factory Vétérimed			Meeting local consultant	
12:00 PM			Visits to Bristout Bobin	Meeting with Civil society			Meeting with OCHA		Visit Camp Champs de Mars			
1:00 PM		Arrival PoP		Visits in sites	Technical working group IDP							
2:00 PM	Meetings OCHA	Logistics for the mission		Visit Ravine Pintade		Observation of distributions in IDP sites	Meeting with ACTED				Meeting local consultant	
3:00 PM					Meeting MSF			Inter cluster coordination		Meeting local consultant	Carl Louis Observatoire d'initiative citoyenne	
4:00 PM		Prises de contact	meeting withHabitat					Meetings in camps	UNFPA gabriel Biregain	Meeting with OCHA	Visits to different small sites	
5:00 PM		Meeting UNICEF	OIM									
6:00 PM	Meeting DPKO											
7:00 PM		Alban Novelon DINEPA	Philippe Mathieu	MSF Head of Office	IOM Habitat UNFPA	Meeting DINEPA	19h Martin Spitz Hotel Prince		Meeting national researchers			
8:00 PM												

	19-avr	20-avr	21-avr	22-avr	23-avr	24-avr	25-avr		26-avr	
7:00 AM	Leogane Gressier									
8:00 AM		Protection						FG	AB	
9:00 AM			Road to St Marc	Gonaives's mayor	Française and Team UNICEF		Work on documents			
10:00 AM		CCCM	Interviews with farmers St Marc	Camps outside Gonaives	Niels Scott Imput to Plincipals paper				Food Cluster	
11:00 AM		René Jean Jumeau Laboratoire des TP	Road to Gonaives	Food distribution	Preparation NGO Workshop		Camps place Boyer			
12:00 PM		UNCT meeting	Gonaives's mayor	visit Mairie St Marc		Meeting with Donors 2 rue Ogier			Meeting IOM	
1:00 PM		Protection cluster	Meeting with IDP in Gonaives	MINURCAT St Mars	Focus Groupe with NGO CARE House	Visit to Corail and kiosk in terrain de Golf	German Agro Allemande	Jacmel		
2:00 PM		Early Recovery		IDP site St Marc						
		meeting with UNICEF representative	MINUSTAH Pascale Lefrançois	IDP site St Marc						
3:00 PM		PAM representative Myrta Kaulard								
4:00 PM		Didier Lebret French Ambassadeur	OCHA		MINUSTAH David Harland					
5:00 PM			Meeting with IDP	Return to PoP						
6:00 PM				Meeting with Haiti Response Coalition			Meeting MSF Belgique			

	27-avr	28-avr	29-avr	30-avr	01-mai	02-mai	03-mai	04-mai	05-mai	04-June	07 June	10 June
7:00 AM												
8:00 AM	Niels Scott		Madame Jean Batiste DPC						Meeting MSF NY			
9:00 AM			Workshop with haitian NGO	Restitution Feed Back	meeting with Donors at ECHO office	Team work on the report	Preparation for MGM and IASC Debrief	Meeting donors				
10:00 AM		WHO Henriette Chamouillet										
11:00 AM												
12:00 PM	David Harland MINUSTAH	UNEP Maximilien Pardo Judex Eduarzin										
1:00 PM	René jean jumeau	Visit Camps Corail	Meeting with OCHA ERF		Departure from PoP			Session with David Ohama, Communication	Teleconference Gerald Gomez Panama			
2:00 PM	UNEP		Meeting with UNEP		retour New York				Wrap-up session with Scott Green		Intetview with UNICEF HQ	
3:00 PM	Agri Cluster		Meeting with Nigel Fisher, DSRSG	Meeting with OCHA			Debriefing IASC NY	Meeting Haidi Kuttub	Meeting with Loretta Hiber Girardet Need Assessment task force		Interview with UNICEF Geneva	
4:00 PM	Vincent Head of IOM 16h30		Workshop preparation	Meeting with Première Urgence					Meeting John Holmes	Interviews with UNICEF Panama	Interview with UNICEF Panama	
5:00 PM		Meeting with NGO coordination	Presentation Management Groupe	Meeting with UNHABITA		Meeting With Caroline de Bourbon Parma Special Envoy Office		Meeting WFP Denise Brown				
6:00 PM	Interview Greg Shelter								Departure for France	Interviews with UNICEF HQ	Interviews with UNICEF HQ	
7:00 PM			Presentation Management Groupe									
8:00 PM		Meeting UNOPS										

Particip
in Hea
Cluster
day

Annexe 4: liste des personnes rencontrées

Name	Surname	Organization	Position
Haitian Authorities			
Cherisseme	Aldebert	Delegation du Sud est (Jacmel)	General Secretary
Zidor	Fednel	Delegation du Sud est (Jacmel)	Delegué général
Nouvellon	Alban	DINEPA	Consultant
Jean-Baptiste	Alta	DPC	Director
Nazaire	Abel	DPC SPGRD	Deputy
Suréna	Yvolene	DPC/UNDAC	Special advisor
Boutroue	Joel	Bureau du Premier ministre	Special advisor
Crevecoeur	Jean Rodrigue		Ministry of Plan and Public Works
Chancy	Michael	Government of Haiti	Secretary of State for Animal Production
Jumeau	Jean-René	Special advisor	Ministère de l'Équipement
Wah	Tatiana	Earth Institute	Advisor in the PM office
Chancy	Michel	Ministère de l'Agriculture	Secrétaire d'Etat
Piere Charme	Daniel	Secrétariat d'Etat à la Jeunesse et aux Sports	Ministère à la Jeunesse et aux Sports
Saint Just	Wilson	Léogâne Municipality	Deputy Mayor
Donor Representatives			
Sunderland	Meaghan	Permanent mission of Canada, NY	
Van Zomeren	Marit	Permanent mission of the Netherlands,	
Da Silva	Luis Guilherme	Permanent mission of Brazil, New York	
Mercado	Douglas	Permanent mission of the USA, NY	
Yarlett	Kathryn	Permanent mission of Australia, NY	
Chow	Tak	Permanent mission of the UK, New York	
Cartanya	Laura	AECID/Haiti	
Sentrich	Rosa	AECID	
Brouant	Olivier	ECHO/Haiti	
Cecchin	Samy	ECHO/Haiti	
Berrendorf	Damien	ECHO/Haiti	Head of office.hait
Gadrey	Christophe	ECHO Brussels	Haiti Desk Officer
Le Bret	Didier	French Embassy in Port-au-Prince	Ambassador
Gottlieb	Greg	USAID/Humanitarian Coordination	
Dwyer	Alta	USAID DART	
Tokar	Kevin	CICDA/Haiti	
International NGOs			
Tripon	Pierre	ACF	Head of Mission
Sow	Suleymab	ACF	Surge capacity WASH cluster
Cyvoct	Genevrière	ACT Alliance	
Gedeon	Daniel	ActionAid	
Perez	Sophie	CARE	Head of Mission
Regis	Yves-Laurent	CARE	
Fay	Aine	Concern	
MacSortey	Dominic	Concernworldwide	
Berut	Cécile	AVSF	Head of Haiti office
Ziannini	Stefano	MSF-B	Head of Mission
Joseph	Edward P	NGO Coordination Support Office	
Mikanagu	Rachel	NGO Coordination Support Office	
Sorensen	Troels Egeskov	HAP	Accountability Adviser
Mathieu	Philippe	Oxfam Quebec/ Haiti	Head of Office
Martone	Gerald	IRC	Director of

			Humanitarian Affairs
Bain	Aisha	IRC	
Bilgin	Hakan	IRC	
Brady	Gregory	Plan Haiti	Emergency Program Manager
Dacius	Minaud	World Hope International	
Sullens	Kris	World Vision	
del Rio	Rosario	Plan International	
Jones	Penny	Plan International	
Peschmann	Julien	Première Urgence	
Wilson	Chris	Save the Children UK	
Sewell	D. Rosalind	Ushahidi	Director of Crisis Mapping
Moise	Rosanie	Veterimed	
Guenther	Dirk E.	Welthungerhilfe	Incoming Regional Direktor
Kühn	Michael	Welthungerhilfe	Regionaldirektor Haiti
Lloyed	Anne	Sphere/ HAP	
Grammont	Vincent	Consultant	
National NGOs			
Delencourt	Marie Fleurent	AAPL	
Emmanuel	N. Donnky	ALLO	
Laviolette	Wilson	ALLO	
Modelène	René	COFAVIV	
Dossous	Jean Wilson	FAVILEK	
Bazelais	Yolande	FAVILEK	
Isaac	Gloria	FAVILEK	
Jean-Louis	Karl	L'observatoire citoyen	Executive Director
Celestin	Gaelle Martine	Gfanm	
Jean Louis	Karl	Haiti Aid Watch Dog	
Miles	Melinda	Haiti Response Coalition	Co-Coordinator
Dessables	Djaloki	Haiti Response Coalition	
Etienne	Jean Eddy	HRC	
Augustin	Miegiette	HRC	
Dessables	Djaloki	MRC-TAYNA	
Miles	melinda	mRC-TAYNA	
Remesova	Blanka M.	PIN	
Bataille	billy	SOPUDEC	
Mathieu	Marjorie	Psychatre haitienne	
Dol	Réa	SOPUDEC	
UN Agencies			
El-Tayeb	Hawaa	DPKO	
Baud	Jacques F.	DPKO	Col (GS) Senior Policy & Doctrine Officer
Goulard		DPKO	Col.
Acuna	Juan	DPKO	Lt. Col. Military Liaison Officer,
El-Tayeb	Hawaa	DPKO	
Himmiche	Ahmed	DPKO	
Terjanian	James	FAO	
Blay	Caroline	IASC GenCap Project	GenCap Advisor
Ruiz	Daniel	IOM	Early Recovery Working Group
Mariano	Efreu Ecuriquez	IOM	
Quesada	Patrice	IOM	
Quesada	Patrice	IOM	
Le François	Pascale	MINUSTAH	HDS Gonaïves
Laroussi-Libeault	Lisa	MINUSTAH	HDS Léogâne
O Conors	Jacqueline	MINUSTAH	Head of Civil affairs St Marc
Majekodunim	Ben	MINUSTAH	

Monteiro-Pereira	Carlos	OCHA	Chief ACAEME
Isbell	Brian	OCHA	Civil-military Unit
Brown	James	OCHA	Civil-military Unit
Wall	Imogen	OCHA	CDAC
Mushcroft	Sarah	OCHA	Deputy Head of Office
Kuttab	Heidi	OCHA	Haiti Desk Officer
Scott	Nils	OCHA	Head of Office
Gundniz	Sune	OCHA	Inter lustezr New York Office
Djumapili	Safari	OCHA	Humanitarian Affairs Officer, Léogâne
Ryder	Matthew	OCHA	Inter-Cluster Coordination
Guillin	Nadia	OCHA	PSEA Coordinator
Bojanic	Tijana	OCHA	Evaluation officer
Gomez	Gerald	OCHA	Regional Panama office
Green	Scott	OCHA	Head of Evaluation and Study Section
Hilfiker	Claude	OCHA	RTE working Group
Rockenfeller	Yasmine	OCHA	
Burns	Katharine	OCHA	Gender adviser
Hibert-Girardet	Lauretta	OCHA	Need Assessment Task Force
LeFlaive	Bernard	OCHA	ERRF manager
Mussoni	Mikeli	OCHA	Head of Jacmel Office
Mba	Salamanta	OCHA	Head of Gonaives office
Smith	Robert	OCHA	CERF Secretariat
Charles	Marjorie	PNUD/DPC	
<i>Sancery</i>	<i>Elisabeth</i>	<i>Office e DSRSG RC/HC</i>	<i>Assistant</i>
<i>De Bourbon Parma</i>	<i>Carolina</i>	<i>Office of the Special Envoy</i>	<i>Assistant</i>
Harland	David	PDSRSG	MINUSTAH
Cardaro	Jean Marc	UNDP	Early Recovery Advisor
Donaldson	Brian	UNDP	Early Recovery Cluster Coordination Officer
Ruiz	Pablo	UNDP	Regional office
Przedpelski	Robert	UNDP	Early Recovery Cluster Coordinator
Parado y Fernandez	Maximilien	UNEP	Associated Programme Officer
Bidegain	Gabriel	UNFPA	Statistics
Rousseau	Jacques- hending	UNFPA	consultant
Adrian	Jean-Christophe	UNHABITAT	Head of Office
Elmi	Lucia	UNICEF	Chief Humanitarian Field Support
Grullose	Francoise	UNICEF	Country Representative
McCouch	Robert	UNICEF	Senior Evaluation Specialist
Alley	Kate	UNICEF	
Danailor	Silvia	UNICEF	
Hettnick	Phillip	UNICEF	
Ndamobissi	Robert	UNICEF	
Saegusa	Asako	UNICEF	
Tameko	Donatien	UNICEF	
Gonalez	Indiana	UNICEF	Regional Chief of Operation
McCarthy	Dermot	UNICEF	Deputy Director, EMOPS, Geneva
Knudsen	Christine	UNICEF	Chief, Inter-Agency /Humanitarian Partnership
Comini	Debora	UNICEF	Deputy Regional Director, TACRO
Buono	Gianluca	UNICEF	Regional Emergency Specialist, TACRO
Alley	Kate	UNICEF	HumanitarianPolicy Section
Porter	Martin	UNICEF	Humanitarian Policy Conusltabnt
Tassew	Betel,	UNICEF	Sr. HR Manager/ Bus. Partnership
Lloyd	Christine	UNICEF	Director of Human Resources
Elmi	Lucia	UNICEF	Humanitarian Field Support Chief
Alita	Blerta	UNICEF	Emergency Specialist
Bordas Eddy	Sara	UNICEF	Emergency Specialist

Meeus	Jean-Cedric	UNICEF	Logistics Specialist Supply Division, Copenhagen
Fellows	William	UNICEF	Sr. Advisor WASH
Holen	Runar	UNICEF	Emergency Telecommunications
Wright	Roger	UNICEF	Sr. Advisor Education
Barnett	Catherine	UNICEF	Child Protection Cluster Co-ordinator
Nylund	Viktor Bo	UNICEF	Senior Adviser Child Protection (Surge CP)
Bissel	Susan	UNICEF	Chief Child Protection (Surge CP)
Rohrmann	Dan	UNICEF	Deputy Director PD
Doyle	Brendan	UNICEF	Chief, Humanitarian and Transition Interface Support
Hahn	Tamar	UNICEF	Communication Specialist, Port-au-Prince
Schusterman	Jeremy	UNICEF	Public Sector Alliances and Resource Mobilization
Mallawa	Suranga	UNOPS	Programme office
Blankenship	Patrick	US Army	Major, US Army Civil Affairs, JFT Haiti
Rauch	Helmut W.	WFP	Operations
Brown	Denise	WFP	New York office
El Zein	Hazen	WFP	Head of Jacmel office
Kaulard	Myrta	WFP	Representative and Country Director Haiti
Chamouillet	Henriette	WHO	Country Representative
Laroche	Eric	WHO	Head of Health in Action
Lopez Acuna	Daniel	WHO	HAC
Zagaria	Nevio	WHO	HAC
Griekspoor	André	WHO	HAC, PDNA
Fitzpatrick	Emma	WHO	Global Cluster Secretariat
Coninx	Rudi	WHO	Training
International movement of the Red Cross and Red Crescent			
Conti	Ricardo	ICRC	Head of Haiti Delegation
Salazar	Gabriel	ICRC	Deputy head
Jilani	Marwan	IFRC	Head of Delegation, New York
McDonald	Gregg	IFRC	Shelter Cluster Coordinator
Tamman	Alouat	IFRC	Emergency Unit
International research institutions			
Brennan	Muireann	CDC	Support to Haiti IRA
Bilukha	Oleg	CDC	Support to Haiti IRA

Annexe 5: Littérature et documents consultés (sélection)

- ALNAP / ProVention Consortium (2009): *Responding to Earthquakes 2008. Learning from Earthquake Relief and Recovery Operations*, ALNAP Lesson Learning Paper, London, <http://www.alnap.org/pool/files/ALNAPLessonsEarthquakes.pdf>, accessed 29/05/2010
- Bartlett, T. (2010): *The Gospel of Well-Educated Guissing, The Chronicle of Higher Education*, May 2, 2010, <http://chronicle.com/article/The-Gospel-of-Well-Educated/65351/>, accessed 11/05/2010
- Binder, A. / Grünewald, F. (2010): *Haiti: Cluster Approach Evaluation Phase 2 Country Study*, Berlin / Plaisians
- Burns, Kate (2010): *Mission Report. Technical Support Mission to Haiti, 28 March – 8 April 2010*, Kate Burns, OCHA/PDSB Senior Policy Officer: Gender Equality, New York
- Center for Disease Control (2010): *Summary of Initial Rapid Assessment (IRA) conducted by UN OCHA in Haiti*, Draft, http://assessmentshaiti.googlegroups.com/web/CDC_Summary_Report_v_3_5_19_Feb_2010.pdf?gda=3WGNXFSAACS2jqzAnMH9GU1KU7CPq_IPmoCeP0mQYJo4GfTpMk6dOj5RmH-0mbyPyRSgEhg0Dq5WRgP2CaoCPcPbdW-OIlf8UwegXG0mtmt1oOE8IOTCAZF2vdCvKU-TDZpFtcP-AU, accessed 25/05/2010
- Collier, P. (2009): *Haiti: From natural catastrophe to economic security. A report to the Secretary-General of the United Nations*, Oxford
- Collinson S., Harvey P, (2009): *The role of affected states in humanitarian action*; ODI/HPN, London
- Communauté internationale en Haïti (2009): *Plan inter organisations de préparation et de réponse aux désastres naturels en Haïti. En appui au Système National de Gestion des Risques et Désastres, Saison cyclonique 2009*, Port-au-Prince
- Cosgrave, J./ Ramalingam, B./ Beck, T. (2009): *Real-time Evaluations of Humanitarian Action. An ALNAP Guide. Pilot Version*, London
- Deprez, S./ Labattut, E. (2010): *Après le tsunami, reconstruire l'habitat en Aceh*, Groupe URD/Karthala, Plaisians/Paris,
- DPKO/DFS (2008): *United Nations Peacekeeping Operations, Principles and Guidelines*, New York
- Douyon, F./ Holly, D. (2004): *, Haïti de l'indépendance à la dépendance*, Paris
- Financial Tracking Service (2010a): *Flash Appeal: Haiti Revised Humanitarian Appeal (January – December 2010). Table D*, 10 March 2010
- Gender in Humanitarian Response Working Group in Haiti (2010): *Gender Mainstreaming in the Humanitarian Response in the Aftermath of the Earthquake in Haiti*, Port-au-Prince
- Government of Haiti (2005): *Haiti Disaster Risk Reduction Strategy 2005*, Port-au-Prince
- Groupe URD (1997): *Entre urgence et développement : d'aide humanitaire en question* Paris
- Groupe URD (2001): *Evaluer pour évoluer, Proceedings of the Conference "L'aide humanitaire dans le processus de reconstruction de l'amérique central après l'ouragan Mitch"* , Paris
- Grunewald F. Levron E. (2004), *Villes en guerre, guerre en villes*, Ed Karthala, Paris
- Grunewald F; 2005 *Fragiles cités*, In *Diplomatie*, numéro 17, Novembre-Décembre 2005, pp. 69-79.
- Groupe URD (2005): *Haiti, autopsie d'une gestion de crise*, Proceedings of a conference organised by Groupe URD and Paris XII University, Paris
- Groupe URD (2007): *Evaluation of the French Response to the Tsunami*, French MFA, Paris

- Grünewald, F. (2008): *Le lien entre urgence et développement*, Commission Européenne, ROSA network
- Grünewald F (2005): *Fragiles cités*, in : *Diplomatie*, numéro 17, Novembre-Décembre 2005, pp. 69-79.
- Grünewald, F. (without year): *Can Partnership between NGO and Donors Strengthen Quality of Humanitarian Aid*, Plaisians, http://www.compasqualite.org/documents/0301_eng_Can_Partnership.pdf, accessed 24/05/2010
- Grünewald, F./ Renaudin, B. (2010): *Etude en temps réel de la gestion de la crise en Haïti après le séisme du 12 janvier 2010. Mission du 9 au 23 février 2010. Rapport de mission*, Plaisians, http://www.urd.org/IMG/pdf/rapport_DASHaiti.pdf, accessed 14/05/2010
- Grünewald, F. (without year): *Can Partnership between NGO and Donors Strengthen Quality of Humanitarian Aid*, Plaisians, http://www.compasqualite.org/documents/0301_eng_Can_Partnership.pdf, accessed 24/05/2010
- Harrison, Owen (1997): *Open Space Technology. A User's Guide*, San Francisco
- IASC (2008): *Mental Health and Psychosocial Support: Checklist for Field Use*, Geneva
- IASC / United Nations (2008): *Civil Military Guidelines & Reference for Complex Emergencies*, New York
- ICVA (2006): *The Roll-Out of the Cluster Approach in the Democratic Republic of the Congo (DRC)*, Geneva, <http://www.icva.ch/doc00001846.html>, accessed 14/05/2010
- Jah, A. et. al. (2010): *Safer Homes, Stronger Communities. A Handbook for Reconstructing after Natural Disaster*, Washington, D.C
- O'Donnell, I./ Smart, K. with B. Ramalingam (2009): *Responding to urban disasters: Learning from previous relief and recovery operations*, ALNAP and ProVention Consortium, London, <http://www.alnap.org/pool/files/alnap-provention-lessons-urban.pdf>, accessed 25/05/2010
- Oxfam International (2010): *Haiti: A once-in-a-century chance for change. Beyond reconstruction: re-envisioning Haiti with equity, fairness, and opportunity*, Oxfam Briefing Paper 136
- Saint Louis Fridolin (2000) *Le Vodou haïtien* L'Harmattan, Paris ; 236 p.
- Steets, J. / Grünewald, F./ Binder, A./ de Geoffroy, V./ Kauffmann, D./ Krüger, S./ Maier, C./ Sokpoh, B. (2010): *Cluster Approach Evaluation 2. Synthesis Report*, Berlin / Plaisians
- Tsunami Evaluation Coalition, 2005-2008, Final report
- United Nations (2010a): *Haiti. Revised Humanitarian Appeal*, Geneva, February 2010
- United Nations (2010b): *Security Council Resolution 1908 (2010)*, S/RES/1908, New York
- United Nations (2009a): *Security Council Resolution 1892 (2009)*, S/RES/1892, New York
- United Nations (2007): *Oslo Guidelines. Guidelines on the Use of Foreign Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief*. Revision 1.1, November 2007, New York / Geneva
- United Nations Development Program (2009): *Humanitarian Development Report 2009: Overcoming Barriers: Human Mobility and Development*, New York
- United Nations General Assambly (2009): *Comprehensive Analysis of the Office of Military Affairs in the Department of Peacekeeping Operations. Report of the Secretary General*, A/64/572, New York
- UNDAC (2010): *Haiti Earthquake January 2010 Mission Report*
- UNCT/MINUSTAH (2009): *Operational Agreement Between the UN Country Team and DPKO mission in Haiti on Response to Natural Disaster*, Haiti July 2009

UNICEF (2010); *Children in Haiti: one month after the earthquake*, UNICEF February Monthly situation report; New York /Port-au-Prince

UNICEF (2010); *Children in Haiti: one month after the earthquake*, UNICEF March Monthly situation report; New York /Port-au-Prince

Wall, I. / Robinson, L. (2008): *Left in the Dark. The Unmet Need for Information in Humanitarian Responses*. Policy Briefing #2, BBC World Service Trust, London

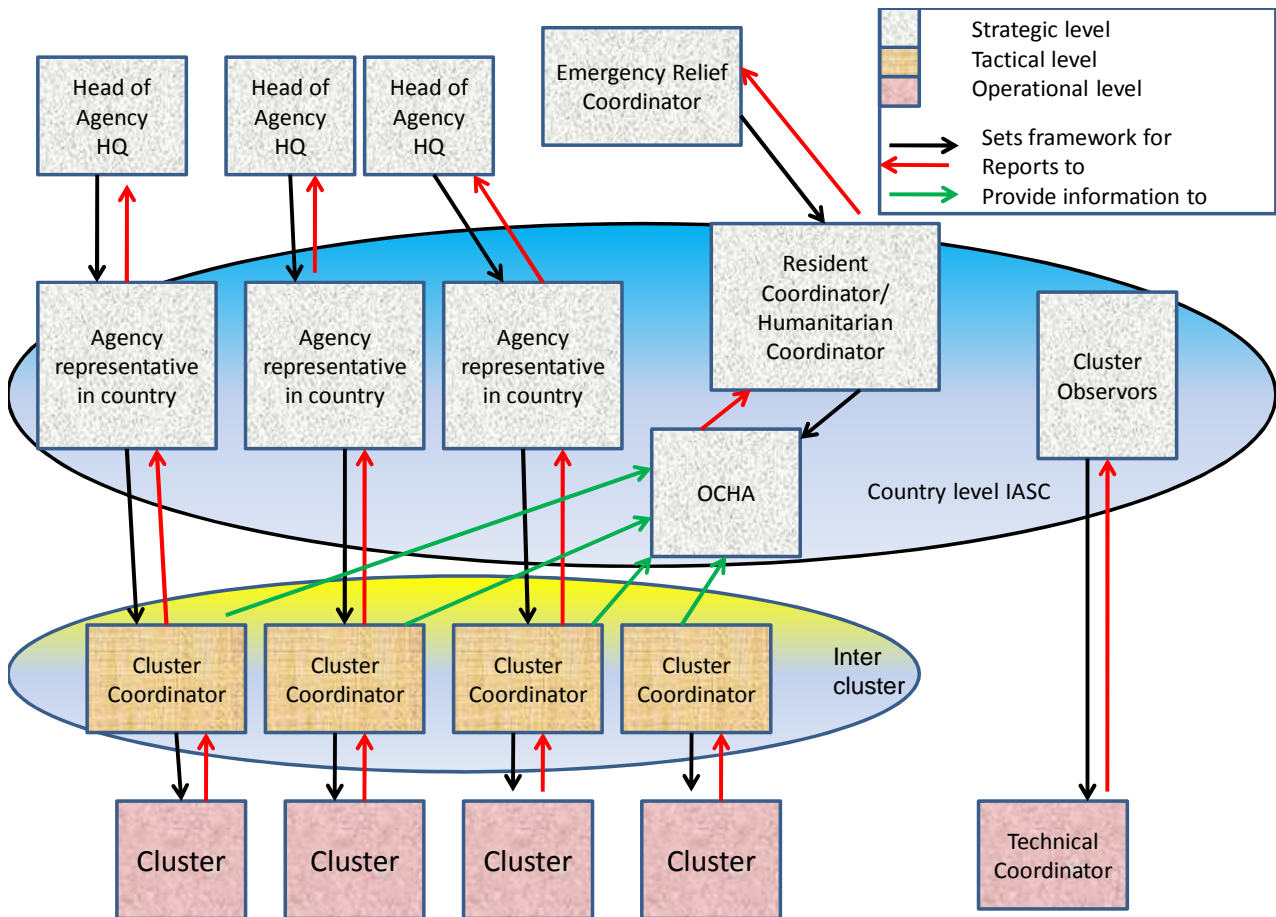
WHO/EDM/PAR/99.4, (1999), Guidelines for Drug Donations.

WHO, (2010) *Public health risk assessment and interventions: Earthquake - Haiti*, http://www.who.int/diseasecontrol_emergencies/publications/who_hse_gar_dce_2010_1/en/index.html

World Bank (2009): *World Development Indicators*, Washington D.C., <http://data.worldbank.org/indicator>, accessed 28/05/2010

World Vision (2010) *Rapid Assessment Report, Haiti earthquake response*, World Vision International, 43 p

Annexe 6: Les structures de coordination résultantes de la réforme humanitaire de l'ONU



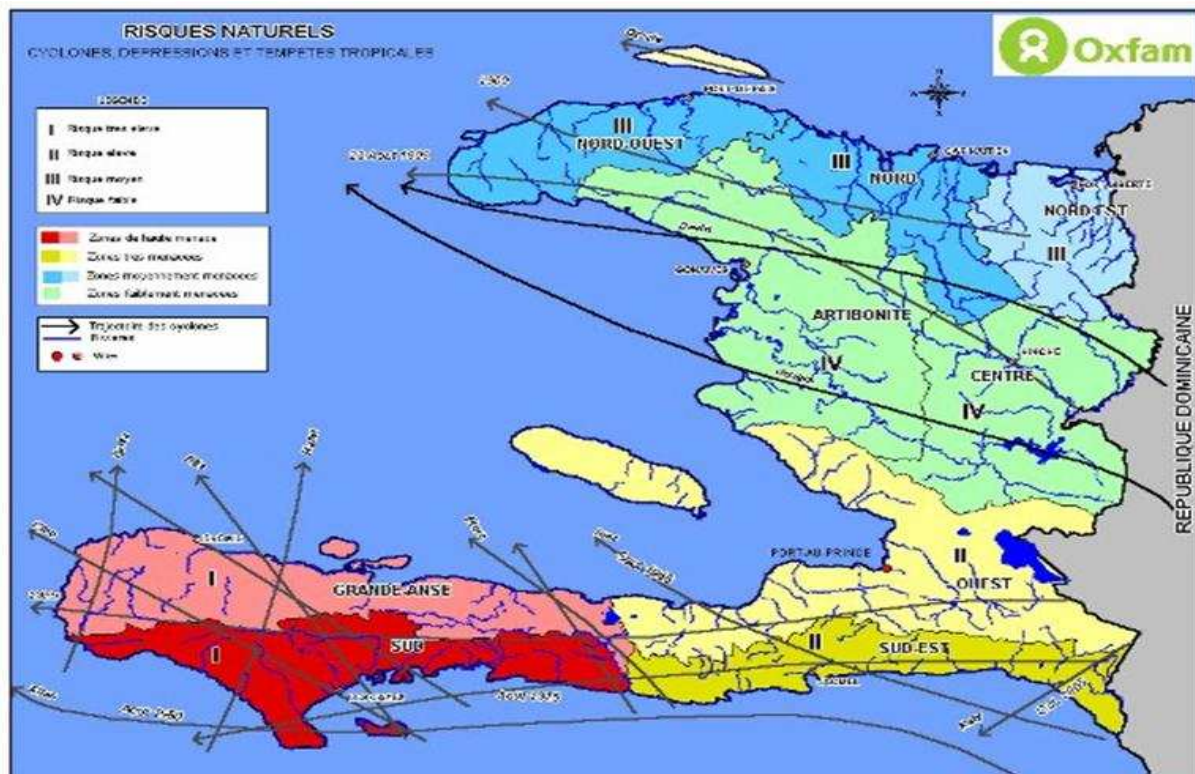
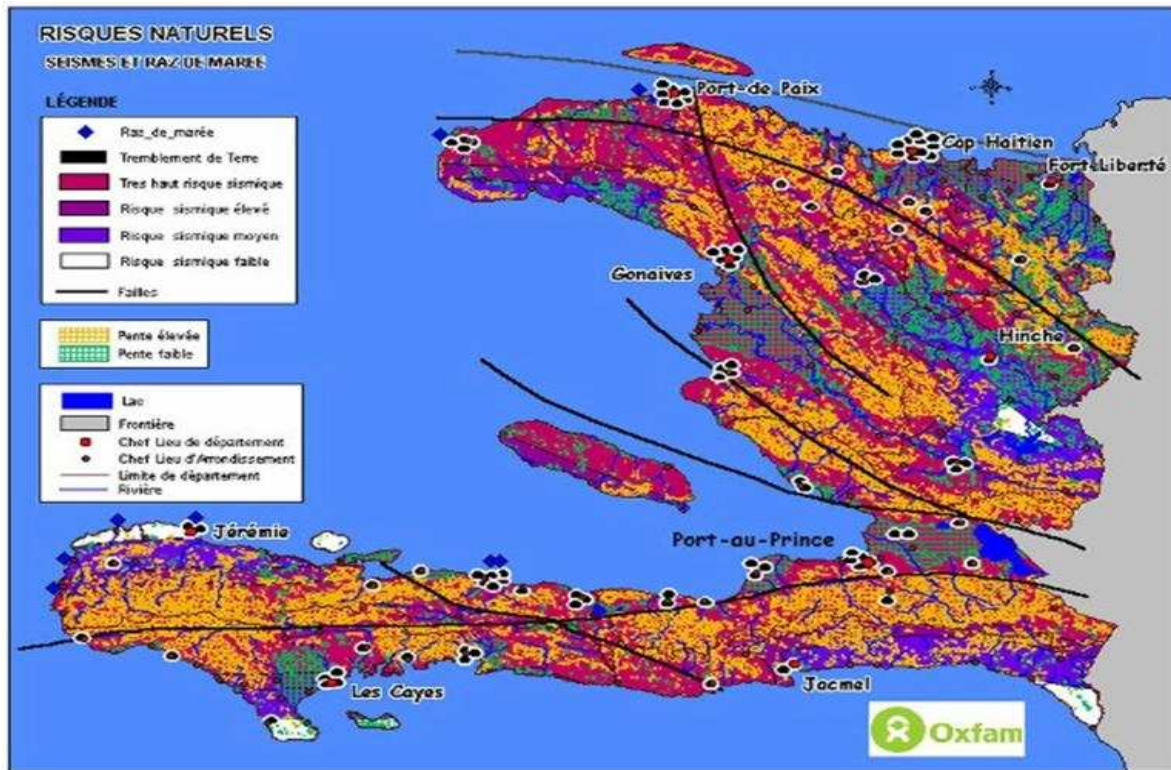
Annexe 7: Typologie des désastres et des risques en Haïti

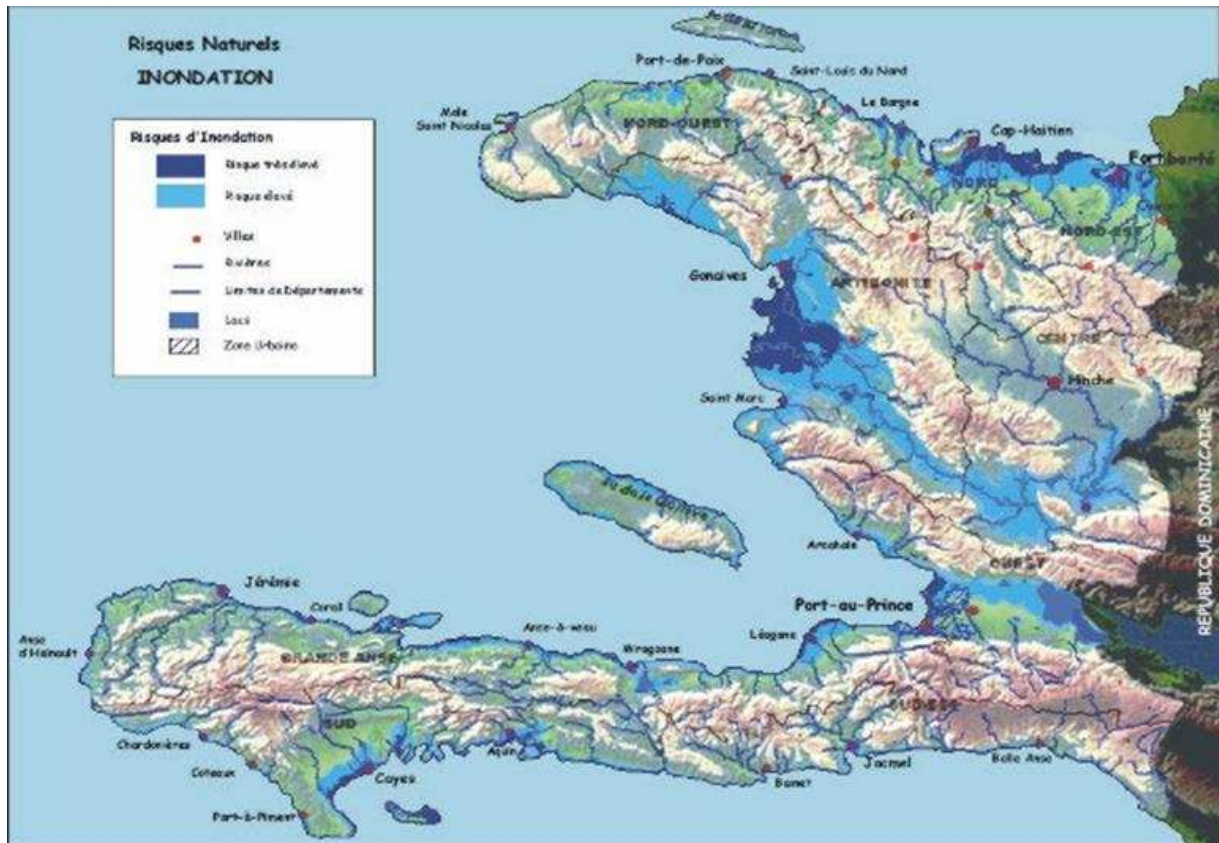
Nature hazard	of	Description of hazard	Associated risks	Probability	Level of preparedness
Climatic risks		The rainy season started very early this year. The first short rainy period lasts until May-early June and the rains resume from August to November (see annex x).	The rain is already making life very difficult for the many people whose shelters are leaking. It also increases health risks and in particular those linked to sanitation, acute respiratory diseases or the increased number of vectors of certain diseases – malaria, dengue fever, etc	Very high	Low
		Hurricanes are caused by the increased temperature of the surface of the ocean and the hurricane season theoretically begins in June and usually ends in November. There are fears that the hurricanes will be violent this year due to perturbations to the El Nino – La Nina system ¹¹⁹ .	Hurricane winds can have a devastating impact on precarious shelters, the fragile forest cover and on fruit trees. The rains which accompany full-blown hurricanes or their less violent forms frequently cause massive floods, especially in areas where river banks are not managed properly	High	Medium to high
Geological risks		Geological and geo-morphological perturbations are in most instances linked to shearing, the creation of weak points of different sizes	Landslides can cause total havoc in human settlements and be extremely deadly. In the countryside, they frequently disrupt the circulation of people and goods. Many Haitian roads are regularly blocked during the rainy season	High	Low but improved with the strategy of decentralized stocks and logistics as developed in 2009.
Seismic risks		There is a large amount of seismic activity in the Caribbean sea and several fault lines run through Haiti.	There have been several large scale seisms in the past but this has not significantly influenced the perception of this risk.	Aftershocks ¹²⁰ which have continued regularly since the earthquake on 12 January. Uncertain, but perceived to be high	Low. Initial thoughts were being given to the subject just prior to the earthquake The current phase of seismic activity observed in the sub region indicates that a high level of alertness is required.
Socio-political risks		Development of insecurity linked to popular discontent which is exploited for political ends	In an electoral year, with a high level of popular discontent, the risk of kidnapping and hostage taking cannot be excluded. Though mob violence against aid workers has not yet been observed in Haiti, it is nevertheless a risk which needs to be watched carefully	Not insignificant, but should not be exaggerated	Medium (taking into account the MINUSTAH and the presence of armies from different countries)
Technological risks		Related technological accident (like the management of the oil slick in Carrefour port)		Uncertain	Low

¹¹⁹ Meteorological phenomena which affect the Atlantic between the Caribbean and South-East Asia with alternating dry and rainy phases, depending on the thermal flow within the ocean.

¹²⁰ A tremor of 4.4 on the Richter scale was felt at 6.16 am in Port-au-Prince on 26 January.

Annexe 8: Carte des risques de désastres naturels en Haïti





Annexe 9: Histoire des séismes en Haïti

Date	Localisation	Explication
18 octobre 1751	Port-au-Prince	Port-au-Prince a connu deux secousses violentes qui durèrent environ trois minutes. Les répliques continuèrent pendant plus de deux mois.
3 juin 1770	Port-au-Prince et les régions du Sud	La capitale fut ruinée et le sol entrebâillé en plusieurs endroits. Des centaines de cadavres se retrouvèrent sous les décombres.
7 mai 1842	Cap-Haïtien et tout le reste du grand Nord.	"[Le Cap], dont toutes les maisons étaient construites en maçonnerie, ne fut plus qu'un tas de décombres sous lesquels près de dix mille personnes furent ensevelie" (Bellegarde, Dantès. La Nation haïtienne, p. 110) in Haïti-Référence Désastres naturels en Haïti Tremblements de terre.mht
23 septembre 1887	Régions septentrionales d'Haïti	Destruction de l'église de Port-de-Paix, entre autres.
1904	Le nord du pays. Port-de-Paix et Cap-Haïtien	Les villes du Port-de-Paix et Cap-Haïtien furent affectées. (Séisme en Haïti, la bonne carte tectonique, <ul style="list-style-type: none"> ▪ http://sciences.blogs.liberation.fr/home/2010/01/s%C3%A9isme-en-ha%C3%AFti-la-bonne-carte-tectonique.html) ▪ List of natural disasters in Haiti - Wikipedia, the free encyclopedia.mht
1946	Séisme dans le nord-est de la République Dominicaine accompagné d'un raz de marée dans la région de Nagua.	Haïti est également touché. http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_natural_disasters_in_Haiti
27 octobre 1952	Anse-à-Veau dans le Département de la Grande Anse	6 victimes ont été recensées et des milliers de sans-abris
24 juin 1984	Sur l'ouest d'Haïti et la République Dominicaine	D'une magnitude de 6,7 sur l'échelle de Richter.
12 janvier 2010	Partie septentrionale du département de l'Ouest et certaines régions du département du Sud-est	Séisme de magnitude 7,3 dans l'échelle Richter. Le plus fort séisme qui le pays a connu depuis plus de deux cents ans. L'épicentre est situé, approximativement à Template, à 17 km à l'entrée sud de Port-au-Prince, la capitale. Une douzaine de secousses secondaires de magnitude s'étalant entre 5,0 et 5,9 ont été enregistrées dans les heures qui ont suivi. Selon le rapport du gouvernement haïtien, 222.500 Haïtiens ont été tués, 2 000 000 effectués, 300 000 individus ont été blessés alors que 1.3 millions ont perdu leur domicile au moment du tremblement de terre. De plus environ 500 000 personnes se sont réfugiés dans les villes de province notamment celles de l'Artibonite et de la Grand Anse après le 12 janvier.
20 janvier 2010	Département de l'Ouest et certaines régions du département du Sud-est	D'une magnitude de 6,1 survenu à 06 heures 03 minutes (heure locale). Son épicentre est situé approximativement à Template: Unité à l'ouest de Port-au-Prince, et à moins de 10 kilomètres sous la surface.

Préparé par Yvio Georges, consultant haïtien