

**Jan Verlin**

**Université Paris Ouest – Nanterre**

**janworlein@gmail.com**

### **La bonne pratique de coordination en Haïti après le séisme de 2010**

« La sécurité c'est la coordination », constate l'ex-militaire états-unien et officier de sécurité pour une ONG humanitaire. Et il ajoute : « la coordination sauve des vies », le mot d'ordre inscrit sous le logo du Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies (UN-OCHA) à Port-au-Prince. Juste avant de commencer la réunion du comité directeur pour la sécurité en juillet 2011, il ajoute un deuxième argument pour convaincre les participants qui l'ont accompagné dans le couloir de la nécessité de cette réunion en faisant référence à la réunion de sécurité francophone, qui, comme son équivalent anglophone offre un goûter pour animer la partie informelle de la réunion. « De plus, nos beignets sont meilleurs que leurs croissants ».<sup>1</sup>

Cette petite vignette d'observation souligne la centralité donnée à « la coordination » après le séisme de 2010 en Haïti et elle montre au même temps la nécessité de la justifier à la fois par ses aspects tragiques (les morts sauvées) et banals (les beignets offerts), dans un contexte marqué par une multiplicité de crises et une multiplicité d'acteurs. Elle montre aussi que cette question de la coordination s'inscrit dans la tension existante entre des offres institutionnelles de « bonnes pratiques »<sup>2</sup> et leur application dans un contexte de compétition entre différents modèles de « coordination ».

Cette communication s'intéresse ainsi à la fois à la fabrique et à la mise en œuvre des bonnes pratiques de la coordination humanitaire dans le cas d'Haïti après le séisme. Son hypothèse centrale est la suivante : dans quelle mesure les discours sur les bonnes pratiques de coordination constituent une politique de centraliser le pouvoir – financier et décisionnel notamment- à travers la normalisation des standards de coordination. La communication montre que la mise en place de différentes arènes de coordination, produite par l'émulation créée par le modèle des bonnes ou meilleures pratiques peut engendrer une compétition entre modèles d'action humanitaire. Pour cette raison, la communication souligne les changements dans les pratiques et les rapports de force liés à l'application de bonnes pratiques.

La communication est structurée en deux parties. La première partie s'intéresse à l'émergence du discours de bonnes pratiques dans le monde humanitaire et à sa cristallisation comme modèle, puis à sa mise en place dans le cas d'Haïti (cas d'urgence complexe<sup>3</sup>). La seconde partie s'interrogera sur les effets de la compétition et de la transformation des relations de pouvoir liés au déploiement des dispositifs étudiés.

L'analyse se fonde sur une ethnographie du gouvernement humanitaire effectuée à Port-au-Prince entre 2010 et 2013, ainsi que sur des sources secondaires. La première partie se fonde sur

---

1 Carnet de terrain du 28 août 2011.

2 Les termes « bonnes » ou « meilleurs pratiques » sont utilisés comme synonymes dans les sources utilisées pour cette analyse. Le terme « leçons apprises » est souvent également utilisé sans qu'un usage distinct ne soit détectable.

3 Pour comprendre à la fois les problèmes pratiques pour les agences sur le terrain et la relation entre l'aide humanitaire et le conflit, le concept d'une complexité spécifique d'un nouveau type de guerre était postulé par des agences ONU. La définition la plus partagée est celle de l'Inter-Agency Standing Committee des Nations Unies : « Une crise humanitaire [...] qui demande une réaction internationale au-delà du mandat ou de la capacité d'une seule agence ou des programmes des Nations Unies. », IASC, Guidelines On The Use of Military and Civil Defense Assets To Support United Nations Humanitarian Activities in Complex Emergencies, March 2003.

une analyse des évaluations publiques des dispositifs de coordination d'organisations internationales en Haïti après 2010. La deuxième partie mobilise de plus des extraits d'entretiens avec des participants à ces dispositifs.

### ***La coordination comme « bonne pratique »***

UN-OCHA est l'agence humanitaire de l'ONU qui s'occupe de gérer la coordination entre agences en temps de crises majeures. Elle cristallise ainsi l'ambition croissante de centralisation et de standardisation des politiques humanitaires pendant les urgences majeures comme dans le cas d'Haïti. La présentation en ligne de l'organisation cite Haïti après la Somalie, l'Afghanistan et la Syrie comme exemples de son travail fondé sur une « politique humanitaire prévisionnelle pour identifier et développer des politiques harmonisées ou communes et des positions de plaidoyer parmi les organisations d'aide humanitaire »<sup>4</sup>. L'organisation identifie pour cette raison « des meilleurs pratiques et des leçons apprises identifiées à travers l'évaluation de l'action humanitaire pour renforcer l'efficacité et la responsabilité des personnes impliquées ».<sup>5</sup> La mise en exergue de la notion de « meilleures pratiques » dans la présentation de l'organisation onusienne montre que le discours d'origine économique des « bonnes » ou « meilleures pratiques », mais aussi la notion qui lui est connectée des « leçons apprises » s'est aujourd'hui consolidé dans le monde humanitaire à travers ses organisations centrales. Dans cette première partie, je montrerai donc quel lien s'est progressivement construit entre la notion de « coordination » et celle de « meilleures pratiques » et je contextualiserai leurs usages dans les transformations du monde humanitaire à partir de la réforme de 2005 (conduite par les agences des Nations Unies et quelques grandes ONG)

Dans le monde humanitaire les notions de « meilleures pratiques » et « leçons apprises » sont construites à partir d'éléments divers comme la « responsabilité » (accountability), le « leadership », le « partenariat » (partnership) et la « gestion de l'information » (information management) où elles se manifestent sous la forme de procédures techniques et concrètes, mais cette diversité ne doit masquer le fait qu'elles sont en réalité souvent interprétées comme une demande de coordination planifiée de l'action humanitaire. Notamment dans le cas de crises, avec la présence et d'action de très nombreuses organisations humanitaires, la notion de « meilleures pratiques » est fortement liée à celle de « coordination ».

Le cas d'Haïti est emblématique de cela. Une méta-analyse de 26 évaluations de la réponse humanitaire au séisme<sup>6</sup> faite par l'OCDE montre cette importance à la fois affichée et cachée de la coordination. Le document distingue des « leçons apprises » dans différents domaines sous les titres de « pertinence », « connectivité », « cohérence », « couverture », « efficacité et coordination », « effectivité » et « sujets transversaux ». Si la coordination semble donc seulement présente comme un élément parmi d'autres, une analyse des premières leçons de chaque sous-champ montre, qu'elle est plutôt une logique dominante des « leçons apprises » du document. Sous le titre de « pertinence » l'évaluation suggère une prise en compte plus rapide d'« informations fiables », ce qui fait écho à la gestion de l'information, la mission explicitement liée à la coordination. Dans le paragraphe « connectivité », le texte cite comme deuxième leçon la nécessité d'une « stratégie de redressement », qui doit être intégrée dans une programmation humanitaire plus large. La section « cohérence » devient encore plus explicite avec ces deux injonctions : « soutenez le leadership humanitaire dès le départ » et « coordonnez-vous avec les forces armées à l'avance ». Comme dernière leçon apprise sur le sujet de la cohérence l'OCDE propose une mise en abîme des leçons apprises en soulignant le fait que la communauté humanitaire a besoin de mieux comprendre

---

4 <http://www.unocha.org/what-we-do/policy/overview>

5 Idem

6 <http://www.oecd.org/countries/haiti/50313700.pdf>

comment elle peut apprendre et mettre en œuvre de la meilleure manière les leçons apprises avant ». Le paragraphe sur « la coordination et l'efficacité » demande de « renforcer les directions des groupes sectoriels », de se « coordonner avec les ministères correspondant si possible », de « renforcer la coordination avec la société civile haïtienne », de « prendre en considération les acteurs non-humanitaires dans la coordination » et d' « entreprendre la préparation d'urgence ensemble avec toutes les parties intéressées ». Sauf pour l'efficacité et les sujets transversaux il n'y a pas de références à la coordination.

Une telle analyse des évaluations des politiques humanitaires mises en place, par des organisations internationales<sup>7</sup> (mais aussi par des diplomaties nationales<sup>8</sup> ou par de grandes ONG<sup>9</sup>) montre que l'usage de la notion est souvent associée à une demande de renforcement de la « coordination », de la « planification » ou de « la gestion d'information », qui est également souvent associé à la mise en place d'une coordination planifiée (externe et interne). On pourrait interpréter cela comme une réaction institutionnelle aux nombreuses critiques publiques qui ont qualifié la gestion de la crise en Haïti comme « chaotique »<sup>10</sup> et « dysfonctionnelle »<sup>11</sup>, mais l'analyse des évaluations fait aussi, et de nombreuses fois, référence à des « leçons apprises » antérieurement, ainsi qu'à des standards et à des directives codifiés. Cette demande de coordination n'est donc pas seulement le résultat de l'évaluation de la situation humanitaire sur place en Haïti, mais elle est liée aux transformations profondes du monde humanitaire à partir de la fin des années 1990. Elle devrait donc être étudiée comme la mise en œuvre d'une « politique publique multilatérale »<sup>12</sup>.

Les interventions de la « communauté internationale » au Soudan, au Timor Oriental, en Indonésie après le séisme dans l'océan Indien, et aux Philippines constituent déjà des premiers laboratoires de l'institutionnalisation de la coordination planifiée entre agences humanitaires. Si le « monde humanitaire »<sup>13</sup> s'est professionnalisé et institutionnalisé pendant les années 1980 et 1990, accompagné par une « division du travail et concurrence interne »<sup>14</sup>, il est confronté aujourd'hui à la coordination d'une action humanitaire fragmentée dans le cas des « urgences complexes », dans lesquels un grand nombre d'acteurs interagissent et le fait qu'ils peuvent entraîner la reproduction des conditions de crise. Certes, la demande de coordination et de structuration du travail

---

7 BHATTACHARJEE, Abhijit, LOSSIO, Roberta, *Evaluation of OCHA Response to the Haiti Earthquake*, <https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/Evaluation%20of%20OCHA%20Response%20to%20the%20Haiti%20Earthquake.pdf> ; IASC, *Inter-agency real-time evaluation of the humanitarian response to the earthquake in Haiti*, [http://interagencystandingcommittee.org/system/files/legacy\\_files/IA%20RTE%20Haiti\\_phase%202%20final%20report.pdf](http://interagencystandingcommittee.org/system/files/legacy_files/IA%20RTE%20Haiti_phase%202%20final%20report.pdf) ; UNIVERSALIA MANAGEMENT GROUP, *Independent evaluation of Ocha's role in Humanitarian Civil-Military Coordination*, [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/224423/evidence-ocha-evaluation.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/224423/evidence-ocha-evaluation.pdf). [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/224423/evidence-ocha-evaluation.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/224423/evidence-ocha-evaluation.pdf) ; FEDERATION INTERNATIONALE DE LA CROIX ROUGE, *Lessons learned and best practices. The International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies Shelter Programme in Haiti 2010-2012*, [http://www.ifrc.org/PageFiles/95899/120531\\_Haiti\\_IFRC\\_Shelter%20Lessons%20Learned%20FINAL.pdf](http://www.ifrc.org/PageFiles/95899/120531_Haiti_IFRC_Shelter%20Lessons%20Learned%20FINAL.pdf).

8 Ministère de coopération économique et aide au développement (allemand), *Évaluation de la réponse allemande au séisme de 2010 en Haïti*, Berlin, 2012.

9 Voir par exemple FEATHERSTONE, Andy, *Evaluation of Concern's Response to the Haiti Earthquake*, [https://www.concern.net/sites/default/files/resource/2011/08/earthquake\\_response\\_haiti\\_2010.pdf](https://www.concern.net/sites/default/files/resource/2011/08/earthquake_response_haiti_2010.pdf).

10 Voir par exemple SHERIDAN, Mary Beth, BOOTH, William, *Haiti earthquake relief is stifled by chaos in Port-au-Prince*, *The Washington Post*, 19 janvier 2010.

11 Voir par exemple BBC, *UN condemned over 'appalling' Haiti earthquake camps*, *BBC*, 7 octobre 2010.

12 PETITEVILLE, Franck, SMITH, Andy, « Analyser les politiques publiques internationales », 2006, p. 358

13 AMBROSETTI, David, BUCHET DE NEUILLY, Yves, GAYON, Vincent, REVET, Sandrine, « Crises et organisations internationales » Paris, L'Harmattan 2012.

14 DAUVIN, Pascal, SIMEANT, Johanna, *Le travail humanitaire. Les acteurs des ONG, du siège au terrain*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002, p. 22.

humanitaire est plus ancienne<sup>15</sup>, mais les institutions centrales de la coordination humanitaires fondées dans les années 1990, comme UN-OCHA ou l'office humanitaire de la Commission Européenne (ECHO), ainsi que l'Office du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR) et les grandes ONG comme Oxfam ou la Croix Rouge ne mettent en place des tentatives de coordination planifiée qu'à la fin des années 1990 et surtout dans les années 2000. C'est dans cette même période que la notion de « bonnes pratiques » devient courante dans le monde humanitaire. La réforme humanitaire des organismes onusiens a été une manière concrète de mettre en œuvre des nouvelles pratiques à travers le développement, à partir de 2005, d'outils de « responsabilité sectorielle » et l'intégration de nouveaux outils de coordination financière de l'action humanitaire.

Le projet « Sphère », fondé en 1997, est le grand projet de coordination (post réforme de 2005). Il réunit une dizaine de grandes ONG humanitaires et tente de définir de bonnes pratiques sous forme de « standards minimum d'intervention humanitaire ». Le projet « Sphère » montre clairement qu'il existe une demande d'amélioration de la coordination humanitaire et que celle-ci est caractérisée de « meilleure pratique » à construire et à diffuser. Le *Manuel Sphère*, publié pour la première fois en 2004 et réédité en 2011 promeut la « coordination et la collaboration » comme le second « standard essentiel » (sur 6 en tout) du travail humanitaire après « l'intervention humanitaire centrée sur les personnes ». Le standard sur la coordination a été intégré pour la première fois dans l'édition de 2011 avec la justification suivante : « le nouveau standard relatif à la coordination répond au triple besoin de collaboration, de partage d'information et de redevabilité commune avec les autres agences afin de permettre une intervention efficace. »<sup>16</sup> « De l'avis général, en effet, il était difficile de rendre compte des meilleures pratiques actuelles d'approche intégrée, telles que la coordination et l'intervention centrée sur les personnes, dans le cadre d'une structure de cycle de gestion de projet ».<sup>17</sup> D'après le document, « la coordination » n'entre pas facilement dans la logique des projets humanitaires ; or elle doit pourtant être centrale ; ce qui pointe déjà vers la nécessité de sa prise en charge par les grandes ONG et organisations internationales.

Le fait que le projet « Sphère » accorde une place plus centrale à la « coordination » est représentatif d'une tendance plus générale. On la retrouve dans les directives du *Comité Permanent Interorganisations* avec la mise en place de l'approche de groupes sectoriels (cluster) pendant la réforme humanitaire de 2005. Si le comité a certes été créé en 1991<sup>18</sup>, cette approche n'est réellement appliquée pour la première fois qu'après le séisme de 2005 au Pakistan, puis introduite pendant les ouragans de 2008 en Haïti, et c'est surtout après le séisme de 2010 qu'elle a été intensivement utilisée. L'approche a été évaluée deux fois après les résultats publiés en 2007 et 2010. Les deux évaluations soulignent la nécessité de formuler plus de « bonnes pratiques » et de codifier des « leçons apprises » et ils conseillent de le faire à travers une extension des « mécanismes de coordination ». L'application de dispositifs de coordination en Haïti s'inscrit donc dans un contexte plus global de standardisation et de planification de politiques humanitaires.

### ***Les dispositifs de coordination en Haïti après le séisme de 2010***

Le séisme de 2010 en Haïti est considéré comme le premier grand déploiement de ces

---

15 REVET, Sandrine, *Penser et affronter les désastres : un panorama des recherches en sciences sociales et des politiques internationales*, *Critique Internationale*, vol. 42, 2011, p 159. ; COHEN, Roberta, DENG, Francis M. (1998), *Masses in flight : The global of internal displacement*, Washington, Brookings Institutions Press.

16 <http://www.sphereproject.org/silo/files/manuel-sphe768re-2011-quy-trouvezvous-de-nouveau.pdf> Sphère p.

17 Idem, p. 9

18 UNITED NATIONS, *General Assembly resolution 46/182*, New York, United Nations, décembre 1991.

dispositifs de coordination à cause de la densité particulièrement forte d'organisations internationales et d'ONG sur place<sup>19</sup>. L'ONU a en effet mis en place en Haïti l'approche des groupes sectoriels avec ce qui a été appelé les « tables sectorielles », puis le « système cluster » ou « groupes sectoriels », qui sont la manifestation concrète de la réforme humanitaire des années 2000. Ces groupes sectoriels rassemblent des fonctionnaires de l'État haïtien et des salariés d'ONG et d'organismes internationaux présents sur place, spécialistes d'un secteur de gouvernement (groupe alimentation, groupe santé, groupe communication, etc.), qui est coordonné par un *lead*, une organisation de l'ONU responsable pour la coordination des autres acteurs sur place, comme par exemple l'Organisation Internationale pour les Migrations (OIM) dans le cas du groupe « coordination et gestion des camps de sinistrés ». Les groupes sectoriels ont été mis en place à Port-au-Prince au niveau national et dans des régions particulièrement affectées comme Léogane ou Jacmel au niveau local.

Des institutions hybrides<sup>20</sup> de coordination – hybrides au sens où elles regroupent des acteurs actifs à différentes échelles (nationale, internationale, transnationale) - ont, de plus, été créées, comme la *Commission Intermédiaire pour la Reconstruction d'Haïti* (CIRH, fin du mandat octobre 2011). Du fait de la présence de la mission de paix onusienne MINUSTAH ainsi que des forces armées de plusieurs États, Haïti a également connu un déploiement de dispositifs de coordination civile-militaire, fondé sur des directives de l'IASC<sup>21</sup> et assuré par UN-OCHA en lien avec les organismes militaires dans le pays. Directement après le désastre, un officier d'UN-CMCoord, l'organisme de coordination civile-militaire des Nations Unies a été envoyé au siège du Commandement Sud des forces armées des États-Unis. Les États-Unis avaient envoyé 17.000 soldats et spécialistes d'urgence en Haïti, qui organisaient notamment la gestion de l'aéroport de Port-au-Prince. Un groupe mixte d'officiers d'UNDAC et d'UN-OCHA a aussi été déployé à Port-au-Prince pour faire la liaison entre les différents groupes militaires et le système onusien sur place. Le Centre des opérations et des missions (JOTC), mis en place par OCHA et la MINUSTAH servait en parallèle comme lieu de réunions régulières de coordination. Les réunions de coordinations des ambassades d'États étrangers et d'alliances d'ONG s'ajoutent à cette liste.

Cette variété de réunions de coordination, partiellement fermées au public humanitaire et partiellement ouvertes à toutes formes de travailleurs humanitaires avaient majoritairement lieu, après le désastre, sur la base logistique de la MINUSTAH, à côté de l'aéroport de Port-au-Prince. En effet, la perte d'un important nombre de bâtiments des agences onusiennes pendant le séisme, notamment l'hôtel Christophe, siège principal des Nations-Unies en Haïti, a entraîné le repli sur cette base. La base logistique n'était pas seulement un lieu de passage pour tous les agents humanitaires qui venaient par voie aérienne, mais aussi le seul endroit qui permettait de réunir le personnel humanitaire à Port-au-Prince. Dans une période de chaos logistique et organisationnel, la base disposait aussi du premier registre centralisé des acteurs humanitaires, où UN-OCHA fournissait des listes des contacts et des renseignements pratiques pour les nouveaux arrivants. Chaque arrivant à Port-au-Prince était censé remplir un formulaire avec ses coordonnées et des informations basiques sur ses activités humanitaires. C'est l'approche permettait de créer une liste de contacts et un fichier en ligne, qui s'inscrit dans la logique des 3W (« Who does what where? » [Qui fait quoi où?]). L'emplacement central des réunions de coordination a ainsi donné une visibilité particulière aux groupes sectoriels et aux efforts de coordination d'UN-OCHA. Tous les travailleurs

19 SCHULLER, Mark, MORALES, Pablo, (dir.) (2012), *Tectonic Shifts: Haiti since the Earthquake*, Sterling, Kumarian Press.

20 DIMAGGIO, POWELL, « The iron cage revisited" institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields », *American Sociological Review*, vol. 48, 1983, 147-60.

21 UN-OCHA, *Best practices and principles of civil-military engagement in natural disasters*, OCHA, 22 January 2010.

humanitaires que j'ai interviewés pendant mes terrains ont, au moins une fois, assisté à une réunion de groupes sectoriels.<sup>22</sup> Jusqu'à la fin 2010 les réunions qui ont lieu à la *Logbase* sont régulièrement bondées. L'absence d'une coordination centrale de l'aide humanitaire par le gouvernement haïtien leur a donné une position centrale.<sup>23</sup> La proximité spatiale n'a néanmoins pas forcément facilité la centralisation des décisions, comme le soulignait un grand nombre de participants aux réunions de groupes sectoriels, mais elle a consolidé la position centrale des agences onusiennes et notamment UN-OCHA, comme fournisseur d'information. Cela devient même apparent dans la critique du système des tables sectorielles faite par *Médecins sans frontières*.

*« Le paysage de l'aide est aujourd'hui saturé par les groupes sectoriels pour les secteurs comme la santé, les abris et l'eau, les installations sanitaires et l'hygiène, qui essaient de manière irréaliste d'apporter de l'aide aux organisations (petites et grandes avec des capacités variables) sous une même bannière. Depuis le séisme, dans le seul le groupe sectoriel « santé » on trouvait 420 organisations participantes en Haïti. Au lieu d'apporter un support technique, qui aurait pu aider beaucoup d'ONG, ces groupes sectoriels étaient dans le meilleur des cas juste capables de transmettre des informations de base ».*<sup>24</sup>

Andrea Binder souligne également la question de l'accès à l'information dans sa défense du système des groupes sectoriels en Haïti.

*« L'approche par groupes sectoriels n'a de plus jamais été pensée pour fonctionner comme un mécanisme de sélection [d'organisations selon leurs capacités], mais plutôt pour coordonner des acteurs sur le terrain. Il est intéressant de constater que le système a été suffisamment flexible pour développer des mécanismes de sélection d'information pendant la réponse au séisme ».*<sup>25</sup>

Pour la vaste majorité des petits ONG, ces arènes formaient les sources d'informations principales sur le contexte local de déploiement après le séisme. Le dynamisme du champ des acteurs renforçait de plus la nécessité d'accès aux sources d'informations stables. La sectorisation des arènes de coordination promue par le système des groupes sectoriels donnait une légitimation supplémentaire aux agences onusiennes, vu qu'elles constituaient le *lead* dans chaque secteur.

L'accès aux informations sécuritaires et logistiques, jugé essentiel par le monde humanitaire dans un pays catégorisé comme post-conflit a également contribué à donner une position clé aux agences onusiennes dans la coordination. C'est ce qui leur a permis de prendre en charge la fonction générale de coordination sur place. A travers les dispositifs de coordination civile-militaire, des informations sécuritaires étaient transmises par les acteurs militaires à UN-OCHA, qui les diffusait sur son site internet et à travers le système des groupes sectoriels. Le travail d'OCHA et de l'équipe de l'UN-CMCoord comprenait « un pilotage pour assurer que les acteurs militaires participent d'une manière constructive aux réunions des groupes sectoriels ». En tant que modérateur de la coordination entre agences humanitaires et entre les organismes militaires et le système onusien, UN-OCHA a occupé une position particulièrement centrale dans la phase directement post-désastre. L'application des dispositifs de coordination dans cette phase suivait les « bonnes pratiques » des

---

22 75 agents humanitaires entre 2011 et 2013.

23 Le gouvernement haïtien était largement affecté par le séisme en perdant approximativement 20 % des ses fonctionnaires publics. Le président Préval n'était pas localisable directement après le désastre et l'État d'urgence n'était déclaré qu'une semaine après la catastrophe.

24 KARUNAKARA, « Unni, Haiti, where aid failed », *The Guardian*, 28 décembre 2010. Pour une critique plus détaillée, BIQUET, Jean-Marc, « Haïti: Entre urgence et reconstruction », *Revue Internationale de Politique de Développement*, vol. 4, n° 3, <http://poldev.revues.org/1602> ; DOI : 10.4000/poldev.1602.

25 BINDER, Andrea, « Is the Humanitarian Failure in Haiti a System Failure? », *Revue Internationale de Politique de Développement*, vol. 4, n° 3, <http://poldev.revues.org/1602> ; DOI : 10.4000/poldev.1625.

directives humanitaires. Dès 2011 un grand nombre d'évaluations sur la performance des dispositifs étaient par exemple publics. Ces évaluations étaient majoritairement positives et elles recommandent de maintenir les mécanismes de coordination et leur codification en forme de leçons apprises, malgré la forte critique médiatique de la réponse humanitaire au séisme.

Dans la période 2011-2013, les réunions ont continué à se tenir, mais l'intérêt général du monde humanitaire pour ces réunions avait diminué. La création de formes diverses et concurrentes de coopération formelle et informelle avait en effet mené à une sur-offre (plusieurs réunions se tenaient en parallèle chaque jour). Sur certains secteurs clés comme la santé ou la sécurité, un travailleur humanitaire avait la possibilité de visiter plusieurs réunions nationales en anglais ou en français, des réunions au niveau régional ou même local. C'est pourquoi les organisateurs des réunions avaient tendance à appâter les visiteurs avec quelques douceurs (donuts, croissants, café...)<sup>26</sup>. Le trafic dense à Port-au-Prince du fait d'une faible infrastructure routière avait par ailleurs fait augmenter les coûts de participation. « Je sais, je devrais aller à une réunion de sécurité. C'est important, mais je perds tout un après-midi » m'expliquait par ex. le chef de projet de l'ONG allemande *Medico* en entretien<sup>27</sup>. Stumpenhorst et Razum confirment dans leurs études des groupes sectoriels en Haïti après le séisme, l'impact différencié des groupes sectoriels selon la taille et le degré d'organisation des ONG.<sup>28</sup> Ils décrivent le besoin de ressources supplémentaires pour pouvoir participer régulièrement aux réunions et ils constatent que les ONG petites et moyennes ne peuvent pas peser dans ces arènes de coordination.

Par ailleurs, les réunions étaient de plus en plus dispersées, en ville, car les humanitaires s'étaient plaints de devoir, à chaque fois traverser la ville, pour se rendre sur la base logistique de la MINUSTAH. Un des organisateurs du groupe sectoriel 'communication d'urgence' constatait, « nous, les humanitaires, on était obligé de travailler avec les militaires. [...] C'est bien équipé et c'est sûr, mais je ne connaissais pas le pays. Je voulais sortir »<sup>29</sup>. Malgré de nombreuses plaintes de fonctionnaires du gouvernement haïtien, les réunions n'avaient pas lieu dans leurs bureaux, notamment à cause de l'absence de salles équipées de projecteurs ou de climatiseurs et du temps de trajet nécessaire pour se rendre dans ces lieux.

En octobre de 2011 un autre dispositif de coordination avec le gouvernement haïtien fait débat. Le mandat de la Commission intérimaire pour la reconstruction d'Haïti (CIRH) n'est plus prolongé par le parlement haïtien. La commission avait été créée à partir d'un décret présidentiel, juste après le désastre, comme l'organisme central de coordination entre le gouvernement haïtien et les bailleurs de fonds. Sa mission consistait à « assurer la coordination des initiatives de reconstruction » en utilisant « le fonds de reconstruction en Haïti » (FRH), le fonds principal de l'aide étrangère. Alors même qu'il était à la fois présidé par l'envoyé spécial des Nations Unies pour Haïti, Bill Clinton, et par le premier ministre haïtien Gary Conille, l'organisme était indépendant du gouvernement haïtien : il n'informait *qu'a posteriori* le parlement et le président haïtien de ses décisions. Dès le départ, l'organisme a été jugé comme dysfonctionnel par ses membres haïtiens. Jean-Marie Bourholly, directeur d'un des cinq bureaux exécutifs se plaint publiquement en 2011 que

« (s)es projets sont souvent envoyés au Conseil sous forme de tableaux récapitulatifs la veille des réunions. Les procédures pour la soumission de projets en ligne changent sans préavis. La sélection du personnel et des consultants se fait sans que nous soyons

26 Ce constat est fondé sur des observations des réunions des groupes sectorielles à Port-au-Prince entre juin – septembre 2011 et mars – mai 2013.

27 Entretiens du 15 juillet 2011 et du 23 mars 2013.

28 STUMPENHORST, Miriam, STUMPENHORST, Rolf, RAZUM, Oliver, The UN OCHA cluster approach: gaps between theory and practice, *Journal of Public Health*, vol. 19, n° 6, 2011, pp. 587 -592.

29 Entretiens du 15 avril 2013.

avertis... En réalité, les membres haïtiens n'ont qu'un seul rôle : approuver des décisions prises par d'autres. »<sup>30</sup>

Un an après la première réunion de la commission, deux de ses cinq bureaux exécutifs n'avaient pas de directeur, et 22 des 34 postes étaient toujours vacants. Des ministres haïtiens se plaignaient en public de ne pas avoir pu assister à la réunion du Conseil d'Administration, car leurs noms « ne figuraient pas sur la liste » et une dizaine de membres haïtiens dénonçaient dans une lettre ouverte d'être exclus de des flux d'informations internes. Un officiel d'OCHA justifiait la faible participation des officiels haïtiens par leur manque d'expérience. « D'abord, ils n'avaient aucune expérience en développement et ne savaient absolument pas de quoi ils parlaient...ensuite, ils n'en étaient même pas conscients. »<sup>31</sup>

Contrairement aux autres dispositifs de coordination, les problèmes de coordination de la CIRH ne faisait pas l'objet d'évaluations et ne figuraient pas explicitement en tant que « leçons apprises » dans les directives, produites pendant la réponse humanitaire en Haïti par les agences onusiennes et des agences d'évaluations engagées.

Cette deuxième phase, qui commence en 2011, n'est que peu présente dans la mémoire codifiée des organisations onusiennes, malgré l'épidémie du choléra qui commence fin 2010 et qui connaît son pic en 2011. Cette période ne génère pas des « bonnes pratiques », car elle représente deux enjeux qui ne s'inscrivent que difficilement dans la logique d'une politique multilatérale de centralisation et de standardisation de l'action humanitaire dans des urgences complexes comme Haïti. Premièrement, l'existence d'une compétition entre de multiples dispositifs de coordination n'entre pas dans la logique de « la coordination » comme mise en cohérence de l'action humanitaire. Or, dans un monde qui n'est pas structuré formellement de manière hiérarchique, plusieurs tentatives de standardisation et de centralisation peuvent exister en parallèle. Deuxièmement, la notion de coordination est toujours comprise comme une coordination entre organismes humanitaires (et compris les forces armées). Le travail conjoint avec les autorités haïtiennes, la « société civile haïtienne » ou d'autres organismes locaux est, au contraire, décrit en termes de « responsabilité » (accountability) ou « connectivité » (connectivness).

---

30 ALTERPRESSE, Haiti-Séisme-2 ans : Un incroyable fiasco, <http://www.alterpresse.org/spip.php?article12189#nb1>

31 Idem.



### **Conclusion**

L'objectif de cette communication était double. Premièrement, j'ai argumenté que dans le cas de la réponse humanitaire après le séisme en Haïti la notion de bonne ou meilleure pratique ainsi que la notion des « leçons apprises » font référence à une politique humanitaire qui visait dès les années 2000 à l'établissement de dispositifs de coordination.

Deuxièmement, le texte a analysé la mise en place de ces dispositifs en Haïti dans une situation d'urgence complexe à partir de 2010. Les agences onusiennes ont en effet créé un système extensif de réunions et d'institutions qui était censé coordonner l'action humanitaire. En absence de directives du gouvernement haïtien et à cause de leur emplacement central, ces réunions et les organismes internationaux ont obtenu une forte légitimité dans le monde humanitaire dans la première phase d'urgence après le séisme de 2010. Les mécanismes de coordination étaient perçus comme de « bonnes pratiques » et leur renforcement était recommandé pour faire face à de futures situations de crise. En revanche, la deuxième période de gestion de crise, qui commence en 2011 et qui est caractérisée par une compétition accrue entre différentes arènes de coordination ainsi que par l'échec de la coordination avec le gouvernement haïtien n'est pas codifiée comme une leçon apprise.<sup>32</sup>

L'analyse de la mise en récit des dispositifs de coordination sous forme de « meilleures pratiques » et leur mise en œuvre dans une urgence complexe montrent ainsi que les instruments d'analyse des politiques publiques peuvent donner des éclairages au-delà des instruments des relations internationales traditionnellement mobilisés sur ce type de sujet. La politique de coordination y apparaît comme une politique multi-sectorielle top-down de centralisation et standardisation, qui s'établit en parallèle de l'État nation. Les notions de « best practices » et des « leçons apprises » permettent de formuler cette politique dans un cadre temporaire long, qui dépasse la seule urgence. Le soupçon de néolibéralisme, qui est souvent attribué à ces notions semble finalement justifié dans le cas d'Haïti, car il s'agit de structures qui remplacent des structures étatiques, même si les mécanismes de coordination imitent partiellement une bureaucratie publique.

---

32 Le site web de l'envoyé spéciale suppléant des Nations Unis en Haïti, Paul Farmer est une exception à cette logique. Voir <http://www.lessonsfromhaiti.org/>.