

Les liens et les interactions entre urgence et développement à court et moyen terme

Une ONG de développement confrontée à l'urgence en Haïti

RENAUD COLOMBIER, GRET

Avertissement :

Ce texte est une première version synthétique et non finalisée, du rapport de la capitalisation sur le positionnement du Gret dans le contexte post-séisme en Haïti, coécrit par Emilie Barreau et Renaud Colombier.

Sommaire

I.	ELEMENTS DE CONTEXTE : UN SEISME QUI INTERVIENT DANS LE CONTEXTE D'UN ETAT FRAGILE.....	3
1.	Le contexte haïtien	3
1.1	Un contexte aux nombreuses faiblesses structurelles	3
1.2	Port au Prince : le développement d'une capitale en l'absence de toute politique urbaine.	3
2.	Le Gret en Haïti.....	4
2.1	Plus de 15 ans d'intervention dans le secteur de l'eau potable à Port-au-Prince	4
2.2	Une alliance historique du Gret avec les institutions du secteur de l'eau et les acteurs locaux des quartiers précaires	5
2.3	Le Gret en Haïti avant le séisme du 12 janvier 2010.....	5
3.	Le séisme et la réponse humanitaire	6
3.1	Données générales sur le séisme et la déferlante humanitaire	6
3.2	Spécificité d'une crise en milieu urbain et dans un état fragile	7
3.3	Le secteur de l'eau dans la phase d'urgence.....	8
3.4	La situation du Gret après le séisme	9
II.	LA CARACTERISATION DU POSITIONNEMENT DU GRET DANS LE CONTEXTE POST-SEISME.....	9
1.	Positionnement du Gret dans le contexte post-séisme	9
1.1	La stratégie.....	9
1.2	Les enjeux majeurs en 2010 pour le Gret	11
2.	La réalité des actions menées par le Gret sur le terrain.....	12

2.1	Un rôle d'appui aux acteurs locaux et d'interface entre ceux-ci et les acteurs de l'urgence dans les différentes phases post-séisme.....	12
2.2	Les actions en propre du Gret dans les différentes phases	13
3.	Les adaptations organisationnelles et fonctionnelles au siège et en Haïti.....	15
III.	INTERACTIONS DU GRET AVEC LES AUTRES ACTEURS :	16
1.	Le Gret et les acteurs de l'urgence (bailleurs et ONG) :	16
1.1	Une valeur ajoutée du Gret reconnue mais un impact limité sur la phase d'urgence et les stratégies de sortie des ONG :	16
2.	Le Gret et les acteurs locaux (principalement comités dlo et pouvoirs publics du secteur de l'eau potable).....	19
2.1	Une perception évolutive du positionnement du Gret par les comités	19
2.2	Une collaboration étroite mais intermittente et restée informelle avec les pouvoirs publics :.....	20
IV.	LES PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS ET QUESTIONNEMENTS POUR LE GRET :	21
1.	Comment être influent et contribuer à orienter les interventions des urgentistes ? .	21
2.	Peut-on se contenter d'agir en appui ou en interface ? Faut-il être opérateur dans un contexte d'urgence ? Si oui à quelle échelle d'intervention ?.....	22
3.	Comment intégrer l'urgence dans les actions de développement ? Comment intégrer le développement dans l'urgence ?.....	23
ANNEXE	24
DEFINITIONS :	26
LISTE DES SIGLES :	26

I. ELEMENTS DE CONTEXTE : UN SEISME QUI INTERVIENT DANS LE CONTEXTE D'UN ETAT FRAGILE

1. Le contexte haïtien

1.1 Un contexte aux nombreuses faiblesses structurelles

Depuis plus de 25 ans et la fin de la dictature des Duvalier, le contexte haïtien se caractérise par un environnement instable marqué par une succession de coups d'État et de coalitions politiques privilégiant les solutions à court terme dans la gestion des affaires publiques. En plus d'une instabilité politique chronique, le pays se trouve périodiquement confronté à de graves problèmes d'insécurité (kidnappings, guerre des gangs...). Néanmoins, depuis 2006 et l'élection du président René Prével, Haïti connaît une période de relative stabilisation et remise en marche des institutions publiques, dans certains secteurs au moins.

L'État haïtien est également caractérisé par une faible capacité de gestion, notamment dans la délivrance des services publics, du fait du manque de moyens financiers et humains. Les administrations publiques sont dans la plupart des secteurs dans l'incapacité de gérer, planifier et investir dans les services dont elles ont la charge. La délivrance des services de base est de manière générale déficiente, et souvent prise en charge soit par le privé, en l'absence de toute régulation et contrôle, soit par des ONG nationales ou internationales, en fonction des fluctuations de l'aide internationale (notamment dans le domaine de la santé, l'éducation...). Le processus de décentralisation engagé depuis 1987 n'a donné aucun pouvoir réel ni moyens aux autorités locales.

Haïti, pays dit « fragile », très pauvre¹, est très dépendant d'une part des transferts financiers venant de la diaspora, d'autre part d'une aide internationale fluctuante. Aussi, Haïti voit intervenir depuis de nombreuses années, beaucoup d'ONG internationales, mettant principalement en œuvre, déjà avant le séisme de 2010, des démarches plus proches de l'urgence que de l'appui à des processus de développement.

Enfin, au cours des dernières décennies, Haïti a été frappé par différents désastres naturels (ouragans, tempêtes tropicales). La pauvreté, la dégradation de l'environnement et l'absence de mesure de prévention des risques, en font un pays très vulnérables aux aléas climatiques et naturels. Ainsi, en 2008, les cyclones ont causé la mort de 800 haïtiens et des dégâts matériels importants, dont le pays se relevait à peine à la fin de l'année 2009

1.2 Port au Prince : le développement d'une capitale en l'absence de toute politique urbaine.

Port-au-Prince, capitale du pays, comptait début 2010 environ 3 millions d'habitants, soit 30 % de la population totale haïtienne, et connaît un taux de croissance de plus de 5 % par an². Cette croissance massive s'est traduite par une extension de la ville de manière anarchique, principalement par le développement de quartiers précaires et informels. Fin 2009, plus de la moitié de sa population vivait dans des bidonvilles. En l'absence de toute politique de logement et d'aménagement, ces quartiers s'étendent sans plan d'occupation dans les interstices de

¹ Plus de 70 % de la population vit avec moins de deux dollars US par jour

² Estimation avant le séisme du 12 janvier 2010.

la ville « formelle », sur les pentes des mornes qui encadrent la baie et dans la plaine côtière. En résultent des quartiers sans réseau de voiries ni services de base, inaccessibles aux services motorisés, aux densités très fortes (de 800 à 1 800 personnes par hectare³).

La zone métropolitaine de Port au Prince est composée de 8 communes⁴. Il n'existe pas de structure intercommunale et les communes de la zone sont des institutions très faibles.

2. Le Gret en Haïti

2.1 Plus de 15 ans d'intervention dans le secteur de l'eau potable à Port-au-Prince

En 1994, le retour à l'ordre constitutionnel en Haïti marque aussi le retour de l'aide internationale, dont le pays a bien besoin. Après un coup d'état sanglant, trois années d'un pouvoir militaire violent et d'embargo économique, la situation est extrême, en particulier dans les quartiers informels de Port au Prince. Sur un financement ECHO, ensuite relayé par l'AFD (Agence française de développement) le Gret a appuyé la Camep (Centrale autonome métropolitaine d'eau potable, entreprise publique fournisseur d'eau potable), à tester un dispositif d'accès à l'eau potable dans les quartiers précaires. Le programme initial, porté par le Gret, prévoyait, dans une démarche de post-urgence, l'approvisionnement en eau de quartiers précaires par camion. Mais l'équipe du Gret est convaincue qu'il existe une voie « institutionnelle » consistant à impliquer la Camep, institution publique responsable du secteur. Cette intuition rencontre une direction générale de la Camep prête à tenter l'expérience et favorable à l'implication immédiate de l'administration publique dans le dispositif. L'approvisionnement d'urgence par camion est abandonné et remplacé par un projet qui a pour objectif de permettre l'approvisionnement en eau via le réseau public d'adduction d'eau existant, étendu jusqu'à des bornes fontaines au sein des quartiers précaires. D'une logique d'urgence, l'initiative s'inscrit d'emblée dans le cadre institutionnel légal impliquant des acteurs locaux, publics et communautaires, malgré la fragilité de l'institution publique et l'instabilité des quartiers précaires.

Le Gret a ainsi appuyé la Camep dans la conception et la mise en place d'un système de distribution d'eau potable par bornes fontaines payantes, à un tarif abordable et réglementé. Ces bornes fontaines sont gérées par des comités de quartiers, les « Komite Dlo », élus par les populations, qui jouent un rôle important dans la relation entre habitants et pouvoirs publics. Les comités signent un contrat de délégation de gestion du service avec la Camep qui formalise la relation client-fournisseur : les comités achètent l'eau de la Camep à un tarif de gros et la revendent aux bornes fontaines de leur quartier à un tarif dit « social » établi avec la Camep. Les bénéfices de la vente de l'eau sont utilisés par les comités pour se rétribuer, payer les vendeurs, et pour financer des infrastructures collectives dans les quartiers (espaces publics, services collectifs, etc.).

Ce dispositif testé dans quelques quartiers en 1995 par le Gret et la Camep s'est progressivement étendu, en quinze ans et grâce à divers financements, à une cinquantaine de quartiers. D'une expérimentation pilote dans quelques quartiers, la Camep en a fait un élément de politique publique, notamment avec la création en 1998 de l'Ucqd (Unité de coordination des quartiers défavorisés), spécifiquement chargée d'assurer le suivi et l'extension du dispositif « quartier défavorisé ». Il a connu des périodes de crise, liées d'une part aux crises politiques

³ Idem

⁴ Port-au-Prince, Carrefour, Delmas, Pétienville, Kenscoff, Cite Soleil, Croix-des-Bouquets, Tabarre

(notamment lors de la période de transition qui a suivi le départ d'Aristide entre 2004 et 2006), d'autre part à une crise institutionnelle de la Camep qui a bloqué tout le secteur dans les années 2006-2008, et enfin à un approvisionnement très insuffisant du fait du manque de moyens pour entretenir, réhabiliter et étendre le réseau.

Fin 2009, la moitié des quartiers de la capitale était équipée en bornes fontaines, approvisionnant théoriquement et potentiellement environ un million de personnes et gérées par une cinquantaine de comités de quartier. Enfin, une réforme du secteur de l'eau potable était en cours, donnant aux comités d'eau l'opportunité d'être reconnus comme délégués de gestion officiels du service.

Les interventions du Gret en Haïti s'inscrivent donc dans un temps long, plus de 15 ans. Elles sont menées par une équipe de cadres et d'animateurs, majoritairement haïtiens et en minorité expatriés, professionnels et militants. Cet ancrage local et durable a permis au Gret d'acquérir une très bonne connaissance du contexte et de tisser des relations de confiance, tant avec les habitants des quartiers précaires qu'avec les institutions du secteur de l'eau.

2.2 Une alliance historique du Gret avec les institutions du secteur de l'eau et les acteurs locaux des quartiers précaires

A travers ce programme d'approvisionnement en eau des quartiers défavorisés de Port au Prince, le Gret travaille, depuis 1994, dans une cinquantaine de quartiers populaires de Port-au-Prince, en partenariat étroit avec les pouvoirs publics haïtiens (Camep et Dinépa – Direction nationale de l'eau potable et l'assainissement) et les populations de ces quartiers.

Il a, à travers cette expérience, acquis une très bonne connaissance des acteurs institutionnels du secteur et construit un partenariat fort avec eux. Outre ce partenariat institutionnel, le Gret a également construit des liens forts avec les comités d'eau, composés de représentants d'organisations de base, issus des quartiers défavorisés. Finalement, au-delà de l'objectif d'approvisionnement en eau plus largement d'amélioration des services, l'action du Gret en appui aux acteurs institutionnels et sociaux du secteur de l'eau potable de Port au Prince, a deux finalités principales :

- d'une part, le renforcement des institutions publiques et la légitimation de l'Etat dans des quartiers dits de « non droit » ;
- d'autre part, l'intégration de quartiers précaires à la ville « formelle » via le développement d'un service public de qualité et l'organisation de leurs populations autour de la gestion de biens collectifs.

2.3 Le Gret en Haïti avant le séisme du 12 janvier 2010

Fin 2009, à la veille du séisme, l'équipe du Gret en Haïti est composée de 26 salariés locaux et 2 expatriés et dirigée par un représentant haïtien.

Fin 2009, le Gret intervient toujours principalement dans les quartiers précaires de Port-au-Prince et met en œuvre plusieurs projets dans le domaine de l'eau potable⁵. Le Gret intervient également en appui à la structuration d'une fédération des comités d'eau de toute la zone métropolitaine (projet Rezodlo, financement européen).

⁵ Projet « Martissant » de réhabilitation de la source Leclerc et revitalisation urbaine du quartier de Martissant et projet PRD, d'accès à l'eau potable de nouveaux quartiers défavorisés de Port au Prince, sur financement Union européenne et pour lesquels le Gret assure un rôle de maître d'ouvrage délégué.

Le Gret a également diversifié ses interventions dans les quartiers défavorisés et a mis en œuvre, toujours dans le cadre de partenariats avec les comités d'eau, des actions dans le domaine de la santé communautaire (2005-2008), un projet pilote dans le domaine de l'accès aux droits (2007-2008) et de premières actions dans le domaine de l'assainissement et de l'aménagement : aménagement de ravines, de tronçons de route permettant peu à peu de désenclaver les quartiers et de les relier à la ville.

Enfin, le Gret a développé des interventions en province. Fin 2009 il réalisait un projet d'amélioration du service d'eau potable dans les communes d'Aquin et Saint-Louis, situées dans le département du Sud.

3. Le séisme et la réponse humanitaire

3.1 Données générales sur le séisme et la déferlante humanitaire

Le séisme de magnitude 7 du 12 janvier 2010 a touché Port-au-Prince en plein cœur. Malgré la forte magnitude de la secousse, le tremblement de terre n'aurait pas fait autant de dégâts, s'il n'avait touché un pays et une capitale déjà extrêmement fragile. « La faille sismique avait révélé des failles structurels »⁶. De fait, l'ampleur de la catastrophe est sans précédent : 120% du PIB en pertes physiques et économiques, 250 000 morts et 300 000 blessés au moins, 1,6 millions de déplacés, destruction ou forts endommagements de très nombreux bâtiments privés et publics (notamment le Palais national, le ministère des Finances, le ministère des Travaux publics, le Palais de justice mais également le siège de la Minustah...).

Très rapidement les médias se font le relais de la situation dramatique en Haïti, entraînant un fort mouvement de compassion et un élan sans précédent de générosité internationale. Les pays et les agences onusiennes⁷ débloquent des fonds d'urgence, et des levées de fonds massives sont réalisées auprès de donateurs privés.

Dans un premier temps des équipes de secouristes venues du monde entier, affluent pour porter main forte aux haïtiens, qui, souvent à mains nues, ont recherché et sauvé des décombres des centaines de personnes. Dans les premiers jours également, la coordination de l'aide d'urgence se met en place à travers les clusters. Cinq (Aide alimentaire, WASH (Water, Sanitation and Hygiene), Santé, Abris et Biens non alimentaires et Logistique) sont mis en place dans les deux premiers jours pour coordonner la répartition de l'aide.

Puis rapidement, on assiste à une véritable « déferlante humanitaire » : plus d'un millier d'ONG internationales, de taille et de niveaux de professionnalisme très inégaux, arrivent en l'espace de deux mois. De janvier à mai 2010, l'ensemble des organisations internationales apporte une aide humanitaire massive à Haïti : plusieurs milliers de blessés ont été pris en charge ; des milliers de mètres cube d'eau potable, un demi-million de bâches et de tentes, ont été distribués, une aide alimentaire est apportée à 3,5 millions d'Haïtiens. Les contributions apportées dans cette période (janvier-mai) sont estimées à 1,5 milliards de dollars.

Mais, si de nombreuses actions ont été menées, d'une manière générale la coordination des interventions humanitaires a été difficile et insuffisamment efficace. D'une part, l'afflux mas-

⁶ « Haïti : la reconstruction n'est pas au point mort mais les défis demeurent immenses », Pierre Duquesne, *Humanitaires en mouvement*, Groupe URD, février 2011

⁷ Par exemple, le Fonds Central pour la réponse d'urgence (CERF) a tout de suite mis à disposition 10 millions de dollars US

sif d'ONG, souvent non contrôlables et peu expérimentées, a représenté un défi majeur pour la coordination de l'aide d'urgence⁸. D'une manière plus générale, la faiblesse du leadership humanitaire a rendu difficile l'élaboration d'un cadre stratégique pour orienter les activités, pour cadrer les militaires et pour développer des modalités d'engagement avec les autorités haïtiennes que ce soit au niveau central ou décentralisé⁹, dont l'implication a été souvent quasiment inexistante.

3.2 Spécificité d'une crise en milieu urbain et dans un état fragile

Les difficultés rencontrées par les acteurs de l'humanitaire pour apporter des réponses à la crise haïtienne, relèvent, outre les éléments mentionnés ci-dessus, de deux spécificités du contexte : la non-maîtrise des interventions d'urgence en milieu urbain, l'ampleur de la crise touchant une capitale étant inédite, par la plupart des humanitaires, et la difficulté à intervenir dans un Etat fragile dont les structures de l'Etat ont été, de plus, très fortement touchées par le séisme.

Le séisme ayant touché principalement des zones densément urbanisées de la capitale haïtienne, les interventions d'urgence se sont déroulées en pleine ville, entre des zones détruites par le séisme, des camps de réfugiés progressivement installés par les agences onusiennes et les ONG, et des quartiers non détruits dont le fonctionnement est très rapidement redevenu « normal » (services payants disponibles, secteur économique fonctionnel...). La coexistence et la proximité de ces territoires (camps/quartiers, territoires détruits/ quartiers non détruits) régis par des modes de fonctionnement très différents engendre plusieurs niveaux de concurrence entre les territoires.

D'une part, la perméabilité entre les camps de réfugiés et la ville non détruite entraîne des concurrences entre les offres de service préexistantes et les offres gratuites fournies par l'aide internationale. Cette concurrence peut entraîner la déstructuration et la décapitalisation des services payants, qu'ils soient publics ou privés, qui devront pourtant prendre, tôt ou tard, la relève de l'aide d'urgence et des approches d'assistanat non durables.

Cette situation de coexistence de territoires très différents se traduit également par une concurrence entre camps et quartiers. En effet, l'aide est concentrée dans les camps, dont certains importants se situent hors de la ville et où, d'une certaine manière, les humanitaires recréent des conditions d'intervention classiques pour elles (assimilables à celles de camps de réfugiés dans les zones de conflit), au détriment des quartiers défavorisés, plus difficiles d'accès car construits sur des flancs des mornes ou dans des ravines, et souvent bloqués par les décombres du séisme. Cette présence massive de l'aide internationale dans les camps a incité une partie de la population à quitter temporairement leurs quartiers, y compris non détruits, pour des

⁸ « 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. », François Grünewald, Andrea Binder, avec la collaboration d'Yvio Georges, *Evaluation en temps réel en Haïti : 3 mois après le tremblement de terre*, août 2010, Groupe URD, Global public policy institute.

⁹ François Grünewald, Andrea Binder, avec la collaboration d'Yvio Georges, *Evaluation en temps réel en Haïti : 3 mois après le tremblement de terre*, août 2010, Groupe URD, Global public policy institute.

camps. Les camps seraient ainsi passés de 1,3 millions à plus de 2 millions d'habitants dans les trois premiers mois post-séisme¹⁰.

Les questions de l'arrêt de la gratuité des services et de retour des habitants dans les quartiers vont se poser très rapidement et avec une acuité particulière dans ce contexte, mettant les ONG d'urgence face à des enjeux qu'ils n'avaient ni anticipé, ni mesuré. Beaucoup, considérant que ce n'est pas dans leur mandat, quitteront d'ailleurs Haïti sans se soucier d'une quelconque transition, sitôt les financements obtenus décaissés.

Autre contrainte pour la gestion de la crise : le séisme a frappé un pays que ne disposait que d'une administration très faible : pas de ministère du logement, pas de service public de l'éducation ou de santé, un taux de perception des recettes publiques parmi les plus bas du monde¹¹. « A la fois victimes du désastre et au cœur de la réponse, les institutions haïtiennes se sont retrouvées avec des pertes humaines très importantes et des ministères à terre »¹².

Dans ce contexte, la machine humanitaire n'a pas pu, n'a pas su ou ne s'est pas donné les moyens – à quelques exceptions près –, d'inclure les structures gouvernementales dans la gestion de la crise. Ainsi, très rares ont été les clusters insérés au sein des ministères techniques ou codirigés par une institution du gouvernement. Le renforcement et l'intégration d'institutions publiques haïtiennes certes très faibles et en partie décapitées par le séisme, a sans doute été un des principaux échecs de la gestion post-crise¹³.

3.3 Le secteur de l'eau dans la phase d'urgence

Suite au séisme du 12 janvier 2010, la coordination de l'aide d'urgence a été rapidement structurée dans le secteur de l'eau potable et la coordination a été prise, immédiatement, par la Direction nationale de l'eau potable (Dinepa). Dès le lendemain du séisme, la Dinepa a organisé la distribution d'eau gratuite par l'intermédiaire de camions et de réservoirs souples (bladders) progressivement installés par les ONG à proximité des camps, plus rarement dans les quartiers. Le cluster WASH (WATER, Sanitation and Hygiene) a été mis en place très rapidement avec une coordination Dinepa / Unicef et des réunions généralement organisées à la Dinepa et non à la « log base » (base militaire de la Minustah où se déroulait la plupart des réunions de coordination).

Le rôle de la Dinepa est à souligner dans cette organisation rapide : « 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 »¹⁴.

¹⁰ « Appuyer le service public de l'eau potable dans un contexte en crise : l'intervention du Gret en Haïti après le séisme du 12 janvier 2010 », Emilie Barrau, Jean Philippe Fontenelle, *Humanitaires en mouvement* n°7, février 2011

¹¹ « Haïti : la reconstruction n'est pas au point mort mais les défis demeurent immenses », Pierre Duquesne, *Humanitaires en mouvement*, Groupe URD, février 2011

¹² « Compréhension du contexte, coordination et espace humanitaire : quelques clefs pour Haïti », François Grunewald, *Humanitaires en mouvement*, Groupe URD, février 2011

¹³ François Grunewald, Andrea Binder, avec la collaboration d'Yvio Georges, Evaluation en temps réel en Haïti : 3 mois après le tremblement de terre, août 2010, Groupe URD, Global public policy institute.

¹⁴ Ibid.

A partir de mai 2010, la Dinepa, dont l'équipe peu nombreuse était débordée par le nombre d'ONG intervenant sur la distribution d'eau potable, a délégué à ACF¹⁵ la coordination de l'approvisionnement par camion en eau des bladders installés par les ONG.

3.4 La situation du Gret après le séisme

Parmi les 29 membres de l'équipe du Gret présents en Haïti¹⁶ le 12 janvier 2010, il n'y a eu ni victime, ni blessé. En revanche les dégâts matériels sont importants. D'une part, plusieurs membres de l'équipe ont perdu leur maison et tous leurs biens. D'autre part les bureaux du Gret sont fortement endommagés et totalement inutilisables. Seuls les véhicules sont récupérés et d'ailleurs immédiatement utilisés par l'équipe pour se rendre dans les quartiers et tenter de porter secours aux populations.

Très rapidement, des bureaux provisoires, au domicile du représentant du Gret en Haïti sont mis en place. Au siège, s'organise immédiatement une cellule Haïti directement pilotée par la direction du Gret et composée d'intervenants travaillant déjà sur Haïti et des deux expatriées rapatriées quelques jours après le séisme.

Les enjeux pour le Gret sont multiples : réussir à apporter une réponse efficace aux populations et à ses partenaires institutionnels dans un contexte de crise auquel le Gret n'est pas habitué et dont il ne maîtrise ni les codes, ni les modes d'organisation ; pour cela faire évoluer ses pratiques et modes d'intervention tout en restant cohérent avec une stratégie et un positionnement ; arriver à répondre aux sollicitations tout en évitant une trop grande dispersion.

II. LA CARACTERISATION DU POSITIONNEMENT DU GRET DANS LE CONTEXTE POST-SEISME

1. Positionnement du Gret dans le contexte post-séisme

1.1 La stratégie

Rapidement, dans les deux semaines qui ont suivi le séisme, le Gret a formulé et diffusé un plan d'action déterminant des orientations stratégiques. L'objectif de ce plan d'action était de définir de grands axes d'intervention dans la phase d'urgence immédiate, de post-urgence et dans la reconstruction, en faisant valoir le positionnement et la valeur ajoutée du Gret. Il s'agissait d'explicitier des orientations stratégiques et opérationnelles, tant par souci de visibilité externe, que pour disposer de garde-fous internes pour éviter la dispersion.

Ce plan d'action, rédigé en quelques jours par la cellule Haïti au siège et validé par l'équipe du Gret en Haïti, définit les grands éléments de stratégie et de positionnement suivants :

- ▷ Une philosophie d'intervention inchangée basée sur :
 - L'appui aux institutions publiques, dans un objectif de renforcement de l'Etat dans la délivrance de services publics en faveur des populations les plus défavorisées.

¹⁵ Action Contre la Faim

¹⁶ 26 salariés locaux, 2 expatriées, 1 salarié du siège en mission

- L'appui à la structuration sociale des quartiers défavorisés de Port au Prince, via le renforcement des comités d'eau et autres organisations de quartier.
 - La recherche de la durabilité sociale et économique à travers toutes les actions.
- ▷ Une vision claire de la valeur ajoutée du Gret dans le contexte post-séisme et de déferlante humanitaire, du fait de sa « bonne connaissance des quartiers défavorisés de Port-au-Prince, de contacts étroits avec leurs organisations sociales et d'un réseau au sein des institutions publiques et des ONG haïtiennes ». D'emblée, le Gret ne se positionne pas en ONG d'urgence : « Le Gret n'est pas une ONG d'urgence et n'a pas vocation à intervenir directement sur l'aide aux blessés et à la survie des populations ».
- ▷ D'un point de vue opérationnel le plan d'action est décliné en trois phases :
- Dans la phase d'urgence immédiate, le Gret cherche à contribuer à l'approvisionnement en eau, et en autres biens de première nécessité (tentes, alimentation, kits médicaux...), des quartiers précaires en jouant un rôle d'interface entre les ONG d'urgence et les populations de ces quartiers via les comités d'eau, et en appuyant les acteurs du secteur : « Le Gret se mobilise d'abord pour que les quartiers défavorisés de Port-au-Prince ne soient pas oubliés par l'aide humanitaire qui afflue suite au séisme. »
 - Dans un deuxième temps, pour le Gret, « il s'agit d'intervenir avec les pouvoirs publics et les populations pour recréer des conditions minimales d'habitabilité des quartiers, tout en préparant la phase de reconstruction. (...) Dans cette phase, l'action du Gret se centre sur le déblaiement des quartiers et la relance d'activités économiques, la réhabilitation du dispositif d'accès à l'eau potable et l'accès à d'autres services ».
 - Enfin, le Gret se positionne d'emblée dans une perspective de reconstruction à long terme : « Demain, le Gret participera à la reconstruction durable et équitable de Port-au-Prince. Ses interventions futures doivent être pensées dès à présent et articulées aux actions immédiates. » Le Gret envisage ses actions futures autour de deux axes : l'intégration urbaine à Port-au-Prince de quartiers populaires reconstruits de manière durable, et le rééquilibrage de l'aménagement du territoire entre la capitale et le reste du territoire haïtien. Les réflexions sur les enjeux de la reconstruction de Port-au-Prince ont été initiées au Gret dès le lendemain du séisme, et menées en parallèle avec les actions de post-urgence. Une première note de cadrage sur le positionnement du Gret pour la reconstruction de Port au Prince a été élaborée rapidement, dès la fin janvier. De plus, dès le mois de février, le Gret est sollicité par l'AFD, du fait de leur partenariat ancien dans le cadre du projet d'accès à l'eau potable et d'appui à la Camep, pour réfléchir au montage d'un projet de reconstruction de quartiers précaires. Ce montage a donné lieu à une réflexion plus opérationnelle du Gret sur la reconstruction¹⁷, en lien avec plusieurs partenaires, notamment la FOKAL¹⁸ et le mouvement des PACT¹⁹ et à sa participation au montage et à la mise en œuvre d'un projet de reconstruction de quartiers défavorisés à Baillergeau et Martissant.

¹⁷ Note de cadrage concernant un projet de reconstruction de quartiers à Port-au-Prince, Virginie Rachmuhl, mai 2010

¹⁸ Fondation connaissance et liberté

¹⁹ Réseau d'associations intervenant sur l'habitat social et la lutte contre l'habitat insalubre.

1.2 Les enjeux majeurs en 2010 pour le Gret

A partir de ces éléments de stratégie définis dans son plan d'action, se dessinent trois grands enjeux clés pour le Gret :

- ▷ D'une part, le Gret souhaite contribuer à la relance et la reconstruction des quartiers précaires dans lesquels il intervient historiquement. Bon connaisseur de ces quartiers, souvent difficiles d'accès car situés dans les zones interstitielles de la ville, il cherche d'abord à ce que **l'aide d'urgence parvienne aux populations restées dans ces quartiers**, alors que la tendance forte des urgentistes serait d'approvisionner prioritairement les camps (soit les camps installés sur les places publiques ou terrains vides de la ville²⁰, soit les camps installés à l'extérieur²¹). Quand des ONG d'urgence contactent le Gret, il les met en relation avec des personnes ressources des quartiers défavorisés, en fonction des besoins prioritaires identifiés lors de la réalisation d'un premier rapide diagnostic, afin qu'elles orientent leur aide vers ces zones²². Dans un deuxième temps, le Gret va concentrer toutes ses interventions de post-urgence vers les quartiers précaires, afin de réhabiliter des équipements et infrastructures d'eau potable et de contribuer à la relance économique.
- ▷ Deuxième enjeu pour le Gret, **soutenir ses partenaires historiques** : d'un côté les services publics intervenant dans le secteur de l'eau potable : la Dinepa et la Camep ; de l'autre, les comités d'eau, qui sont des acteurs structurés issus des quartiers défavorisés, ayant acquis des compétences en matière de gestion de service, et plus ou moins légitimes dans les quartiers. Malgré de fortes disparités, ces comités constituent parmi les rares organisations issues de quartiers précaires, pouvant constituer une interface avec des acteurs extérieurs, institutions publiques haïtiennes, ou organisations internationales. L'enjeu pour le Gret est donc de soutenir la cohésion et la légitimité des comités par rapport aux populations (aider les comités à répondre aux besoins et aux demandes des populations), aux pouvoirs publics (préserver les liens entre quartiers et Etat établi via le service d'eau potable) et aux acteurs de l'urgence.
- ▷ Enfin dernier enjeu pour le Gret, se faire une place dans ce contexte d'urgence, où la visibilité dans l'action est essentielle, tant vis-à-vis des acteurs de l'urgence, que des partenaires traditionnels, institutions publiques et comités d'eau, afin de **préserver sa propre légitimité et capacité d'influence**. Dans un contexte où des moyens considérables affluent et où les interlocuteurs se multiplient, le Gret risque de perdre sa capacité d'influence et de conseil vis-à-vis de ses partenaires historiques, sollicités par de multiples autres organisations. Ce risque est réel qu'il s'agisse de la Dinepa et la Camep qui voient affluer des millions de dollars pour la phase d'urgence et de reconstruction du réseau²³ et de multiples assistances techniques, ou bien des comités d'eau, à la fois déstabilisés, court-circuités mais aussi mobilisés par des ONG, avec souvent de fortes indemnités ou contrepartie (par exemple pour gérer des bladders, l'installation d'abris ou des activités de déblaiement).

²⁰ Par exemple sur le champ de Mars, la place Saint Pierre, la place Boyer...

²¹ Le camp « Corail » est emblématique des camps de ces camps installés hors de la ville.

²² Entraide Médicale Internationale, la Croix Rouge Suisse, Solidarités, Cordaid et Architectes de l'Urgence ont ainsi été orientés par l'équipe du Gret pour identifier les quartiers prioritaires dans leurs domaines respectifs de compétence.

²³ Les principaux financements sont ceux de la Banque Interaméricaine de Développement, la coopération espagnole et l'Unicef

2. La réalité des actions menées par le Gret sur le terrain

2.1 Un rôle d'appui aux acteurs locaux et d'interface entre ceux-ci et les acteurs de l'urgence dans les différentes phases²⁴ post-séisme

Parallèlement, à la mise en œuvre d'action dans les quartiers (voir plus loin), une grande partie des activités du Gret dans cette phase d'urgence a consisté dans un rôle d'appui aux acteurs locaux du secteur de l'eau potable, et d'interface entre ces derniers et les acteurs de l'urgence.

Il s'est traduit par :

- une mobilisation et un appui apporté à la Camep et la Dinepa dans les premières heures et les premiers jours qui ont suivi le séisme, au démarrage de l'approvisionnement en eau par camion (« water trucking ») et de la mise en place du cluster WASH, puis pendant plusieurs semaines pour la coordination de l'approvisionnement en eau des quartiers défavorisés, avec notamment la constitution d'un groupe composée des huit représentants de bloc des comités d'eau²⁵, pour assurer un rôle d'interface avec l'ensemble des comités ; et ce jusqu'à ce qu'ACF prenne le relais et assure le rôle de coordinateur du « water trucking » sur toute la zone métropolitaine.
- la participation active les deux premiers mois au cluster WASH mis en place par l'Unicef et la Dinepa, avec deux objectifs : que les ONG mobilisent les comités d'eau pour assurer les distributions de l'aide d'urgence auprès des populations, afin de renforcer leur légitimité, et au lieu de créer d'autres comités ad hoc ; utiliser les équipements préexistants non endommagés (bornes fontaines, châteaux d'eau) pour la distribution de l'eau, plutôt que d'installer des réservoirs souples (bladders), afin d'inscrire l'approvisionnement par camion dans un dispositif durable et préparer ainsi les stratégies de sorties.
- La production et diffusion en France et en Haïti d'informations sur les quartiers précaires à l'intention des pouvoirs publics et des acteurs de l'urgence à travers la réalisation de deux diagnostics (janvier 2010, suite à des visites des quartiers démarrées dès le 13 janvier, et mai 2010). A partir du premier diagnostic réalisé par le Gret, Cordaid a, dans les premières semaines qui ont suivi le séisme, orienté 589 tentes et 4 000 kits de nourriture dans 6 quartiers précaires de la ville, distribués via les comités d'eau. De même, le Gret a répondu à plusieurs ONG pour identifier des zones d'intervention et les mettre en lien avec les personnes ressources de ces quartiers (Solidarités, Action Contre la Faim notamment). Il s'est désinvesti à partir d'avril 2010 du cluster WASH considéré par l'équipe comme trop chronophage et peu stratégique²⁶.
- La participation active à partir de mai 2010, dans le sous-cluster « Beyond water trucking », chargé de réfléchir et coordonner les stratégies de sortie concernant l'approvisionnement en eau potable, c'est-à-dire les stratégies de départ des ONG d'urgence devant permettre la transition entre système d'urgence et dispositif de long terme, avec l'objectif, en accord avec la Dinepa, de promouvoir la réhabilitation des dis-

²⁴ Cf. le phasage (urgence immédiate, post urgence et reconstruction) reprend les étapes décrites dans le plan d'action. Il est utilisé pour plus de clarté pour décrire le déroulement des actions. Néanmoins les auteurs ont bien conscience des limites de cette approche en « continuum » qui ne correspond que partiellement à la réalité de terrain, les différentes phases étant en réalité juxtaposées en grande partie. Cette juxtaposition est d'autant plus vraie, que l'épidémie de choléra en septembre – octobre 2010 a provoqué une nouvelle phase d'« urgence », 9 mois après le séisme.

²⁵ Ceux de la fédération alors en cours de constitution avec l'appui du Gret dans le cadre du projet Rezodlo.

²⁶ Les discussions étant surtout centrées sur l'organisation du water trucking et à l'approvisionnement en eau des camps.

positifs « bornes fontaines / comités d'eau » comme stratégie de sortie, afin d'éviter la multiplication de dispositifs concurrents (mini-forages, bornes fontaines hors réseau, bassins privés...).

Malgré des discussions entamées avec la Dinepa, le Gret n'a jamais reçu de mandat formel pour apporter ces appuis, ni de moyens dédiés. De même, le Gret s'est très peu investi dans le cluster « abris – relogement », par manque de temps, mais aussi car les débats portaient principalement sur les abris provisoires ou shelters (taille des abris, matériaux, organisation de la distribution...), créneau sur lequel le Gret refusait d'intervenir, considérant qu'il s'agissait d'une solution transitoire, pouvant être contradictoire avec des perspectives de reconstruction à long terme.

Au final, on peut dire que le Gret n'a pas développé de véritable stratégie en matière d'investissement des espaces collectifs qui se sont mis en place après le séisme en Haïti (clusters, réunions de coordination inter-ONG...), par manque de moyens et de temps pour en construire une. « La présence et la stratégie du Gret dans les espaces de coordination sont encore à construire aujourd'hui »²⁷.

2.2 Les actions en propre du Gret dans les différentes phases

■ Des actions d'urgence, en partenariat avec les acteurs locaux

Le Gret a été maître d'œuvre de deux actions d'urgence :

- Une d'ampleur limitée, dans la phase de post-séisme immédiat : il s'agit d'un projet de cash for work financé par le PNUD²⁸ et la Fondation de France²⁹ pour recapitaliser les populations de 6 quartiers victimes du séisme³⁰. Dans ce projet, d'une ampleur modeste par rapport aux fonds mobilisés par les ONG d'urgence pour des actions de ce type, le Gret a agi en partenariat avec les comités d'eau et les municipalités concernées.
- Au moment de la crise du choléra (octobre – novembre 2010), l'équipe du Gret, à nouveau complètement opérationnelle, a déployé un appui important à la Dinepa et aux comités d'eau pour la distribution massive d'aquatabs et la réalisation d'actions de sensibilisation de grande ampleur dans les quartiers précaires³¹. « Le Gret a mieux su s'organiser pour répondre ; c'était l'occasion ou jamais pour se rattraper auprès des comités, d'autant que le choléra ça concernait l'eau, donc il fallait agir »³².

²⁷ Entretien avec Antoine Ciguene, responsable de programme.

²⁸ Programme des Nations Unies pour le Développement

²⁹ La Fondation de France a récolté une partie importante des dons privés français, suite à un appel aux dons très rapidement après le séisme et fortement relayé par les médias. Cf. précédemment.

³⁰ Ce même projet comporte aussi un deuxième volet de réhabilitation des systèmes d'accès à l'eau potable. Financement total d'environ 1M d'euros.

³¹ 5 730 000 pastilles de chlores distribuées dans 46 quartiers de la zone métropolitaine du 18 novembre 2010 au 10 janvier 2011, pastilles mis à disposition par la DINEPA et l'UNICEF.

³² Focus group équipe du Gret en Haïti

■ La relance et le montage de projets

Tout d'abord les deux principaux projets en cours avant le séisme, dont la pertinence n'était pas remise en cause par le séisme (projet Martissant et projet Rezodlo sur financements de l'UE), ont été relancés sur le terrain dès le mois d'avril 2010.

Puis, huit nouveaux projets³³ ont été montés et démarrés par l'équipe dans l'année suivant le séisme.

En synthèse, ces actions se caractérisent par les éléments suivants :

- En large majorité, l'origine des projets vient de sollicitations de bailleurs³⁴ laissant plus ou moins de place à l'initiative du Gret et entraînant dans certains cas des négociations sources d'incertitudes et de coûts (ex : Filu, reconstruction) ;
- un positionnement de maître d'ouvrage de projet, délégué ou non, puis d'appui à la maîtrise d'ouvrage et de renforcement d'acteurs.
- Une implication systématique des acteurs locaux (pouvoirs publics, OSC, populations) ;
- Le portefeuille d'activités se concentre sur les thématiques classiques du Gret en Haïti (eau potable, assainissement) et s'ouvre à de nouvelles thématiques pour la représentation haïtienne, mais maîtrisées par le Gret (expertise siège, autres expériences terrain), comme la nutrition, le développement agricole, l'aménagement urbain, les fonds d'investissement et les blocs sanitaires.
- Le contexte d'urgence incite les bailleurs à vouloir engager leurs fonds et les décaisser rapidement. Cela entraîne une exigence de réactivité forte de la part du Gret, et, en conséquence des montages de projet parfois précipités, provoquant dans certains cas des difficultés de conception ou des budgets mal estimés. L'exigence de rapidité de décaissement, se traduit également par des durées de projet courtes (quelques mois à un an), rendant difficile de développer des approches classiques pour le Gret couplant diagnostic, expérimentation, capitalisation. Cette exigence de décaissement rapide, mêlée aux fortes incertitudes du contexte, a obligé le Gret à une certaine adaptation dans ses modalités d'intervention (approches plus itératives, programmation moins stricte, outils et méthodes simplifiées...). Pourtant, cette adaptation a été relative et les méthodes d'intervention sont restées celles de démarches de développement par forcément adaptées à des financements courts de post-urgence, ce qui a provoqué des difficultés pour l'équipe (non-respect des calendriers des projets, surcharge de travail par souci de « perfectionnisme » par rapport aux attentes des bailleurs...).
- Le refus d'intervenir dans les camps, et, de manière générale, celui de mener des actions qui ne s'inscrivent pas dans un objectif de relance et reconstruction et/ou risquant de contribuer à « rendre le temporaire durable » (distributions alimentaires, installation

³³ Pour une présentation courte de chaque projet, voir annexe

³⁴ Une fois la phase d'urgence immédiate passée, le Gret, notamment du fait de sa présence ancienne et de sa notoriété pour ses actions en Haïti et dans la capitale, a été fortement sollicité par des bailleurs de fonds souhaitant engager des actions dans un objectif de relance et de reconstruction à moyen terme. Il s'agissait soit de bailleurs en partenariat avec le Gret en Haïti avant le séisme (AFD, SCAC, Agence de l'Eau Seine Normandie), soit de bailleurs finançant déjà le Gret dans d'autres pays mais nouveaux en Haïti, et souhaitant mobiliser des fonds suite au séisme (Conseil Général 92, Ville de Paris, Unicef...), soit de nouveaux bailleurs ayant sollicité le Gret du fait de son positionnement en Haïti (PNUD, Agence Adour Garonne, Fondation de France, Crédit Agricole...).

d'abris provisoires, installation de bornes fontaines dans les camps...). Le Gret a refusé de nombreuses sollicitations et financements sur la base de ce principe.

3. Les adaptations organisationnelles et fonctionnelles au siège et en Haïti

L'équipe du Gret Haïti est constituée d'une équipe de cadres et d'animateurs, majoritairement haïtiens, professionnels et militants, avec une très forte identité et un important ancrage local. Elle dispose d'une autonomie et d'un pouvoir d'initiative en termes de stratégie par rapport au siège, tout en étant redevable de ses actions vis-à-vis de lui. Ce respect du projet propre du Gret Haïti par le siège du Gret est important à rappeler pour bien comprendre le type d'appuis que le siège a apporté à l'équipe haïtienne.

La nécessité de réactivité et d'appui à l'équipe du Gret Haïti a conduit à la mise en place immédiatement après le séisme et jusqu'à juillet 2010, d'une équipe resserrée au niveau du siège, intitulée Cellule Haïti, avec pour fonction d'appuyer le Gret Haïti dans les domaines suivants :

- la réflexion sur le positionnement stratégique et opérationnel,
- la transmission et le partage d'informations, la diffusion d'informations et la communication,
- les relations avec les bailleurs (notamment l'AFD et la FDF avec lesquelles les discussions se faisaient avant tout à Paris), et avec les sièges des urgentistes français,
- le montage de projets, et la centralisation et la gestion des sollicitations multiples en France,
- le lien entre actions de terrain d'une part et relations institutionnelles et actions de plaidoyer d'autre part ;

Cette formule a été jugée efficace et adaptée par le siège et le terrain. Toutefois, le siège est revenu rapidement à son fonctionnement habituel, trop rapidement selon le Gret Haïti par rapport à la persistance des effets de l'urgence sur le terrain.

Le manque d'adaptation de la gestion de trésorerie à la situation d'urgence, pour garantir disponibilité et rapidité des décaissements, a créé des difficultés pour l'équipe sur le terrain.

En ce qui concerne l'appui du siège au terrain, le Gret a mis en place deux types de missions: des missions courtes d'une dizaine de jours dans la phase d'urgence, puis des missions de courte et de moyenne durée, visant à appuyer le Gret Haïti. Ces missions ont été jugées utiles et de qualité par le terrain mais elles n'ont pas complètement couvert tous les types de besoins de l'équipe. Celle-ci aurait nécessité d'autres missions d'appui plus spécialisées et plus opérationnelles de longue durée, sous le pilotage et la supervision du Gret Haïti pour la soulager d'une partie de l'opérationnel, pour assurer des responsabilités pour lesquelles elle ne disposait pas des compétences nécessaires ou simplement auxquelles elle était légitimement réfractaire. En effet, l'équipe du Gret, principalement haïtienne et peu anglophone, était étrangère à la « culture humanitaire », à son vocabulaire et ses modes de fonctionnement spécifiques³⁵. En effet, dans le domaine du plaidoyer et du travail d'influence au sein des clusters et dans d'autres espaces informels, et de relations avec les acteurs de l'urgence (ONG, bailleurs, insti-

³⁵ « Mobilis in mobili : des vies « en mobilité » au Sud : les « expats » de l'humanitaire au Timor-Leste et en Haïti », Marie Redon, *Espace populations sociétés*, 2010/2-3

tutions internationales), le Gret a fait le choix de ne pas recourir à de nouvelles ressources humaines externes spécialisées (et donc de culture professionnelle différente). L'intégration de telles ressources humaines est apparue risquée et difficile à maîtriser, tant à l'équipe du siège qu'à l'équipe Haïti. Elle aurait toutefois été nécessaire pour renforcer l'impact des actions d'interface et d'influence en Haïti du Gret.

III. INTERACTIONS DU GRET AVEC LES AUTRES ACTEURS :

1. Le Gret et les acteurs de l'urgence (bailleurs et ONG) :

1.1 Une valeur ajoutée du Gret reconnue mais un impact limité sur la phase d'urgence et les stratégies de sortie des ONG :

Les acteurs de l'urgence interviewés dans le cadre de la capitalisation reconnaissent a posteriori la volonté et la valeur ajoutée du Gret à « faire-valoir l'existant³⁶ » en termes de structuration sociale et de dispositif d'accès à l'eau dans les quartiers défavorisés de Port-au-Prince, dans toutes les phases qui ont suivi le séisme. Ils insistent aussi sur son expertise, sa bonne connaissance du terrain et la qualité de ses interventions dans ses secteurs traditionnels : eau potable, appui aux pouvoirs publics et à la structuration sociale. Enfin, ils saluent une attitude coopérative avec eux, qui tranche avec une ambiance générale marquée par la concurrence entre ONG. On note par ailleurs que la réceptivité des ONG d'urgence aux messages et discours du Gret est allée croissant, du moins de la part de celles qui ne sont pas parties rapidement et se sont engagées dans des stratégies de sortie.

En ce sens, le Gret a apporté une contribution unique à la défense d'une part, des pouvoirs publics et du service public d'eau dans les quartiers populaires, et d'autre part de la légitimité des comités d'eau. Pourtant, l'impact du Gret sur les modalités d'intervention des ONG dans la phase d'urgence et sur leurs stratégies de sortie apparaît limité et restreint à quelques ONG, principalement francophones :

- En effet, certains quartiers défavorisés n'ont pas ou peu reçu d'aide et, dans les quartiers qui en ont reçu, peu d'ONG d'urgence³⁷ sont passées par les comités d'eau pour la distribution de l'aide.
- Egalement, bien qu'il y ait eu quelques tentatives de collaborations, peu de partenariats ont été effectifs avec des ONG d'urgence pour travailler ensemble sur les stratégies d'intervention et de sortie de l'urgence. Par exemple, aucune ONG d'urgence n'a accepté d'utiliser les réservoirs non endommagés des bornes fontaines pour les distributions gratuites plutôt que des bladders. De même, l'initiative conjointe du Gret et du comité d'eau de Baillergeau auprès de l'équipe d'ACF pour organiser conjointement la transition entre

³⁶ Institutions publiques et organisations de la société civile

³⁷ Par exemple, « dans le quartier Pacot, Oxfam, OIM, Croix Rouge, Save the children, UNOPS, architectes de l'urgence, Concern sont intervenues mais ne sont pas passées par le comité » Pierre-Louis Widelson, fédération des comités d'eau, bloc Pacot.

le service d'eau gratuit par water trucking et le service d'eau payant via les bornes fontaines réhabilitées n'a pas abouti³⁸. D'une manière générale, très peu d'ONG ont retenu l'option de la réhabilitation des systèmes d'eau existants et du renforcement des comités d'eau, de telle sorte que le Gret a à lui seul réhabilité les 11 systèmes les plus sévèrement touchés. Il a pour cela fait le choix de réaffecter des fonds « Cash For Work » sur les réhabilitations des réseaux de quartiers, qu'il jugeait plus structurantes. Le seul cas réussi a eu lieu à Delmas 31, où Oxfam a réhabilité des bornes fontaines et demandé l'appui du Gret pour la formation du comité d'eau ; Oxfam avait envisagé de réitérer l'opération dans un autre quartier mais a finalement abandonné en raison d'impératifs de décaissement incompatibles avec la durée des réhabilitations ; l'ONG Solidarités s'était engagée auprès de l'Orepa et du comité de Trou Sable sur la réhabilitation de bornes fontaines et d'autres actions dans le domaine de l'assainissement. Finalement, elle n'a pas pu le faire, en raison d'un problème de transmission de dossiers entre un chef de mission et son successeur et d'une repriorisation des interventions. en direction de la lutte contre le choléra. Le Gret a finalement réhabilité ce dernier réseau mi 2011, après avoir longuement attendu que l'ONG qui s'était positionnée n'admette que l'idée avait été quelque peu délaissée par ses équipes, repositionnées et occupées par la nouvelle crise du choléra.

- La présence du Gret dans le groupe « Beyond Water Trucking » a aidé les pouvoirs publics à signaler aux ONG les dangers de certaines de leurs stratégies de sortie, comme la construction de pompes à bras dans les quartiers ou de bornes fontaines dans les camps, et à tenter de les bloquer par des messages clairs vis-à-vis des ONG de la part des pouvoirs publics haïtiens. Toutefois, beaucoup d'ONG auraient choisi de ne pas suivre les consignes des pouvoirs publics haïtiens.

Il est possible que l'impact sur les stratégies de sortie soit un peu plus important que ce que nous avons pu apprécier en juillet 2010, au moment des entretiens faits pour cette capitalisation. En effet, les comités d'eau faisaient alors état de démarches auprès d'eux de la part d'ONG d'urgence qui cherchaient à mettre en place de vraies stratégies de sortie. Le Gret lui-même a été sollicité : par exemple, par Cordaid, désireux de s'engager dans la reconstruction tout en retirant son équipe d'urgence et en revenant à un mode d'intervention exclusivement en partenariat avec des acteurs locaux. Egalement, les interlocuteurs rencontrés de Solidarités indiquent que les échanges avec le Gret ont été très précieux sur le plan méthodologique au moment de « développer à tâtons une approche quartier et multisectorielle et d'abandonner la logique site » et ont permis de fonder la logique quartier sur le fait de « s'appuyer sur l'existant communautaire »³⁹.

En synthèse, le caractère limité de l'impact est dû à une combinaison de facteurs, internes au Gret et externes.

Tout d'abord, le Gret n'a pas pu mettre en place de véritable stratégie d'influence sur les pratiques des ONG d'urgence. Son absence de culture de dialogue, de pratique de collaboration opérationnelle avec les ONG d'urgence au Gret siège et au Gret Haïti, ou encore de connaissance des modes opératoires, des circuits de décision des urgentistes ne lui a pas permis

³⁸ L'équipe ACF n'a pas accepté de participer à une transition en mettant en avant des raisons de visibilité (refus d'être associés à de l'eau payante) et opérationnelles (le retrait d'un bladder est censé s'accompagner du retrait du personnel chargé du bladder et du camion d'approvisionnement).

³⁹ Solidarités a présenté à ECHO un projet « d'appui au retour quartier » dans le quartier de Bristout Bobin.

d'intervenir suffisamment vite auprès d'eux, tout de suite après le séisme. Les ONG d'urgence réalisent leurs études de besoins et des missions d'identification de projets dans des temps très courts avec des équipes immédiatement dépêchées sur place. Celles-ci débouchent sur des commandes auprès des sièges de la logistique et du matériel nécessaires. Influencer sur leurs stratégies d'intervention supposerait déjà d'intervenir dès la phase d'études des besoins.

Par ailleurs, outre le fait que le Gret n'avait pas mesuré la nécessité d'intervenir aussi rapidement, il a manqué de capacité à diffuser à temps des informations sur les quartiers et des outils méthodologiques, dans des supports de communication adaptés à destination des acteurs de l'urgence : sa capacité de partage, de diffusion d'informations et de communication s'est révélée limitée en raison du manque de capitalisation interne qui permette de valoriser tout le savoir du Gret et du manque de moyens ad hoc de diffusion et de communication, en plusieurs langues, au moment de l'urgence. Certaines des ONG d'urgence interviewées ont signalé leur frustration face à la difficulté à obtenir à temps les informations utiles.

Enfin, en Haïti, le Gret a eu une présence trop intermittente dans les espaces collectifs formels ad hoc (clusters) et inexistante dans les espaces informels d'influence et d'échange du microcosme des urgentistes. Comme nous l'avons indiqué plus haut, une véritable stratégie de suivi et d'investissement des espaces collectifs au niveau haïtien aurait exigé des compétences spécialisées et la mobilisation de moyens importants, dont le Gret ne disposait pas.

Plus déterminants sans doute, sont les facteurs externes au Gret. Le caractère limité de l'impact des interventions du Gret tient également à des divergences de fonds entre les approches des acteurs de l'urgence et de développement, qui se traduisent dans des modes opératoires et organisationnels, sur lesquels il apparaît bien difficile de peser⁴⁰.

L'assistance et la gratuité de l'aide comme philosophie d'intervention apparaît indépassable pour certaines ONG d'urgence, ce qui les conduit à se désintéresser de la sortie de l'urgence voire à afficher une hostilité vis-à-vis de toute stratégie de transition, et de toute recherche de durabilité sociale et économique des interventions mises en œuvre. Il est d'autant plus difficile que les ONG d'urgence intègrent les problématiques de la reconstruction et du développement que certaines considèrent que cela ne fait tout simplement pas partie de leur mandat.

Egalement, le court-circuitage des structures publiques et des acteurs organisés de la société civile, souvent perçus comme des freins, reste un credo fort de beaucoup d'ONG d'urgence et une garantie de rapidité et d'efficacité d'intervention, à l'inverse des approches qui font du renforcement des acteurs publics et de la structuration sociale une fin en soi. La Dinépa et ACF qui assuraient la coordination du « water trucking » nous ont signalé que de nombreuses ONG sont passées complètement outre toute injonction de l'Etat haïtien, pour participantes aux clusters qu'elles furent.

La participation des habitants, lorsque les ONG y recourent, n'apparaît que comme un moyen présentant des avantages en termes d'efficacité et d'acceptabilité sociale des interventions des ONG ou comme une stratégie de réduction des troubles psychologiques et psychosociaux liés à la catastrophe naturelle subie.

La logique des acteurs de l'urgence se fonde avant tout sur une logique d'offre et de « pré-fabriqués » pour pouvoir intervenir vite, à l'inverse d'une logique de réponse à une demande.

⁴⁰ A tel point que, au sein même de deux ONG qui ont à la fois des départements d'urgence et de développement, et qui avaient des équipes de développement sur place avant le séisme, il n'y a eu aucun échange entre celles-ci et les celles d'urgence dépêchées sur le terrain.

Les ONG y gagnent en réactivité mais y perdent en adaptabilité. Une fois que la machine est lancée, il semble bien difficile d'en infléchir le cours. Cette mécanique démarre même parfois avant que les études de besoin aient été réalisées : aux Pays-Bas, les ONG ont mis en place une plate-forme de collecte qui centralise les dons du grand public dans les cas d'urgences humanitaires, et les redistribuent à un nombre limité d'ONG selon une clé de répartition. Les bénéficiaires ont 15 jours pour présenter et s'engager sur la façon dont ils utiliseront les fonds, le tout dans le cadre d'une cérémonie télévisuelle à laquelle participent des responsables politiques, des médias, etc. On comprend bien qu'une ONG qui se serait engagée à installer 5 000 shelters et les auraient immédiatement commandés ne puissent pas faire marche arrière même si la solution des shelters apparaît par la suite comme dangereuse ou contreproductive.

Les contraintes de décaissement très rapide imposées par les donateurs et les bailleurs de fonds, limitent un peu plus les possibilités d'adaptation des interventions et exercent une pression décisive.

En outre, le Gret a été confronté au turn-over très rapide d'équipes jeunes et sans connaissance du terrain, à la faiblesse voire à l'absence de tuilage entre salariés et à la défaillance des transmissions. L'équipe du Gret a constaté le cas de salariés d'ONG qui, quel que soit leur degré de responsabilité, ne restaient pas plus de quelques semaines sur le terrain. On comprend bien la difficulté à collaborer dans de telles conditions et l'impossibilité pour quiconque de consacrer autant de temps à informer continuellement de nouveaux arrivants. Cela a à voir avec le mode d'organisation du travail des expatriés - un rythme rapidement épuisant fait de journées de travail interminables et de semaine sans weekend sur une durée limitée - et au souhait de beaucoup de salariés de couvrir le plus de terrains différents possibles.

Un autre point problématique tient aux logiques très concurrentielles entre ONG et à leur recherche de visibilité, qui limitent les possibilités et les volontés de collaboration et d'articulation inter-ONG, voire qui entraînent de véritables conflits de territoires, dans lesquels les populations se retrouvent parties prenantes bien malgré elles, ou des politiques de dénigrement ou de désinformation comme en a subies le Gret.

Les contraintes de sécurité imposées aux expatriés mais aussi le choix préférentiel, parce que cela était beaucoup plus facile, de travailler dans les camps, ont évidemment fortement contribué à réduire les interventions dans les quartiers défavorisés.

Pour finir, il faut également, signaler que les ONG d'urgence disposaient d'un savoir faire et de références rares ou inexistantes en matière de stratégie de sortie en milieu urbain, pour celles qui s'en préoccupent. Or, une stratégie de sortie ne peut pas s'improviser. Elle doit être pensée en amont et dès le début de l'intervention d'urgence.

Dans un autre ordre d'idée, les comités d'eau ont également signalé des cas de court-circuitage de la mise en relation par le Gret d'ONG d'urgence avec des comités d'eau par des pratiques de canalisation de l'aide vers d'autres bénéficiaires, de la part de fonctionnaires.

2. Le Gret et les acteurs locaux (principalement comités dlo et pouvoirs publics du secteur de l'eau potable)

2.1 Une perception évolutive du positionnement du Gret par les comités

Les relations du Gret avec les comités d'eau ont connu plusieurs phases suite au séisme. Dans la phase d'urgence, ceux-ci ont exprimé une incompréhension et des reproches vifs vis-à-vis

du Gret face à son refus d'aller dans les camps et au fait qu'il ne distribuait pas d'aide, alors qu'ils devaient faire face aux demandes des populations et à une déstabilisation due à la concurrence de comités créés ex-nihilo par les acteurs de l'urgence. Ils attendaient que le Gret agisse directement sur le terrain. A ce moment là, les comités ne comprennent pas pourquoi l'ONG qu'ils connaissent depuis 15 ans « ne fait rien » pendant que d'autres semblent se démenager pour fournir de l'aide.

Un retour en grâce progressif du Gret s'est opéré par la suite. Les comités d'eau reconnaissent aujourd'hui le rôle du Gret dans la défense des populations des quartiers défavorisés et dans celle de leur légitimité. Les ingrédients de ce retournement ont été dans un premier temps l'intervention massive du Gret dans la prévention du choléra avec tous les comités, puis le retournement de situation vécu par les comités eux-mêmes, entraîné par le départ des urgentistes et la disparition des comités « opportunistes » correspondants, le retour des populations dans les quartiers, le discrédit de comités « opportunistes » en raison de leurs pratiques de « rétro-commissions »⁴¹.

Le discrédit de l'Etat dans la reconstruction et la recherche de partenariat avec les comités de la part des ONG d'urgence engagées dans des stratégies de sortie sont également cités comme des facteurs clés. Les comités d'eau indiquent qu'ils ont pris progressivement conscience de la différence entre une ONG d'urgence et une ONG de développement et des contraintes que le Gret a lui-même subies.

Enfin, la relance du projet d'appui à la constitution de la fédération des comités d'eau a également contribué à restaurer les liens avec le Gret.

2.2 Une collaboration étroite mais intermittente et restée informelle avec les pouvoirs publics :

Le Gret a joué un rôle et a eu une valeur ajoutée uniques auprès de la Dinépa (Direction nationale de l'eau potable et l'assainissement) et de la Camep (Centrale Autonome Métropolitaine d'Eau Potable), aux dires mêmes de ces acteurs, alors qu'ils étaient très affaiblis (notamment l'UCQD) et qu'il leur était très difficile d'assurer une régulation des interventions des ONG, qu'elles qualifient de « mercenaires » pour beaucoup d'entre elles.

Les partenaires publics traditionnels du Gret insistent sur son rôle dans la défense de la place des pouvoirs publics et du service public de l'eau à travers un appui à l'obtention de financements, un rôle de conseil et de veille sur les interventions des urgentistes. Ils signalent également ses actions visant à peser sur les méthodologies d'intervention et les stratégies de sortie des ONG, à faciliter la relation entre eux et les comités de l'eau, et entre les ONG et les comités de l'eau.

Ces partenaires font le même constat d'un impact limité du Gret et restreint à quelques ONG majoritairement francophones pour les raisons exposées plus haut. Ils insistent sur ce qui, à leurs yeux, est sans doute un rendez-vous manqué, et dont ils assument la responsabilité : en effet, la Dinépa avait sollicité auprès du Gret le détachement d'une personne pour assurer l'interface pour l'approvisionnement dans les quartiers défavorisés, en appui à ACF, mais elle n'est jamais allée au bout de sa demande et n'a pas trouvé de solution de financement de cette fonction. On peut se demander si cette option a fait l'objet de réflexions suffisantes au niveau du Gret Haïti et avec le siège, et si son enjeu stratégique a été pleinement mesuré. Le souhait de pouvoir consacrer à nouveau ses ressources humaines limitées en nombre à consolider et

⁴¹ Prélèvements ou commissions sur l'aide distribuée.

développer ses propres actions, et l'idée que l'influence ne pouvait être que réduite ont peut-être conduit le Gret à ne pas aller au bout de cette option. Le fait que le Gret ait échoué en 2009 à se faire enregistrer auprès d'ECHO⁴² a sans doute joué même si on peut imaginer que d'autres bailleurs auraient pu être sollicités.

Au final, l'absence de mandat et de financement ont limité les moyens et la légitimité du Gret pour intervenir, alors que c'était sans doute dans ce rôle qu'il avait le plus de valeur ajoutée.

IV. LES PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS ET QUESTIONNEMENTS POUR LE GRET :

1. Comment être influent et contribuer à orienter les interventions des urgentistes ?

Pour les pouvoirs publics haïtiens, la valeur ajoutée d'une ONG de développement comme le Gret dans le contexte post-séisme était évidente : elle était de « guider les actions des urgentistes »⁴³. Les ONG d'urgence, comme on l'a vu précédemment insistent également sur ce point.

Le cas d'Haïti montre toutefois combien il est difficile de jouer ce rôle face à la machine humanitaire et que son impact sera d'autant plus limité que l'ONG concernée ne reçoit pas un mandat formel de la part des autorités locales et une reconnaissance officielle des acteurs humanitaires dans le cadre du système des clusters, ainsi que des moyens financiers correspondants. Assurer un rôle d'interface et d'appui aux acteurs locaux sur une durée significative demande des moyens importants. Les ONG de développement auraient tout intérêt à développer leur connaissance des bailleurs de fonds de l'urgence, leur capacité de fundraising auprès d'eux et leur plaidoyer pour la reconnaissance de cette fonction. La signature d'accords cadre en amont des crises avec certains (en particulier ECHO) faciliterait certainement les collaborations.

Du côté de l'ONG, cela suppose aussi qu'elle sache mobiliser et intégrer des ressources humaines spécialisées qui puissent utilement appuyer et prolonger l'action de ses équipes déjà en place. Etre présent dans les espaces ad hoc, type cluster, pour interagir avec les urgentistes nécessite des moyens humains supplémentaires et des compétences spécifiques (montage de projets, maîtrise de l'anglais, investissement dans les clusters, communication, etc.) qui puissent être mobilisées en appui et soulager l'équipe en place dans l'opérationnel, dans le cadre de missions longues. Cela implique de développer une capacité de mobilisation rapide de telles ressources humaines.

Par ailleurs, nous voyons combien, pour peser plus sur les interventions des urgentistes, il est nécessaire d'agir très vite auprès d'eux au moment où ils font les analyses de besoins. En effet, la logique d'offre ou de préfabriqué qui leur permet une très grande réactivité fait qu'une fois l'analyse de besoins transmise au siège et les commandes de kits alimentaires, bladders, et

⁴² Après des contacts avec ECHO en Birmanie, à Madagascar et au Burkina Faso, le Gret avait en effet déposé un dossier auprès d'ECHO à Bruxelles pour accéder aux financements ; la candidature du Gret a été rejetée en raison de l'incomplétude de ses procédures internes au regard des demandes du bailleur.

⁴³ Entretien avec la Dinepa

autres shelters faites, la machine est lancée et difficilement arrêtable, et ce d'autant plus que l'impératif est de dérouler les activités avec visibilité et de décaisser rapidement.

Le cas d'Haïti met en lumière la nécessité de capitaliser et de disposer d'outils et de supports d'information très rapidement communicables indispensables dans les urgences : cartographies, informations sur les populations, sur les organisations, sur les réseaux, etc., ce qui revient à développer une démarche de prévention et réduction des risques.

Enfin, développer une capacité de réaction rapide, suppose aussi une capacité de mobilisation de fonds en urgence, des procédures de décision et des modes de fonctionnement ad hoc (conception et montage de projets, gestion de trésorerie, solutions d'adaptations momentanées des grilles de salaires, etc.), qu'il faut avoir construit en amont. Il s'agit encore de constituer une capacité de mobilisation de ressources externes professionnelles (gestion du stress, appui psychologique, etc.) et de réduire la vulnérabilité des équipes dans les pays à risques (les loger dans des bureaux aux normes antisismiques ou cycloniques par exemple).

2. Peut-on se contenter d'agir en appui ou en interface ? Faut-il être opérateur dans un contexte d'urgence ? Si oui à quelle échelle d'intervention ?

Réussir à exister et à faire valoir son rôle et son utilité en tant qu'interface dans un contexte d'urgence aigüe dans lequel la légitimité repose avant tout sur la capacité d'action et d'intervention rapide et directe auprès des populations est difficile. D'autant plus, que les rivalités et concurrences en termes de visibilité entre ONG et entre institutions sont fortes. Il y a un véritable enjeu à être présent et visible dans l'action pour être reconnu, exister auprès des acteurs de l'urgence (bailleurs et ONG), mais aussi auprès des partenaires locaux et des populations, et par conséquent peser sur le cours des choses. Le risque d'être marginalisé est très fort, même, voire en particulier vis-à-vis de ses partenaires traditionnels. Cela renforce encore la nécessité d'un mandat formel et d'une capacité de l'ONG à communiquer et à faire valoir son positionnement.

On peut se demander toutefois, si cette posture est suffisante pour un opérateur de projets comme le Gret. La réalisation d'actions d'urgence ou de post-urgence par le Gret aura eu une triple utilité et a été d'autant plus nécessaire que son rôle d'interface a eu un impact limité, et auprès seulement d'un petit nombre d'ONG majoritairement francophones. Elles lui ont permis de :

- préserver sa légitimité auprès des comités d'eau et des pouvoirs publics ;
- contribuer à préserver la légitimité des comités d'eau vis-à-vis des populations ;
- d'établir des relations avec des bailleurs, en partie nouveaux pour lui, et de négocier le financement d'actions de développement par la suite⁴⁴.

Toutefois, ces actions d'urgence sont restées limitées et ponctuelles et l'idée qu'il serait possible de faire de la saisie massive d'opportunités de financement d'urgences dans une perspective de croissance semble relever largement du fantasme. On ne s'improvise pas urgentiste, ne fut-ce que parce qu'il serait très surprenant que les équipes en place de « développeurs » se découvrent tout-à-coup une nouvelle vocation professionnelle, tant les ressorts d'engagements

⁴⁴ Exemple: financement Unicef sur la lutte contre le choléra dans les quartiers a débouché sur un projet d'observatoire sur la qualité de l'eau (projet Réseau)

dans ces deux voies de la solidarité internationale sont différents. Par ailleurs, les contraintes propres aux financements de l'urgence sont peu propices à la construction ex-nihilo de nouvelles stratégies.

Surtout, la capacité qu'a eue le Gret à instiller dans ses actions d'urgence ou dans les projets financés par des bailleurs sur des fonds d'urgence, sa philosophie d'intervention, aurait sans doute été moindre s'il avait dû mettre en œuvre des actions de plus grande ampleur.

3. Comment intégrer l'urgence dans les actions de développement ? Comment intégrer le développement dans l'urgence ?

Dans les pays soumis régulièrement à de forts risques naturels comme Haïti, avoir une vision de développement implique d'intégrer la question des urgences. Les ONG de développement pourrait anticiper les situations d'urgence en :

- développant des approches de prévention des risques intégrées aux projets ;
- contribuant à l'élaboration des plans de contingence avec les autorités publiques (locales et nationales) dans des pays exposés à des risques naturels et en aidant leurs partenaires locaux à y prendre part ;
- travaillant sur la disponibilité des informations accumulées par les équipes de développement pour qu'elles soient mobilisables dans des contextes d'urgence.

Il serait intéressant également que les bailleurs acceptent que les ONG en fassent des volets d'intervention en tant que tels dans les projets.

Les ONG de développement et d'urgence devraient également chercher à développer des relations et des partenariats avec les urgentistes pour mieux articuler leurs interventions.

Il est nécessaire qu'elles apprennent à mieux se connaître (stratégies d'interventions, modes opératoires et modes de fonctionnement et d'organisation), et qu'elles créent des espaces de réflexion et d'échange sur leurs possibilités d'articulation et de collaboration. Elles auraient intérêt également à construire des relations hors crise entre sièges et entre représentations locales quand il y en a, qui puissent être immédiatement réveillées lorsque nécessaire.

Enfin, les ONG de développement devraient mettre en place une stratégie de plaidoyer et de communication vis-à-vis des bailleurs, des ONG d'urgence, des formations spécialisées aux métiers de l'urgence pour promouvoir et faire reconnaître leurs rôles et leurs modes d'interventions dans les contextes d'urgence.

ANNEXE

Les nouveaux projets du Gret, après le séisme :

Le premier nouveau projet obtenu a été déposé auprès du PNUD⁴⁵ et de la Fondation de France⁴⁶ pour faire de la « relance économique et réhabilitation des systèmes d'accès à l'eau potable dans 6 quartiers défavorisés de Port-au-Prince »⁴⁷. Ce projet, d'une ampleur modeste par rapport aux fonds mobilisés par les ONG d'urgence pour des actions de ce type, démarré en février 2010, est composé de deux volets : un volet de « cash for work » destiné à recapitaliser les populations de ces quartiers victimes du séisme, un volet de réhabilitation du service d'eau dans ces quartiers. Le Gret est maître d'œuvre du projet mais établit un partenariat systématique avec les pouvoirs publics (Camep / Dinepa) et les comités de gestion pour la réalisation des actions. Ainsi, les équipements d'eau potable (bornes fontaines, châteaux d'eau, réseau secondaire) prioritaires ont été identifiés et leur réhabilitation supervisée par les autorités publiques sectorielles, les comités d'eau des quartiers concernés et le Gret. Cette pratique de partenariat est dans le contexte post-crise, loin d'être généralisée à toutes les ONG.

De même, les actions de Cash for Work (CfW) destinées au nettoyage d'espaces publics, sont coordonnées et supervisées par les comités d'eau (identification des sites et actions prioritaires, recrutement des travailleurs issus des quartiers), en principe en lien avec les mairies (pour l'évacuation des déchets et gravats vers des sites définis en lien avec les autorités étatiques responsables). Le Gret a également recours à l'intermédiation d'une institution bancaire pour assurer les paiements (5US / jour, selon le tarif établi au sein du cluster), pour des raisons de sécurité. La mobilisation des comités et la bonne connaissance des quartiers, semble avoir permis d'échapper à certains effets pervers du CFW. D'une part, les comités ont apparemment impliqué un très grand nombre de familles issues des quartiers donnant une vraie dimension collective à ces actions, alors que dans de nombreux cas, le « turn over » est difficile à assurer dans des actions de CFW. « 50 à 60% de la population du quartier a pu bénéficier du CFW »⁴⁸. Dans d'autres quartiers, les actions de CFW ont servi à curer des canaux, en prévision de la période cyclonique dans une approche de réduction des risques, alors que bien souvent les actions de CFW se révèlent peu efficaces et utiles. Surtout le CFW a permis de renforcer la légitimité des comités d'eau auprès des populations, dans un contexte de multiplication de comités (comité de distribution, comité de bladders, comité de camps) constitués à la va vite par les ONG arrivées suite au séisme, et qui ont, d'une part besoin d'interlocuteurs au sein des populations, et, d'autre part ne sont pas habituées à prendre en compte les structures sociales préexistantes. Finalement le Gret a tenté de s'approprier des outils adaptés aux situations de post urgence (cash for work, réhabilitation d'infrastructures), tout en restant cohérent avec ses priorités et orientations stratégiques (soutien aux acteurs locaux, intervention dans les quartiers précaires...). Ces actions en phase de post-crise, d'ampleur toutefois assez limitées par rapport aux besoins, n'ont concerné qu'un nombre limité de quartiers et de comités. Elles n'ont pas empêché la majorité des comités, n'ayant pas bénéficié de ces interventions, de se sentir abandonnés par leur partenaire historique qu'est le Gret, et de lui reprocher de ne pas les avoir soutenus dans la phase de post-crise.

⁴⁵ Programme des Nations Unies pour le Développement

⁴⁶ La Fondation de France a récolté une partie importante des dons privés français, suite à un appel aux dons très rapidement après le séisme et fortement relayé par les médias. Cf. précédemment.

⁴⁷ Financement total d'environ 1M d'euros

⁴⁸ Entretien avec le président du comité de Delmas 32

Dans le projet « Wharf Jérémie »⁴⁹ (financement SCAC), le Gret joue un rôle de maître d'ouvrage délégué pour la Camep, rôle que le Gret souhaitait, avant le séisme, ne plus assurer, dans sa stratégie de désengagement et de transfert de responsabilités à la Camep⁵⁰.

Dans le projet Pakosan (financement Ville de Paris), qui vise l'expérimentation pilote de création de blocs sanitaires dans des quartiers précaires, le Gret joue un rôle de maître d'ouvrage mais dans le cadre d'un nouveau secteur et d'un dispositif innovant, afin de tester un dispositif, et d'envisager ensuite sa réplique.

Dans le projet Réseau (financement Unicef), le Gret couple réhabilitation de bornes fontaines et appui aux acteurs locaux pour l'amélioration de la qualité de l'eau, suite à la crise du séisme, avec notamment la mise en place d'un observatoire de la qualité de l'eau dans les quartiers précaires. L'idée est de trouver des solutions durables pour assurer la qualité de l'eau, après la distribution massive mais forcément ponctuelle de millions de tablettes de chlore suite à l'épidémie de choléra.

Dans le cadre des projets FILU⁵¹ et « Saint Louis » (financement CG92 et AESN), le Gret joue un rôle d'appui à maîtrise d'ouvrage et de renforcement des acteurs locaux. Le projet « Saint Louis » permet l'introduction de nouvelles thématiques pour le Gret en Haïti, la nutrition et le développement agricole. Le projet FILU apporte de nouvelles méthodologies maîtrisées par le Gret sur d'autres terrains, mais innovantes en Haïti (fonds d'investissement visant le renforcement de la maîtrise d'ouvrage associative).

Le Gret participe à un programme de recherche (projet GEDEAH), en partenariat avec des laboratoires français, sur la question du recyclage des déchets.

Enfin, le Gret a participé dès le mois de février au montage d'un projet de reconstruction de quartiers défavorisés à Baillergeau et Martissant, qui a abouti au démarrage d'une première phase de projet en mai 2011 et à la signature d'un contrat de MOUS⁵² pour le Gret en juin 2011 avec l'AFD. Les grands principes d'intervention du Gret pour la reconstruction sont les suivants :

- La population originaire des quartiers précaires est la cible de l'intervention et est placée au cœur du dispositif, à travers les organisations qui la représentent, en particulier le comité d'eau.
- Le projet est mené sous la responsabilité des autorités étatiques et locales : mairie, CIAT⁵³.
- Le projet expérimente et capitalise des mécanismes financiers, techniques et sociaux pérennes et pouvant ensuite être répliqués : dispositif de sécurisation des populations, plan d'aménagement à l'échelle du quartier, aménagement et équipement collectif, reconstruction de logements privés.

⁴⁹ Projet visant la réhabilitation du système d'approvisionnement communautaire en eau potable du quartier, l'aménagement d'un système de drainage, l'amélioration de voies d'accès à l'intérieur du quartier, et la promotion des bonnes pratiques d'hygiène publique par le comité d'eau du quartier.

⁵⁰ Néanmoins dans les projets Martissant et PRD mis en œuvre avant le séisme, le Gret jouait se rôle de maître d'ouvrage délégué de la Camep à la demande de l'UE et de l'ordonnateur national qui ne souhaitaient pas contractualiser avec la Camep dans un contexte de crise de l'institution.

⁵¹ Fonds d'initiatives locales urbaines (financement Fondation de France)

⁵² Maîtrise d'œuvre urbaine et sociale

⁵³ Comité Interministériel à l'Aménagement du Territoire devant assurer la coordination de la reconstruction avec les ministères et administrations concernés

DEFINITIONS :

Bladder : Réservoir souple d'eau.

Cluster : L'approche *Cluster* (ou approche de responsabilité sectorielle) a été adoptée en 2005, dans le cadre de la réforme humanitaire du système des Nations unies, par le Comité permanent inter organisations (IASC) dans neuf secteurs ou domaines d'activité. Elle vise à renforcer la prévisibilité de la réponse humanitaire en introduisant un système destiné à organiser la coordination sectorielle entre les divers acteurs humanitaires, un leadership plus prévisible, une meilleure planification, une définition plus claire des priorités et une responsabilisation accrue. Les clusters (groupes sectoriels) sont formés d'organisations humanitaires et d'autres parties prenantes, dont des agences de l'ONU, des organisations non gouvernementales (ONG) et d'autres organisations de la société civile, ainsi que, dans certains cas, des représentants des gouvernements. Les clusters sont censés fournir un cadre permettant aux acteurs engagés dans une réponse sectorielle de répondre conjointement aux besoins qui ont été identifiés en commun ; de développer des plans de réponse stratégique appropriés avec des objectifs partagés ; et de coordonner efficacement leur réponse, à la fois entre eux et avec leurs homologues au sein des services gouvernementaux qui gèrent la réponse.

LISTE DES SIGLES :

ACF	Action Contre la Faim
AFD	Agence Française de Développement
CAMEP	Centrale autonome métropolitaine d'eau potable
CERF	Fonds Central pour la réponse d'urgence
CfW	Cash for Work
CIAT	Comité Interministériel à l'Aménagement du Territoire
DINEPA	Direction nationale de l'eau potable et l'assainissement
ECHO	European Community Humanitarian Aid Office
FDF	Fondation de France
FILU	Fonds d'initiatives locales urbaines
FOKAL	Fondation connaissance et liberté
GRET	Groupe de Recherches et d'Echanges Technologiques
Groupe URD	Groupe Urgence, réhabilitation et développement
MOUS	Maîtrise d'œuvre urbaine et sociale
ONG	Organisation Non Gouvernementale
OREPA	Offices Régionaux de l'Eau Potable et de l'Assainissement
PACT	Propagande et Action Contre les Taudis
PADF	Pan American Development Foundation
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
SCAC	Service de Coopération et d'Action Culturelle
UCQD	Unité de Coordination des Quartiers Défavorisés
UE	Union Européenne
UNICEF	United Nations Children's Fund
WaSH	Water, Sanitation and Hygiene