

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL

LA COORDINATION HUMANITAIRE EN HAÏTI SUITE AU SÉISME :

LE MÉCANISME DES *CLUSTERS*, UN ENJEU DE GOUVERNANCE

MÉMOIRE

PRÉSENTÉ

COMME EXIGENCE PARTIELLE

DE LA MAÎTRISE EN SCIENCE POLITIQUE

PAR

ANDRÉANNE MARTEL

FÉVRIER 2013

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL
Service des bibliothèques

Avertissement

La diffusion de ce mémoire se fait dans le respect des droits de son auteur, qui a signé le formulaire *Autorisation de reproduire et de diffuser un travail de recherche de cycles supérieurs* (SDU-522 – Rév.01-2006). Cette autorisation stipule que «conformément à l'article 11 du Règlement no 8 des études de cycles supérieurs, [l'auteur] concède à l'Université du Québec à Montréal une licence non exclusive d'utilisation et de publication de la totalité ou d'une partie importante de [son] travail de recherche pour des fins pédagogiques et non commerciales. Plus précisément, [l'auteur] autorise l'Université du Québec à Montréal à reproduire, diffuser, prêter, distribuer ou vendre des copies de [son] travail de recherche à des fins non commerciales sur quelque support que ce soit, y compris l'Internet. Cette licence et cette autorisation n'entraînent pas une renonciation de [la] part [de l'auteur] à [ses] droits moraux ni à [ses] droits de propriété intellectuelle. Sauf entente contraire, [l'auteur] conserve la liberté de diffuser et de commercialiser ou non ce travail dont [il] possède un exemplaire.»



REMERCIEMENTS

Mes premiers remerciements iront à plusieurs femmes qui font partie de ma vie et qui m'ont toutes, à leur manière, inspirée dans ce projet. D'abord, ma directrice de recherche, Bonnie Campbell, professeure au Département de science politique de l'UQAM, une femme impressionnante par son intelligence, son empathie et sa capacité à guider et encourager le travail de ses étudiants-es. Une visite à son bureau suffisait pour me redonner confiance en mon écriture.

Ensuite, l'une des femmes envers qui j'ai le plus de respect et d'amitié, Zoé Brabant. Elle m'a « ouvert les portes de mon terrain ». Son appui convaincant pour m'intégrer à son réseau d'humanitaires pendant ses trois dernières années a donné la crédibilité à ce mémoire.

Je souhaite aussi remercier Sylvie Bertrand qui depuis le tout début de ma vie, de mes études et de ma maîtrise m'a transmis la curiosité et le désir de poursuivre, et ce, peu importe le domaine que je choisirais. Son intérêt pour mon travail de recherche, aussi inintelligible soit-il par moment, fait d'elle mon meilleur public.

Merci à celle qui m'a généreusement offert le gîte à Port-au-Prince, Martine Fourcand et à Richard Laniel, mon acolyte en Haïti. Merci à François Audet d'avoir fait germer en moi la passion pour l'humanitaire. Je remercie tous ceux et celles qui m'ont écoutée, relue, conseillée pour ce projet : Caroline Jacquet, Clémence Montocchio, Charles Saliba-Couture, Julie Dufort, Mélanie Coutu, Mélissa Martel,

Michel Martel, Philippe Blackburn, Roseline Lemire-Cadieux, Stéphanie Mayer, Véronique Houle, etc. Puis à toi, Étienne, qui m'as accompagnée pendant le dernier droit, le plus angoissant : mille mercis pour ton écoute, tes questions toujours à-propos et ta patience, inconditionnelle.

Finalement, je tiens aussi à remercier les initiateurs des Bourses C-A Poissant en coopération et développement international, de la Fondation Bronfman en résolution de conflits, de J-A de Sève, de la RBC Banque Royale et de la Faculté de Science politique et droit puis finalement le Département de science politique de l'UQAM. Je remercie du même souffle la Chaire Raoul-Dandurand qui m'a offert le poste de coordonnatrice de leur Observatoire sur les missions de paix et opérations humanitaires à l'UQAM pendant ma maîtrise.

TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS	ii
LISTE DES FIGURES ET DES TABLEAUX.....	viii
LISTE DES ABRÉVIATIONS SIGLES ET ACRONYMES.....	ix
RÉSUMÉ.....	xii
INTRODUCTION.....	1
a. Problématique.....	1
b. Question de recherche.....	4
c. Énonciation de l'hypothèse.....	5
d. Méthodologie.....	6
Phase 1 : Analyse documentaire.....	7
Phase 2 : Observation terrain.....	9
Phase 3 : Entrevues semi-dirigées.....	12
e. Opérationnalisation du cadre d'analyse.....	18
CHAPITRE I	
CADRE D'ANALYSE.....	20
1.1 La réforme humanitaire et l'émergence d'un modèle dominant.....	20
1.2 Les débats sur la coordination humanitaire : opérationnelle ou stratégique?	25
1.3 Réseau et pouvoir : devant la formation d'une gouvernance de l'humanitaire.....	31
1.3.1 Gouvernance et gouvernementalité : l'humanitaire politique.....	32
1.3.2 Le cadre analytique du Network Power.....	38

1.3.3 Vers une ré-appropriation locale.....	42
CHAPITRE II	
LA COORDINATION HUMANITAIRE : UN ESPACE DE POUVOIR EXCLUSIF ?	45
2.1 Le fonctionnement des <i>clusters</i> décortiqué.....	47
2.1.1 Les <i>clusters</i> en Haïti.....	49
2.1.2 Des objectifs ambigus	53
2.2 Les logiques d'inclusion-exclusion.....	58
2.2.1 Un espace accessible?	58
2.2.2 Le discours de l'exclusion.....	62
2.3 La coordination comme lieu de pouvoir	67
2.3.1 La portée stratégique des <i>Strategic Advisory Group</i>	69
2.3.2 Le pouvoir de l'échange.....	73
2.3.3 Émergence d'une communauté épistémique : statut d'expert-e et normes communes.	75
2.3.4 Déficit démocratique.....	79
2.4 <i>Network Power</i> : des réseaux humanitaires internationaux	82
2.4.1 Relations de sociabilité et standards communs.....	83
2.4.2 Suppression des modes alternatifs de coordination	86
CHAPITRE III	
TRANSITION : VERS UNE RÉ-APPROPRIATION DES ESPACES DE COORDINATION. ÉTUDE COMPARÉE DES SECTEURS WASH ET SANTÉ	88
3.1 Entre urgence et développement	89
3.1.1 Dynamiques opposées : quand l'urgence nuit au développement.....	90
3.1.2 La temporalité de l'urgence : crise permanente en Haïti.....	96
3.2 Les défis de la transition en Haïti	99
3.2.1 Des <i>clusters</i> aux tables sectorielles	102
3.2.2 La ré-appropriation locale comme vecteur de transition.....	104
3.2.3 Santé et WASH : une analyse comparée	108
3.3 La coordination du secteur de la santé à Léogâne	110

3.3.1 Un <i>cluster</i> en vase clos	113
3.3.2 Un fossé de perception	116
3.3.3 Dénier des capacités, le fardeau de la coordination.....	120
3.3.4 Un affaiblissement du secteur de la santé à Léogâne ?	122
3.4 <i>Cluster</i> WASH : une coordination réussie.....	126
3.4.1 Un co-leadership comme point de départ	127
3.4.2 Approche de décentralisation axée sur les mairies	129
3.4.3 Avantages du WASH sur la Santé	132
CONCLUSION	135
APPENDICES	141
RÉFÉRENCES	154

LISTE DES FIGURES ET DES TABLEAUX

Figure	Page
1.1 Implantation de l'approche <i>cluster</i> par pays en date du 15 août 2011.....	48
2.1 Phases d'intervention.....	91

Tableau	Page
1.1 Méthodologie : perspective terrain.....	12

LISTE DES ABRÉVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES

ACF	Action Contre la Faim
AFD	Agence Française de Développement
ALNAP	<i>Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action</i> (Réseau d'apprentissage actif pour la responsabilité et la performance dans l'action humanitaire)
CAP	<i>Consolidated Appeal Process</i> (Processus d'appel consolidé)
CERF	<i>Central Emergency Response Fund</i> (Fonds central d'intervention d'urgence)
CICR	Comité international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge
CIRH	Commission intérimaire pour la reconstruction d'Haïti
CCO	Comité de coordination des ONG internationales
COU	Centre d'Opération d'Urgence
CTC	Centre de traitement du choléra
DAP	<i>Disaster Accountability Project</i>
DINEPA	Direction Nationale de l'Eau Potable et de l'Assainissement
DPC	Direction de la Protection civile
ECHO	<i>European Commission – Humanitarian Aid & Civil Protection</i> (Office d'aide humanitaire de la Commission européenne).
ERU	Équipe de réponse aux urgences humanitaires (Croix-Rouge)
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FICR	Fédération internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge
GACI	Groupe d'appui de la coopération internationale

GBV	<i>Gender-based violence</i> (Violence basée sur le genre)
GHP	<i>Global Humanitaire Platform</i> (Dispositif mondial d'aide humanitaire)
GPPi	<i>Global Public Policy Institute</i>
HCT	<i>Humanitarian Country Team</i> (Équipe humanitaire pays)
HPN	<i>Humanitarian Practice/Policy Network</i> (Le réseau des pratiques et politiques humanitaires)
IASC	<i>Inter-Agency Standing Committee</i> (Comité permanent inter-organisation)
ICVA	<i>The International Council of Voluntary Agencies</i> (Le conseil international des agences bénévoles)
IDP	<i>Internally displaced person</i> (Personne déplacée interne)
IRC	<i>International Rescue Committee</i>
MDM	Médecins du Monde
MINUSTAH	Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti
MSF	Médecins sans frontières
MSPP	Ministère de la Santé Publique et de la Population
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OCHA	Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (Bureau de la coordination des affaires humanitaires)
ODI	<i>Overseas Development Institute</i>
OI	Organisation internationale
OIM	Organisation internationale pour les migrations
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisation non gouvernementale
ONGi	Organisation non gouvernementale internationale
ONU	Organisation des Nations Unies
OPS	Organisation panaméricaine de la Santé
PAM	Programme alimentaire mondial
PARDN	Plan d'action pour le relèvement et le développement national
PDNA	<i>Post-disaster needs assesment</i> (Évaluation des besoins après désastres)

RDC	République Démocratique du Congo
SAG	<i>Strategic Advisory Group</i>
SNGRD	Système national de gestion des risques et des désastres
STC	<i>Save the Children</i>
TDC	Table de concertation sectorielle
UNHCR	<i>United Nations High Commissioner for Refugees</i> (Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés)
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
URD	Groupe Urgence Réhabilitation Développement
UCS	Unité Communale de Santé
USAID	<i>United States Agency for International Development</i> (Agence des États-Unis pour le développement international)
WASH	<i>Water, Sanitation and Hygiene</i> (Eau, Assainissement et Hygiène)
WTO	<i>World Trade Organization</i> (Organisation mondiale du commerce)

RÉSUMÉ

Le séisme du 12 janvier 2010 en Haïti a obligé la communauté internationale à se questionner sur les défis que pose une réponse humanitaire de cette envergure dans un pays fragilisé par les crises subséquentes. Les autorités haïtiennes ont rapidement été submergées par l'ampleur des besoins et la communauté internationale, avec le Bureau de coordination des affaires humanitaires (OCHA) en tête de file, est venue prêter main-forte à ces dernières. Un mécanisme de coordination de la réponse, l'approche *clusters*, a par ailleurs été activé au lendemain de la catastrophe afin d'organiser la réponse d'urgence.

En Haïti, dans ce pays qu'on a tôt fait de surnommer la « République des ONG », les risques de pérenniser la présence de la communauté internationale et, plus encore, que cette dernière se substitue aux pouvoirs politiques locaux sont bien réel. En ce sens, dans quelle mesure les espaces de coordination humanitaire mis en place par OCHA suite au séisme en Haïti renforcent-ils une gouvernance de l'humanitaire qui se substituent aux autorités haïtiennes en créant des espaces politiques difficiles à se réapproprier par ces acteurs-trices lors de la transition vers la reconstruction?

Ce mémoire tente de répondre à cette question en analysant le mécanisme de coordination mis en place en Haïti suite au séisme. Les dynamiques d'inclusion et d'exclusion seront d'abord mises en lumière afin de démontrer les obstacles à l'intégration des acteurs-trices locaux-les dans les mécanismes de la réforme et, plus encore, dans le réseau humanitaire international. Afin d'illustrer ces enjeux, ce mémoire compare la coordination du secteur de la santé puis celui de l'eau et de l'assainissement (WASH). Cette démonstration s'appuie sur la littérature théorique, notamment sur le concept de *Network Power* de Grewal, mais aussi sur de nombreuses entrevues menées avec des acteurs-trices locaux-les et internationaux-les impliqués-es dans la réponse humanitaire suite au séisme.

Mots clés : Haïti, séisme, assistance humanitaire, coordination, urgence, développement, crises récurrentes, réseau de pouvoir, approche *clusters*.

INTRODUCTION

La crise humanitaire qui a suivi le séisme du 12 janvier 2010 en Haïti a remis à l'ordre du jour les débats concernant l'efficacité de l'aide d'urgence, la compétition entre les agences humanitaires ainsi que le rôle prédominant de la communauté internationale dans la gestion des crises humanitaires. Ces débats ont par le fait même soulevé des questionnements quant à la souveraineté d'Haïti et à l'efficience d'une aide prolongée dans un pays fragilisé par des crises subséquentes et ayant reçu le titre évocateur de « République des ONG ». Ces différents enjeux ont mis en relief un défi encore bien présent dans la communauté humanitaire : la coordination entre les multiples acteurs-trices. La coordination est au coeur des débats sur l'efficacité des réponses humanitaires suite aux catastrophes naturelles (Minear, 2002; Macrae, 2002; Stephenson, 2005). La réforme humanitaire initiée en 2005 par l'Organisation des Nations Unies (ONU), avec en tête de file le Bureau sur la coordination des affaires humanitaires — *Office for Coordination of Humanitarian Affairs* — (OCHA), avait notamment comme priorité d'améliorer la coordination entre les acteurs-trices par l'instauration d'un mécanisme de coordination sectorielle : l'approche par *cluster*.

a. Problématique

L'utilisation de ce mécanisme de coordination est devenue la norme dans l'ensemble des crises humanitaires depuis 2006. Qu'il soit question de répondre à une

catastrophe naturelle, comme ce fut le cas en Haïti, ou à une crise humanitaire complexe liée à une situation politique¹, l'approche des *clusters* sert de plate-forme de coordination. L'utilisation de ce mécanisme pose toutefois de sérieuses questions au niveau de l'efficacité, de l'appropriation locale et des rapports qu'il introduit d'une part, au sein des internationaux (agences onusiennes, organisations non gouvernementales internationales (ONGi) et organisations internationales (OI)) puis d'autre part, entre ces derniers et les acteurs-trices nationaux-les (autorités politiques, organisations non gouvernementales (ONG) locales et société civile).

Ryfman (2008, p.102) aborde la notion de gouvernance mondiale de l'humanitaire et souligne le caractère non seulement nouveau, mais controversé d'utiliser de tels termes pour parler de la gestion des crises humanitaires. « Transversalement, la réforme humanitaire traduit d'abord – même si cette formulation est soigneusement évitée dans le discours officiel – la volonté d'organiser une gouvernance mondiale de l'humanitaire dont les Nations Unies seraient le pivot ». Ryfman est l'un des rares auteurs-es à associer la réforme à une forme de gouvernance, il n'est toutefois pas le seul à observer une tendance supraétatique d'ordonnement de l'action humanitaire. Antonio Donini (2008, p.49) qui est un des acteurs prédominants d'OCHA, souligne à son tour : « Bon gré, mal gré, l'action humanitaire fait partie de la gouvernance mondiale, sinon du gouvernement mondial. » Il s'agit d'une gouvernance dont les espaces de coordination ne sont qu'une des tangentes, mais qui, par leurs rôles dans le renforcement de réseaux d'acteurs-trices internationaux-les, sont des espaces incontournables. En ce sens, il

¹ Dès la première évaluation de la réforme en 2007, l'approche *cluster* avait été utilisée pour répondre à huit urgences complexes : République centrafricaine, Tchad, Colombie, République Démocratique du Congo, Éthiopie, Libéria, Somalie et Ouganda. Puis dans cinq *sudden-onset emergencies* (catastrophes soudaines) : Pakistan, Indonésie, Liban, Philippines et Mozambique. Voir Stoddard et al. 2007. *Cluster Approach Evaluation. Final Draft*. Londres, Humanitarian Policy Group (HPG), Overseas Development Institute (ODI), p.1.

importe de se questionner sur l'impact politique de cette nouvelle organisation des réponses humanitaires.

Les auteurs-es qui abordent les enjeux de coordination d'un point de vue autre que technique sont toutefois peu nombreux-euses. Les analyses qui associent la coordination au pouvoir ne le font qu'en référence aux rôles prédominants des agences onusiennes face aux autres acteurs-trices humanitaires comme les ONGi (Minear, 2002; Stoddard et *al.*, 2007). Rares sont ceux et celles qui questionnent cette structuration toujours plus grande des réponses internationales aux crises humanitaires devant des acteurs-trices locaux-les en marge de ce système. En outre, le fossé tend à s'accroître entre les capacités des acteurs-trices humanitaires internationaux-les et celles de leurs homologues locaux.

Concrètement, ce mémoire de maîtrise posera un regard original sur la réponse humanitaire en Haïti depuis le séisme de janvier 2010. La littérature s'est concentrée sur les questions d'efficacité, d'opérationnalisation du mécanisme de coordination et de son impact politique en raison de la prédominance des Nations Unies, mais toujours du point de vue des ONGi et presque jamais de celui des acteurs-trices nationaux-les (Brown, 2011). Nous mènerons la réflexion au-delà de la littérature existante sur la coordination et la réforme humanitaire en ne considérant plus ces espaces comme étant à l'extérieur du contexte dans lequel ils sont implantés (Grünewald et Binder, 2010a). On tentera plutôt de comprendre, à travers un cas d'étude bien précis, le contexte dans lequel les mécanismes de ces réformes sont utilisés et les impacts sur ce milieu. Notre démarche tiendra compte des structures politiques haïtiennes, de ses acteurs-trices politiques et de ses propres espaces de coordination. Certains-es auteurs-es ont effleuré la question de l'appropriation du mécanisme des *clusters* par les acteurs-trices locaux-les (Knudsen, 2011; Grünewald et Binder, 2010a), mais sans jamais aborder de front l'enjeu de l'exclusion et de ses impacts. Cette exclusion était plutôt considérée comme un effet marginal du

fonctionnement des rencontres de coordination. Afin de formuler notre problématique, nous nous inspirons d'une part, du consensus relatif aux impacts néfastes de l'exclusion des acteurs-trices nationaux-les dans les réponses humanitaires puis, d'autre part, des questionnements soulevés par différents-es auteurs-es sur les implications des mécanismes de la réforme de 2005 sur l'appropriation locale.

b. Question de recherche

Dans leur rapport sur l'évaluation du mécanisme des *clusters*, Grünewald et Binder (2010a) vont non seulement soulever le caractère exclusif du mécanisme, mais ils vont aussi mentionner les risques d'affaiblir l'appropriation locale : « *The introduction of the cluster approach was done in a top-down manner and in disregard of the local context and existing (national) coordination structures, potentially undermining local ownership.*² » (Binder et Grünewald, 2010a, p.8). Suivant ces interrogations, nous poserons la question de recherche suivante : dans quelle mesure les espaces de coordination humanitaire mis en place par OCHA suite au séisme en Haïti renforcent-ils une gouvernance de l'humanitaire qui se substituent aux autorités haïtiennes en créant des espaces politiques difficiles à se réapproprier par ces acteurs-trices lors de la transition vers la reconstruction?

Dans un sens, il ne s'agit pas d'un questionnement entièrement nouveau. Duffield (1993, p.132), dès le début de la décennie 1990, abordait les enjeux de substitution :

[...] rather than supporting under-resourced government structures, international NGOs are seen as establishing an exclusive parallel system which has had undesirable consequences. These include acting to separate government and citizens, creating a reliance on external resources within government

² L'introduction de l'approche *cluster* a été menée par le haut, et ce, sans égard au contexte local et aux structures de coordination (nationale) existante. De ce fait, elle a potentiellement compromis l'appropriation locale. Traduction de l'auteur.

*departments and squeezing out national NGO (c'est nous qui soulignons). In other words, indigenous structures have been weakened rather than strengthened ».*³

Déjà, l'action humanitaire avait tendance à créer un système parallèle qui affaiblit les capacités locales. Ce constat a donné naissance à tout un pan de la littérature sur les impacts de l'action humanitaire sur les structures locales et les acteurs-trices locaux-les. La nécessité de travailler de pair avec ces derniers-ères s'est érigée en consensus depuis dans la communauté d'assistance humanitaire. En dépit de ce consensus, le constat que faisait Duffield semble s'être actualisé dans les mécanismes de la réforme en renforçant ce système exclusif parallèle. En outre, le questionnement n'en demeure pas moins original, puisqu'il permet d'actualiser la problématique dans le contexte de la réforme humanitaire et de revisiter le sens donné aux espaces de coordination humanitaire.

c. Énonciation de l'hypothèse

L'hypothèse défendue par ce projet de mémoire est que la coordination humanitaire en Haïti suite au séisme a eu tendance à renforcer des réseaux de pouvoirs exclusifs et que cela a eu pour impact de rendre difficile la ré-appropriation des espaces de coordination par les acteurs-trices locaux-les. L'une des particularités de notre approche provient spécifiquement de l'intérêt porté par ce projet aux espaces de coordination comme étant partie prenante d'un *système parallèle exclusif* de gouvernance de l'humanitaire. Plutôt que de s'intéresser aux sphères politiques formelles et aux lieux inhérents de pouvoir, nous abordons la question de cette

³ Plutôt que de financer les structures gouvernementales sous-financées, les ONGs internationales sont considérées comme ayant établi un système exclusif parallèle qui a eu des conséquences indésirables. Celles-ci incluent d'agir pour séparer le gouvernement des citoyens, de créer une dépendance aux ressources extérieures à l'intérieur des départements du gouvernement et en évinçant les ONG nationales. En d'autres mots, les structures indigènes ont été affaiblies plutôt que renforcées. Traduction de l'auteur.

exclusion et de ce système parallèle par un espace généralement considéré comme apolitique et technique; la coordination. Dans cet objectif, nous souhaitons donner un sens politique à ces espaces en démontrant que les mécanismes de coordination des *clusters* sont à l'origine d'une communauté humanitaire devenue une *communauté d'intérêts (communauté épistémique)* formant des *réseaux de pouvoirs* (voir chap. 1). Nous tenterons d'expliquer en quoi ces espaces, qui se veulent ouverts à tous, mais qui dans leur fonctionnement s'avèrent exclusifs, semblent rendre difficile leur *ré-appropriation* par les acteurs-trices politiques locaux-les⁴ lorsque la crise se résorbe. Finalement, nous situerons ces *réseaux de pouvoirs* dans un contexte plus vaste de gouvernance humanitaire.

d. Méthodologie

Le caractère novateur du cadre d'analyse (voir chap.1) autant que de l'objet de recherche doit faire appel à de solides bases méthodologiques afin de documenter le phénomène en émergence. Il s'agit avant tout d'une approche qualitative des sciences sociales. Nous procéderons en trois phases, combinant autant de méthodes de recherche, pour mener à bien ce projet. Il s'agira dans un premier temps de procéder à 1) une analyse documentaire en utilisant les nombreuses évaluations terrain et rapports d'ONGi. Ensuite, la seconde et la troisième phase de cette recherche se transporteront sur le terrain de l'étude de cas, en Haïti. Ce sera l'occasion de mener une 2) observation terrain, sous la forme d'observation participative. Puis, nous

⁴ Dans un souci de cohérence avec la problématique, mais surtout avec la démarche sur le terrain, notre démonstration s'attardera surtout aux autorités haïtiennes. En effet, nous avons davantage rencontré des représentants-es d'agences gouvernementales et, en ce sens, l'argumentaire sera plus convaincant si l'on restreint notre hypothèse aux autorités. Toutefois, afin d'enrichir l'analyse, notre intérêt se portera parfois sur les acteurs-trices non-étatiques comme des ONG haïtiennes, des institutions non gouvernementales et des organisations de la société civile. Le second chapitre inclura certains-es de ces acteurs-trices dans son analyse alors que le chapitre 3, portant sur la capacité des autorités locales à se ré-approprier les espaces de coordination, fera spécifiquement référence aux autorités politiques haïtiennes.

procéderons à 3) des entrevues avec différents-es acteurs-trices ciblés-es pour leur connaissance et leur implication dans le sujet de recherche. L'opérationnalisation de notre cadre d'analyse est décrite à la suite d'une présentation de ces étapes préliminaires.

Phase 1 : Analyse documentaire

Outre les monographies, articles spécialisés et thèses provenant de sources académiques que nous présenterons dans la revue de littérature (*voir* chap.1), nous avons tenté d'aborder notre problématique en insistant sur l'importance des documents de source primaire. En ce sens, nous avons ciblé la problématique en nous assurant de nous ancrer dans les questions émanant du terrain. Il s'agissait essentiellement de rapports d'évaluation menées par des ONGi, des agences onusiennes, des consortiums d'évaluateurs-trices et des groupes de recherches indépendants. Afin d'organiser les sources documentaires répertoriées, nous avons divisé les documents pertinents en deux catégories thématiques. La première réunit les évaluations et différentes analyses sur la réforme humanitaire depuis son implantation en 2005. La seconde catégorie thématique rassemble les évaluations menées en Haïti depuis le séisme de janvier 2010. Cette section sera donc consacrée à présenter les différentes sources de ces deux catégories.

La réforme humanitaire mise en place en 2005 à l'initiative de l'*Inter-Agency Standing Committee* (IASC), qui est l'un des principaux mécanismes de coordination inter-agences (onusiennes et non-onusiennes), devait faire l'objet d'évaluations indépendantes à un intervalle de deux ans suivant son implantation afin d'assurer l'étendue de son potentiel et de suivre les obstacles à son déploiement. Un consortium de chercheurs-es et de praticiens-nes s'est formé pour mener l'évaluation de 2007 puis celle de 2009 (publié suite au séisme en avril 2010). La première phase d'évaluation des *clusters* insistait davantage sur les processus et la mise en œuvre du

mécanisme et était menée par l'*Humanitarian Policy Group* (HPN) de l'*Overseas Development Institute* (ODI) (Stoddard et al., 2007). La seconde évaluation publiée en 2010 s'attardait aux impacts reliés à l'implantation des *clusters*. Elle était menée par le *Groupe Urgence, Réhabilitation, Développement* (Groupe URD) et le *Global Public Policy Institute* (GPPi) (Grünewald et Binder, 2010a). Ce consortium a procédé à de minutieuses évaluations terrain, dont une en Haïti à la fin de 2009, pour mesurer les impacts du mécanisme dans les lieux où il a été implanté. Ce document a constitué une source incontournable pour forger notre problématique et notre hypothèse de recherche.

D'autres documents ont été essentiels à la compréhension de la réforme, notamment des numéros spéciaux de revues spécialisées consacrées à la réforme humanitaire. La revue *Migrations forcées* publiée par le Centre d'études sur les réfugiés de l'Université Oxford a consacré le numéro 29 de janvier 2008 à cette question : « Réforme humanitaire : une promesse réalisable? ». Dans le même sens, un mémoire de maîtrise décortiquant les mécanismes de la réforme humanitaire a été publié par l'Université Paris 1 en 2007 (Enea, 2007). Cette première catégorie de sources, bien que rassemblant des documents qui constituent des critiques et réflexions *internes* dans le sens où la réforme en soi n'est pas remise en question, mais seulement questionnée, permet de comprendre le fonctionnement, les objectifs et les limites de cette réforme.

La seconde partie de cette analyse de contenu s'intéresse aux documents provenant d'évaluations suite au séisme en Haïti. Elle nous permet de nous familiariser avec le contexte spécifique étudié. Dans un premier temps, il s'agit d'analyser les documents internes des ONGi sur la situation post-séisme, la coordination, les relations entre leur organisation et les autorités/partenaires haïtiens. Les leçons apprises permettent de cibler les lacunes et améliorations identifiées par

les acteurs-trices de la communauté humanitaire. Soulignons notamment les documents de MSF (2010) et d'Oxfam international (2011).

À cela s'ajoutent les évaluations menées par des groupes de recherches et/ou des associations d'ONGi. En ce sens, les évaluations de *l'International Crisis Group* (2010), du Groupe URD (2005; 2010), de *l'Humanitarian Practice Network* (2007; 2010), de *l'Active Learning Network for Accountability and Performance* (ALNAP) (2010), du *Collaborative Learning Project* (2011) et du *Disasters Accountability Project* (2011), nous permettent de documenter la réponse humanitaire en Haïti en fonction de différentes thématiques. Certains documents officiels viennent compléter le tableau en offrant les rapports d'évaluation préparés par le gouvernement haïtien ou par les Nations Unies. *Le Rapport d'évaluation des besoins après désastre : Haïti PDNA⁵ du tremblement de terre – Évaluations des dommages, des pertes et des besoins généraux et sectoriels* (2010) ainsi que le *Plan d'action pour le relèvement et le développement d'Haïti : les chantiers pour l'avenir* (2010) présentent la vision gouvernementale alors que des documents comme le *Consolidated Appeal for Haïti 2011* présentent les priorités des donateurs suite au séisme.

Phase 2 : Observation terrain

L'analyse de contenu de documents terminée, nous avons procédé à une recherche terrain entre le 12 avril et le 16 mai 2011. Cette recherche terrain a fait l'objet d'une demande d'approbation⁶ auprès du comité d'éthique du département de science politique de l'Université du Québec à Montréal en février 2011 pour un séjour de cinq semaines en Haïti. À notre avis, la question de recherche ne pouvait pas être analysée en profondeur sans une étude sur le terrain. L'actualité du sujet

⁵ *Post Disaster Needs Assessment* (PDNA).

⁶ Cette demande a été soumise et acceptée en février 2011. Voir APPENDICE D.

autant que la teneur du questionnement nous ont convaincus de nous rendre en Haïti pour rencontrer des acteurs-trices haïtiens-nes puisque la voix de ces derniers-ères est peu entendue dans les documents analysés. En outre, nous souhaitions aussi rencontrer les acteurs-trices internationaux-les participant aux rencontres de coordination et étant partie prenante de ces réseaux de pouvoir afin de documenter leur point de vue, leur vision de la participation locale, les stratégies qu'ils ont mises en place pour minimiser l'exclusion, etc.

Cette recherche terrain s'est déclinée en deux phases, soit l'observation et les entrevues. La première visait à nous replacer dans le cadre d'action réel des acteurs-trices ciblés-es et d'observer certains non-dits qui ont pu confirmer ou infirmer les informations recueillies en entrevues. Ce fut aussi l'occasion de sortir du cadre structurant des questionnaires d'entrevues et d'explorer des questionnements qui n'avaient pas été ciblés au préalable avec l'analyse de contenu. Selon la catégorisation que fait Dépelteau (2000) des formes d'observation, il s'est agi d'une observation considérée comme non participante puisque nous n'avons pas pris part activement au phénomène social étudié (Dépelteau, 2000, p.342). Il n'en demeure pas moins que notre perspective épistémologique se rapproche davantage du postpositivisme et qu'en ce sens, nous ne croyons pas qu'il soit possible d'être complètement extérieur au phénomène étudié. Par conséquent, bien que nous n'ayons pas pris part aux activités directement, notre simple présence fait en sorte que « [...] toute tentative visant à maintenir une position d'extériorité de l'observateur sclérose le processus de la recherche [...] » pour reprendre les propos de Chauchat, cité par Mayer et Ouellette (1991, p.404). On ne peut donc nier la possibilité que notre présence, même non participante, biaise le sujet que nous avons observé.

Néanmoins, cette méthode nous a permis d'observer les relations entre les acteurs-trices, de mieux comprendre les interactions, de noter la présence ou l'absence de certains-es acteurs-trices dans les rencontres de coordination, de créer de nouveaux

contacts pour des entrevues, de parfaire nos connaissances sur la situation en cours, etc. L'objectif principal était d'accompagner au quotidien des acteurs-trices (locaux-les et internationaux-les) dans leurs organisations pour comprendre les réalités de celles-ci, leurs relations avec les « bénéficiaires », le personnel national, les partenaires, etc. Précisons qu'il s'agissait toujours d'observations ouvertes c'est-à-dire sans chercher à dissimuler notre présence ou les raisons de notre observation.

Les raisons motivant le choix des lieux d'observation ont varié selon différents éléments. Un premier motif était d'entrer en contact avec certains-es acteurs-trices spécifiques. Un second motif a été de chercher à approfondir les discussions et la compréhension d'un enjeu avec un-e acteur-trice rencontré-e en entrevue. Un troisième motif fut d'assister à des rencontres de coordination pour y constater le nombre d'acteurs-trices qui y participaient, le type d'acteurs-trices présents-es, les sujets discutés, le fonctionnement des rencontres, etc. Finalement, certains choix se sont faits suite à une proposition par les acteurs-trices. Les lieux d'observation sont les suivants : centre de traitement du choléra (CTC) de la Croix-Rouge canadienne, camps de déplacés-es à Carrefour⁷ avec l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), rencontre de coordination du *cluster* Santé à Léogâne, rencontre nationale de coordination du sous-*cluster* Choléra à Port-au-Prince, rencontre nationale de coordination du *cluster* Eau, assainissement et hygiène (WASH), rencontre décentralisée de coordination de la mairie de Tabarre⁸ avec la Direction Nationale de l'Eau Potable et de l'Assainissement (DINEPA). L'ensemble des lieux d'observation et des entrevues se trouve résumé dans la le tableau 1.1.

⁷ Carrefour est une commune d'Haïti située dans le Département du sud-ouest et dans l'arrondissement de Port-au-Prince.

⁸ Tabarre est une commune d'Haïti située dans le Département du sud-ouest et dans l'arrondissement de Port-au-Prince.

1.1 Méthodologie : perspective terrain

Entrevues	Observations
10 ONGi ciblées (humanitaires et développement)	Centre de traitement de choléra (CTC) Croix-Rouge canadienne
Acteurs-trices politiques locaux-les (ministères, mairies, agences gouv.)	Camps de Carrefour (OIM)
Agences onusiennes (OCHA, MINUSTAH, UNICEF, WHO)	Cluster National WASH (PaP)
Mouvement de la Croix-Rouge (Canadienne et Fédération)	Sous-cluster National Choléra (PaP)
	Cluster Santé (Léogâne)
	Rencontre décentralisée à la mairie (Tabarre)

Phase 3 : Entrevues semi-dirigées

La troisième méthode de collecte de données utilisée pour effectuer ce projet de recherche est l'entrevue semi-dirigée. Le corpus est de trente-six entrevues⁹ d'une durée moyenne d'une heure. Le volume d'entretiens effectués se justifie notamment par le sujet d'étude. Dauvin et Siméant (2001, p.119) nous rappellent les particularités du sujet humanitaire :

⁹ Voir APPENCICE F. *Liste des organisations rencontrées*. L'entente de confidentialité établie avec les personnes rencontrées prévoit que a fonction et les organisations des personnes rencontrées seront rendus publics dans une liste à la fin du document. Toutefois, aucune idée ou citation ne sera directement associée à son-sa locuteur-trice dans le cadre de l'analyse.

Le recours à une campagne massive d'entretiens a d'abord correspondu aux problèmes de délimitation d'une population (Qui interroger? Bénévoles? Volontaires sur le terrain? Salariés? Qui peut être qualifié de militant humanitaire?), au manque de connaissances disponibles sur le domaine (l'humanitaire étant un terrain très peu balisé en sciences sociales), à l'absence de sources, étant donné la difficulté d'accès à des archives souvent mal ou pas classées, dans un milieu dont les membres affirment volontiers fonctionner au travers d'une « culture orale ». Et cela, face à la surabondance des discours tenus sur l'humanitaire, qui finit par brouiller la connaissance plus au « ras du sol » que permettent entretiens et observation directe.

Nos entrevues étaient menées dans un cadre « semi-directif » avec un questionnaire ouvert contenant une série d'interrogations regroupées en trois thèmes ainsi qu'une question ouverte. Ce cadre nous a permis de ne pas imposer l'ensemble des sujets de l'entretien et d'éviter que les interviewés-es nous répondent « ce que nous voulons entendre » en fonction de nos intérêts de recherche. Par conséquent, les interviewés-es nous amenaient dans des directions très différentes en fonction de leurs préoccupations. Cette façon de faire nous a permis de recueillir une vaste étendue d'information sur des sujets diverses, que nous n'avons pas toujours pu utiliser à bon escient. Toutefois, cette façon de faire permet d'éviter de contrôler l'entrevue et de diriger les réponses.

Les sujets rencontrés devaient travailler en Haïti soit pour le compte d'une des grandes agences humanitaires ciblées par ce projet de mémoire (agence des Nations Unies, ONGi ou OI), soit être un-e acteur-trice politique haïtien-ne ou travailler au sein d'une organisation locale impliquée dans la réponse humanitaire. Pour ce qui a trait aux ONGi et OI, nous souhaitions rencontrer les personnes responsables du développement communautaire, du lien avec les Ministères et autres partenaires haïtiens et les représentants-es de l'organisation aux *clusters*. Concernant les agences onusiennes, nous avons ciblé les personnes qui sont impliquées dans les *clusters* notamment comme coordonnateurs-trices d'un *cluster*. Les agences internationales ciblées sont : Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croisant

Rouge (FICR), Croix-Rouge (canadienne), Care Haïti, Oxfam (Québec et Intermon), Action contre la Faim (ACF), *Save the Children* (STC), Handicap international (HI), Médecins sans frontières (MSF Hollande et Suisse), *International Rescue Committee* (IRC), Organisation internationale pour les migrations (OIM), Organisation mondiale de la santé (OMS), Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), et OCHA.

Après avoir ciblé les organisations pertinentes, nous avons entamé une prise de contact avec les différentes organisations. Sans toutefois se restreindre aux branches canadiennes de ses organisations, la proximité avec celles-ci nous a encouragés à prendre contact avec ces dernières en premier. Nous avons par la suite utilisé une méthode d'échantillonnage « boule de neige », aussi appelé échantillonnage par « réseaux ». Il s'agit d'une méthode où l'on sélectionne les individus en fonction de leurs liens avec un noyau de personnes. Il peut s'agir de collègues de travail, de réseaux sociaux, d'amis-es, etc. En procédant par choix raisonné, on constitue un échantillon à partir d'informateurs-trices qui peuvent nous fournir une liste de départ (Dépelteau, 2000, p.227). Ensuite, on agrandit ces réseaux en demandant à la fin des entrevues si d'autres personnes sont susceptibles de répondre à nos questionnements. Rapidement, on en vient à cibler les personnes clés.

Ainsi, les premières prises de contact l'ont été par l'entremise de collègues et amis-es ayant soit travaillé pour les organisations ciblées ou ayant des contacts dans celles-ci. Ces personnes ont d'abord été approchées par courriel quelques semaines avant le départ sur le terrain en leur joignant une lettre et une description du projet de recherche. Ces premiers contacts établis, nous avons par la suite commencé les entrevues puis élargi notre cercle de personnes-ressources grâce à ces premières entrevues. Ce sont aussi ces entrevues qui nous ont permis d'être invités à participer aux rencontres de coordination des Nations Unies, au siège de la MINUSTAH, dans des camps de déplacés et dans un centre de traitement du choléra (CTC).

Nous avons élaboré un questionnaire semi-directif contenant des questions ouvertes. Le questionnaire contenait certaines questions plus factuelles (leur participation ou non aux rencontres de coordination) et d'autres plus ouvertes (les limites de la coordination). Les questions ont été regroupées selon trois thèmes : 1) la coordination et le système des *clusters*; 2) la transition entre la période d'urgence et la reconstruction puis; 3) les partenariats.¹⁰ La première section cherchait à confirmer ou infirmer certaines hypothèses provenant de l'analyse des documents sur l'évaluation des *clusters*. Elle cherchait aussi à mieux comprendre le mécanisme de coordination et les réactions qu'il suscite chez les personnes rencontrées. La seconde section s'interrogeait sur la période de transition entre l'urgence et la reconstruction notamment pour comprendre les logiques et difficultés propres à chaque phase d'une réponse humanitaire (urgence, relèvement ou réhabilitation, reconstruction, développement). Il s'agissait aussi de comparer les éléments découverts dans l'analyse de contenu pour constater les stratégies (ou l'absence de stratégies) mises en place pour améliorer la situation (dans ce cas-ci l'intégration des acteurs-trices locaux-les). Puis la dernière section nous permettait d'interroger les personnes rencontrées sur leurs partenaires haïtiens et internationaux afin de mieux cerner leur stratégie pour renforcer les capacités et favoriser l'appropriation locale.

Évidemment, la nature des acteurs-trices rencontrés-es (ONGi, agences onusiennes, acteurs-trices haïtiens-nes) et leur secteur d'intervention (abris, eau, santé, camps, sécurité, nutrition, handicap, etc.) ont influencé les questions posées. De plus, nous considérons qu'un questionnaire ne doit pas être un outil statique, mais qu'il doit évoluer selon les nouvelles informations tout en s'adaptant au contexte des personnes rencontrées. En ce sens, le questionnaire de départ (*voir* APPENDICE E) a rarement été appliqué de manière rigide.

¹⁰ Voir APPENDICE E pour consulter le questionnaire d'entrevue.

En nous appuyant sur un cas aussi actuel que le séisme en Haïti, nous assumons les risques d'un objet d'étude encore peu abordé dans la littérature académique. Cependant, nous croyons que le cumul de ces trois méthodes a pu pallier à ce risque.

Afin de procéder à l'analyse de nos entrevues, nous avons utilisé le principe d'une retranscription intégrale du contenu des entrevues. La plupart de celles-ci étaient enregistrées et les autres étaient captées dans des notes d'entrevues. Ces dernières entrevues ne seront pas l'objet de citation directe dans ce mémoire. Après avoir établi le plan de chacune des sections de ce mémoire, nous avons procédé à une relecture attentive des entrevues en identifiant les passages abordant les questions traitées dans chaque chapitre en tentant d'éviter d'utiliser une citation hors de son propos.¹¹ Comme le souligne Dauvin et Siméant (2001, p.119), « Certes, l'entretien "fabrique du corpus", mais un corpus qui ne peut jamais être décontextualisé ». Les propos retenus dans le cadre de l'analyse sont toujours situés en fonction de l'acteur-trice qui porte le discours. Sans faire une analyse de discours dans le sens étroit du terme¹², notre méthode s'apparente à leur travail puisque nous tentons de situer les propos d'un-e acteur-trice avant d'utiliser ses réponses. Ainsi, ce n'est pas l'entrevue prise individuellement qui donne du sens à notre argumentaire, mais bien le cumul des discours en fonction des acteurs-trices qui les portent.

Nous classons à plusieurs reprises dans ce mémoire les acteurs-trices rencontrés selon qu'ils soient locaux-les ou internationaux-les. Cela ne veut pas dire que les catégories d'acteurs-trices soient binaires, voire enfermées dans leur appartenance aux réseaux internationaux ou à leur appartenance dite « local ». Au contraire, une constellation d'organisations compose ses catégories. Du côté du réseau des

¹¹ Il est à noter que tous les propos sont rapportés tels quels, mots à mots, nous n'avons pratiquement rien corrigé pour rendre les citations grammaticalement correctes.

¹² Pour en savoir davantage sur l'approche méthodologique d'analyse de discours, voir Foucault (1969) ou Habermas (1992).

internationaux, les ONGi et OI qui le constituent sont loin d'être homogènes dans leur stratégie, leurs objectifs, leur origine, etc. Plusieurs fractures sont observables, il suffit de mentionner la différence entre les organisations d'origine anglo-saxonne comme OXFAM ou *Save the Children* et les organisations d'origine française¹³ avec en tête de file les organisations médicales comme MSF, MDM et ACF. La division entre les urgentistes et les organisations de développement alimente à son tour de nombreux débats dans la communauté. Ajoutons à cela les organisations religieuses comme Vision mondiale ou Caritas, qui entre elles défendent un spectre d'églises, de principes et de visions parfois très opposées.

Pour respecter cette diversité ainsi que l'entente de confidentialité que nous avons établie avec nos interviewés-es, nous avons fait un tableau de la liste de nos interviewés-es et des organisations qu'ils ou elles représentent en fonction de plusieurs catégories (*voir* APPENDICE B – Codification : confidentialité des entrevues). Nous avons par la suite codifié chaque organisation (ONG1, ONG2, OI1, OI2, etc.) et ce sont ces codes que nous utilisons tout au long du mémoire. Le choix des sept catégories – ONGi, OI, agence ONU, autorité politique locale, acteur-trice santé, académique, association haïtienne - implique certaines limites puisque certains-es acteurs-trices n'entrent pas dans ces catégories ou entrent dans plusieurs. La catégorisation a nécessairement un caractère réducteur que nous espérons avoir limité à son minimum.

La méthode employée autant que le type d'échantillonnage et le choix des lieux d'observation pourront certainement entraîner certains biais qu'il importe de nommer. Notre mode d'échantillonnage nous a portés à rencontrer des personnes relevant de

¹³ L'ouvrage de Karl Blanchet et Boris Martin (2006) dans *Critique de la raison humanitaire* aborde le dialogue entre l'humanitaire anglo-saxon et français dans une analyse des convergences et divergences dans deux grandes « écoles de l'humanitaire ». Cette présentation dichotomique des ONGi est toutefois limitée puisqu'il existe aujourd'hui une grande variété d'organisations provenant d'autres cultures et régions du monde.

différentes fonctions, certaines plus pragmatiques et techniques puis d'autres au niveau de la direction. Cette situation a l'avantage d'apporter de nombreuses nuances et une diversité du propos. Toutefois, cette méthode nous a aussi menés à nous intéresser à des secteurs très diversifiés passant des abris, à la santé, sans oublier les sous-*clusters* nutrition, *gender-based violence* (GBV) ou le *cluster* WASH. Au-delà des spécificités techniques propres à chaque domaine, l'idée était de dresser un portrait représentatif incluant plusieurs secteurs. Cette façon de faire nous a permis d'améliorer l'analyse comparative, mais elle a pu nuire à l'approfondissement de certaines logiques propres à un secteur.

Malgré cette diversité des rencontres, nos analyses d'entrevues nous ont fait prendre conscience de la prédominance de certains secteurs dans les données recueillies. Les logiques propres à ces secteurs ont pu influencer l'analyse globale dans le sens où les caractéristiques de certains secteurs ont pu être appliquées à l'ensemble du système de *cluster* sans que le rapport soit clairement établi. Ainsi, la rencontre de plusieurs représentants-es du domaine des abris a pu biaiser notre vision de la participation des autorités locales. Ce secteur, caractérisé par une absence d'homologue local gouvernemental, explique le peu de présence des autorités dans la coordination. La comparaison avec le secteur de la santé et du WASH a certes pu nuancer ce biais, mais il peut toujours se trouver quelques arguments défendus par les logiques propres au secteur abris. Nous espérons avoir spécifié ce risque à chaque fois qu'il se posait.

e. Opérationnalisation du cadre d'analyse

Pour répondre à notre problématique, ce mémoire sera divisé en trois chapitres. Le premier chapitre permettra d'exposer notre cadre d'analyse qui réunit les concepts de « gouvernance humanitaire », de « *Network Power* » et de « ré-appropriation locale ». Le second chapitre répondra à la première partie de notre questionnement en

démontrant que les espaces de coordination correspondent à des lieux de pouvoir exclusifs. En nous appuyant sur les objectifs de ces espaces et sur leurs fonctionnements en Haïti, nous établissons que ces espaces renforcent les réseaux humanitaires internationaux ainsi que le fossé entre les membres de ces derniers et les acteurs-trices nationaux-les. En ce sens, il s'agit bien d'espaces de pouvoir. Ce chapitre nous permettra de comprendre le caractère exclusif du mécanisme de coordination. Le troisième chapitre sera l'occasion de mettre en lumière les impacts de ces espaces de coordination sur les structures et acteurs-trices locaux-les notamment en observant l'évolution des mécanismes de coordination, leurs capacités à s'adapter au contexte local et les difficultés d'une transition vers une coordination locale plutôt qu'onusienne. Nous situerons le contexte particulier de la transition entre les phases d'urgence, de relèvement et de reconstruction en Haïti. Afin de faire la démonstration des impacts de cette exclusion sur la capacité des autorités haïtiennes à reprendre la coordination, ce chapitre s'appuiera sur une comparaison entre deux études de cas, celles de la coordination du secteur de la santé et du secteur WASH. Par conséquent, ce chapitre sera construit en grande partie à l'aide des entrevues effectuées. Dans la conclusion, nous reviendrons sur la notion de substitution à la lumière de l'argumentation exposée dans les chapitres deux et trois.

CHAPITRE I

CADRE D'ANALYSE

Ce premier chapitre se lira en deux temps. La première partie fera une revue de la documentation dans le domaine de la coordination humanitaire. Par conséquent, nous présenterons la réforme humanitaire des Nations Unies qui a eu pour effet d'instaurer le modèle dominant en termes de réponses d'urgence. Puis, nous aborderons l'évolution des principaux débats concernant la coordination humanitaire dans les années 2000.

La seconde partie du chapitre I détaillera l'essentiel du cadre d'analyse que nous appliquerons à cette recherche portant sur les espaces de coordination humanitaire en Haïti. Ce cadre d'analyse hybride prend forme à travers les recherches de Grewal (2008) sur les réseaux de pouvoir (*Network Power*) et sur la notion de gouvernance humanitaire inspirée du concept de *gouvernementalité* de Foucault (2004). La présentation du cadre théorique se termina par le concept de *ré-appropriation locale* qui s'inspire de la définition d'appropriation locale de Pouligny (2009).

2.1 La réforme humanitaire et l'émergence d'un modèle dominant

La réforme humanitaire des Nations Unies entamée en 2005 vise à rendre les réponses humanitaires « plus prévisibles en situation d'urgence », selon les dires de l'ex-Secrétaire général des Nations Unies Kofi Annan (Enea, 2007, p.12). La crise humanitaire qui sévit en 2004 au Darfour, marquée par l'incapacité de la communauté internationale à opérer une réponse adéquate et rapide, viendra renforcer le désir de réformer le système humanitaire (Enea, 2007, p.12). Ce contexte a mené le sous-

secrétaire général aux affaires humanitaires (OCHA) de l'époque, Jan England, à commander le rapport d'enquête *Humanitarian Response Review* (Adinolfi et al., 2005). Ce rapport mentionnait les liens ténus entre les agences onusiennes et les ONGi, ce qui avait pour effet de morceler les réponses humanitaires en faisant reposer la coordination sur la bonne volonté des acteurs-trices. Le rapport soulignait par la suite l'absence d'un système de responsabilité de ces derniers-ères dans chaque domaine (Adinolfi et al., 2005). C'est à l'ensemble de ces lacunes que cherchera à répondre la réforme humanitaire en poursuivant trois objectifs principaux : 1) améliorer l'accès au financement humanitaire; 2) renforcer le système du « Coordonateur humanitaire »; et 3) assurer une attention plus systématique et plus prévisible à tous les secteurs de la réponse par la mise en place d'une coordination sectorielle (Holmes, 2008). À chacun de ces trois objectifs correspondra un mécanisme. En conséquence, cette réforme fut l'initiatrice 1) d'un mécanisme de financement d'urgence à travers le Fonds central d'intervention d'urgence¹⁴ (CERF); 2) de programmes de formation et de renforcement des coordonateurs-trices humanitaires; et 3) d'un mécanisme de coordination sectorielle, mieux connu sous l'appellation « approche par *clusters* »¹⁵. À ces trois mécanismes s'ajoutera un an plus

¹⁴ Selon les documents officiels d'OCHA (2010), le CERF est « [...] un fonds humanitaire établi par l'Assemblée générale en 2006 pour faire en sorte qu'une aide humanitaire fiable parvienne plus rapidement aux personnes touchées par les catastrophes naturelles et les conflits armés. Le CERF est alimenté tous les ans par les contributions des gouvernements et du secteur privé et constitue ainsi un fonds commun de réserve en appui à l'action humanitaire. » Pour plus d'information sur le CERF, les modalités de financement ou les pays qui en bénéficient, voir le site internet du CERF à l'adresse suivante : <http://www.unocha.org/cerf/>

¹⁵ Ce mécanisme fait partie de la réforme humanitaire de 2005 visant à améliorer l'efficacité de la réponse humanitaire. L'objectif est de faciliter la coordination entre les acteurs-trices humanitaires en mettant sur pied un espace de discussion et d'échanges d'information entre les intervenants-es humanitaires. Ces derniers-ères sont divisés-es en fonction de leurs secteurs d'intervention qu'ils s'agissent d'aide alimentaire, de santé, d'abris, d'assainissement d'eau, etc. Voir APPENDICE A : Système des *clusters*. L'approche des *clusters* se détache d'une approche classique par acteurs-trices afin de plutôt gérer la réponse par secteurs (Ryfman, 2008). En plus de ces secteurs, il existe une multitude de sous-*clusters* sectoriels divisés soit par thème, soit par région (par ex. le sous-*cluster* Choléra est lié au *cluster* Santé et des sous-*clusters* Santé sont créés dans les différents départements ou villes des zones touchées par la catastrophe).

tard un réseau de partenariats, le *Global Humanitarian Platform* (GHP)¹⁶ ou Dispositif mondial d'aide humanitaire. Il en conviendra de conclure que la réforme trouve ses racines dans la volonté de rationalisation des réponses humanitaires (Elsa, 2007, p.13).

Au-delà de ces mécanismes, la réforme réaffirme la tendance des Nations Unies à prendre davantage de place dans la gestion des réponses humanitaires.¹⁷ Cette tendance a pris naissance avec la création du Bureau des affaires humanitaire des Nations Unies¹⁸ (OCHA) en 1991 et se poursuit dans la décennie 2000 notamment grâce à la doctrine d'intégration des Nations Unies (Hubert et Brassard, 2010, p.13; Von Pilar, 1999; Stobbaerts, Martin et Derderian, 2008). En ce sens, la réforme réaffirme le rôle hiérarchique des Nations Unies dans ce système humanitaire en gestation par l'imposition d'une réforme « par le haut ».

La réforme fait des agences onusiennes les principales responsables de la coordination des réponses humanitaires. Comme le souligne Stobbaerts, Martin et Derderian (2008, p.19), « L'un des aspects novateurs des *clusters* est le principe selon lequel les agences de l'ONU à la tête de ceux-ci seraient responsables en derniers

¹⁶ Le GHP a réuni la direction de 40 agences – agences onusiennes, Mouvement international de la Croix-Rouge et ONGi – afin d'augmenter la participation des différents acteurs-trices humanitaires dans la réforme humanitaire. L'initiative, basé sur le *Principle of Partnership* (PoP), se voulait une ouverture vers la complémentarité des humanitaires (ICVA, 2010, p. 3)

¹⁷ Les agences des Nations Unies, notamment l'Agence des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR), participent aux réponses humanitaires aux côtés des ONGi et du Mouvement international de la Croix-Rouge et de Croissant Rouge depuis la création de l'ONU au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale. Ainsi, leur participation dans les réponses n'est pas nouvelle, mais leur rôle de responsables des secteurs dans le mécanisme de coordination leur confère un statut prédominant dans la gestion des crises.

¹⁸ La mission d'OCHA telle que définie sur le site internet du bureau de coordination des affaires humanitaires des Nations Unies est de: « [...] mobiliser et [...] coordonner une action humanitaire efficace et reposant sur des principes, en partenariat avec les acteurs nationaux et internationaux en vue de : 1) soulager la souffrance humaine en cas de catastrophes et d'urgences; 2) défendre le droit des personnes dans le besoin; 3) promouvoir la préparation et les aspects de prévention ; 4) chercher à mettre en place des solutions durables » (BCAH, 2011).

recours ». En effet, la coordination (*cluster lead*) de chacun des *clusters* est dans une majorité de cas assurée par une agence onusienne (voir APPENDICE A : Système des *clusters*), leur conférant ainsi un rôle privilégié et hiérarchique par rapport aux autres acteurs-trices (Hubert et Brassard Boudreau, 2010). « Jusqu'à présent, la communauté humanitaire internationale a été structurée autour d'un noyau des Nations Unies avec des intervenants hors Nations Unies sur la périphérie. » (Ferris, 2008, p.6) C'est d'ailleurs pour répondre à ces critiques qu'OCHA a mis sur pied le GHP en 2006. Il visait à réunir et renforcer les relations entre les ONGi, le Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge puis les agences des Nations Unies. Certaines ONGi ainsi que des OI se sont par ailleurs vu confier la coordination de certains *clusters*, notamment en Haïti.

Outre cette prédominance des Nations Unies, le mécanisme des *clusters* est contesté en raison d'une politisation induite par cette collaboration entre acteurs-trices. Il s'agit avant tout du principe d'indépendance des ONG dont il est question. « *We agreed to coordinate with, but are not prepared to be coordinated by other agencies. Otherwise violation of our independence would be the result. Humanitarian under siege, indeed.*¹⁹ » (Von Pilar, 1999, p.16). Cet adage sera maintes fois répété par les ONGi suite à la création des *clusters*.

Les critiques les plus tenaces demeurent toutefois sur le plan opérationnel. Les réunions des groupes de coordination sectorielle (*clusters*) sont considérées comme étant chaotique, elles répondent à une lourde bureaucratie et incluent trop d'intervenants-es. Ce fonctionnement ferait ainsi perdre un temps précieux aux organisations qui ne peuvent fournir les ressources humanitaires pour y participer (Davies, 2008, p.16; Morris, 2008).

¹⁹ Nous acceptons de nous coordonner avec, mais ne sommes pas préparés à nous faire coordonner par les autres agences. Sinon, il s'agirait d'une violation de notre indépendance. En effet, l'humanitaire assiégé. Traduction de l'auteure.

Dans cette imposante littérature sur les enjeux de la réforme, les évaluations indépendantes demandées par le Comité permanent inter-organisations ou *Inter-Agency Standing Committee* (IASC) en 2007, mais surtout en 2009²⁰, semblent être les seules à soulever des questions liées aux populations et aux gouvernements qui reçoivent l'aide d'urgence (Stoddard et *al.*, 2007; Binder et Grünewald, 2010a). Les évaluateurs-trices de la première évaluation insistent sur le potentiel de ce mécanisme pour augmenter les capacités des gouvernements nationaux, mais sans se prononcer sur la réelle exploitation de ce potentiel par les acteurs-trices qui y participent. La seconde évaluation de l'IASC menée deux ans plus tard (Binder et Grünewald, 2010a) porte la réflexion plus loin et répond en partie aux interrogations de Stoddard et *al.* (2007). Les auteurs-es dénoncent non seulement l'exclusion des acteurs-trices locaux-les de la coordination humanitaire, mais ajoute que celle-ci a pour effet d'affaiblir l'appropriation et les capacités locales (Binder et Grünewald, 2010a).

A contrario, d'autres auteurs-es rejettent ces critiques en soulevant qu'il s'agit « [...] d'une méprise sur la nature essentiellement opérationnelle des *clusters* » (Jury et De Maio, 2008, p.37). Pour ces derniers-ères, l'implication « d'intervenants-es non-opérationnels-les », entendre ici les acteurs-trices locaux-les qui ne disposent pas des capacités de leurs alter ego internationaux, ne répond pas à la vocation des *clusters*. Ce sera entre autres ce dernier nœud de tensions qui sera approfondi dans le cadre de ce projet de recherche (voir chap.2). Le mécanisme de coordination des *clusters* est-il un lieu pour renforcer les capacités locales comme le sous-tend l'évaluation de Grünewald et Binder (2010a) ou simplement un espace pour renforcer l'efficacité opérationnelle d'une réponse? Afin de préciser l'enjeu de la recherche, nous devons revenir sur le sens donné à la coordination humanitaire dans la littérature.

²⁰ Suite à la création de la réforme et du mécanisme des *clusters* en 2005, l'IASC a demandé que des évaluations indépendantes soient faites à un intervalle de deux ans sur le mécanisme de *clusters*.

2.2 Les débats sur la coordination humanitaire : opérationnelle ou stratégique?

On note une différence significative dans les enjeux de la coordination entre la littérature antérieure à la réforme et celle qui a suivi. La réforme humanitaire de 2005 répondait à plusieurs préoccupations qui seront explorées dans les débats. Néanmoins, certains éléments persistent, notamment l'association entre efficacité et coordination basée sur une vision strictement opérationnelle de celle-ci. Dans cette section, nous présenterons brièvement les débats sur la coordination humanitaire dans la décennie 2000 et les enjeux liés à celle-ci.

Les critiques de Minear (2002), un des auteurs les plus actifs sur la question de la coordination, ont sans nul doute influencé la réforme humanitaire de 2005. Dans son ouvrage *The Humanitarian Enterprise : Dilemmas and Discoveries* publié en 2002, Minear insiste sur ce qu'il considère être le principal talon d'Achille de la coordination entre les acteurs-trices humanitaires : l'absence de coordination centrale. Teinté d'une vision réaliste de l'environnement international associant l'absence d'autorité hiérarchique au chaos, Minear suggère qu'une agence onusienne prenne ce rôle. « *Our research suggests, however, that the persuasiveness of coordination vehicles is limited in the absence of authoritative institutional reinforcement. As a result, a UN entity needs to be clearly tasked with coordination responsibility and held accountable for achieving it.*²¹ » (Minear, 2002, p.24). Répondant à cette préoccupation de Minear, la réforme humanitaire des Nations Unies viendra renverser cet environnement « anarchique » en instaurant OCHA et les agences onusiennes comme responsables de la coordination des différents secteurs à travers l'approche par *clusters*.

²¹ Nos recherches suggèrent que la force de persuasion de la coordination est limitée en l'absence d'une autorité institutionnelle. En conséquence, une agence onusienne a besoin d'être clairement mandatée avec des responsabilités de coordination et doit être tenue responsable de son atteinte. Traduction de l'auteur.

Minear (2002, p.20) définit la coordination comme une activité multifonctionnelle :

*(1) strategic planning; (2) gathering data and managing information; (3) mobilizing resources and assuring accountability; (4) orchestrating a functional division of labor in the field; (5) negotiating and maintaining a serviceable framework with host political authorities; and (6) providing leadership.*²²

Cette définition est teintée d'une vision très opérationnelle de la coordination visant l'efficacité. Celle-ci doit servir à gérer l'information, mobiliser les ressources, organiser la division fonctionnelle sur le terrain, etc. Cette définition ressemble étroitement aux objectifs du mécanisme de coordination des *clusters* qui visent cinq éléments clés pour renforcer l'efficacité de la coordination des réponses humanitaires : (1) assurer un leadership en améliorant la prévisibilité; (2) assurer des capacités globales suffisantes; (3) renforcer le partenariat; et la (4) *redevabilité*; puis la (5) coordination stratégique au niveau du terrain. Toutefois, afin de mieux situer l'émergence de cette vision homogène des objectifs de la coordination, il importe de retourner dans la littérature antérieure pour voir émerger un consensus sur l'association entre l'efficacité, la coordination humanitaire et la gestion opérationnelle.

Dans les nombreux débats concernant l'efficacité des réponses humanitaires, celui sur la coordination a certes fait couler beaucoup d'encre. Durant la décennie 1990, un premier corpus analytique s'est formé pour démontrer cette association entre la coordination et l'efficacité (Rey, 1999; Minear 2002; Macrae, 2002). Cette prémisse sous-tend l'ensemble de la littérature sur la coordination humanitaire. Toutefois, comme le souligne Seybolt (2009, p.1028), peu d'auteurs-es se sont demandé pourquoi une meilleure coordination mènerait à une plus grande

²² (1) planification stratégique; (2) la collecte de données et la gestion de l'information; (3) la mobilisation des ressources et assurer la redevabilité; (4) orchestrer la division fonctionnelle du travail dans le secteur; (5) négocier et maintenir un cadre utile avec les autorités politiques; (6) faire preuve de *leadership*. Traduction de l'auteure.

efficacité (Donini, 1996; Seybolt, 1997). Les propos de Minear sont en ce sens éloquentes : « *Everyone associated with the humanitarian enterprise touts the value of coordination*²³ » (Minear, 2002, p.19). Les premières remises en question de cette association ne viendront que plus tard, lorsque la réforme humanitaire de 2005 fera soulever des questionnements quant à la réelle capacité de se coordonner (Stobbaerts, Martin et Derderian, 2008).

De cette association entre coordination et efficacité naîtront plusieurs analyses managériales qui se spécialiseront dans la gestion de crise. Cette perspective demeure teintée de l'idée que la coordination est un exercice strictement opérationnel. Ainsi, sur le terrain, le principe qui guide la coordination et qui sera repris par les documents d'OCHA est connu sous le 3W : *Who does What and Where*²⁴. La coordination est entre autres une façon de permettre l'échange d'information et la cartographie des besoins. Nul ne considère l'aspect politique, voir même stratégique d'échanger et de posséder de telles informations. La coordination est ainsi perçue comme un simple moyen d'augmenter l'efficacité opérationnelle.

Stephenson (2005, p.338) fera une première distinction entre une coordination opérationnelle qui se situe entre les acteurs-trices humanitaires et une coordination stratégique entre les acteurs-trices politiques, militaires et étatiques. En revanche, cette division sous-tend que les humanitaires ne sont pas des acteurs-trices politiques et vice versa. Pour expliquer les limites de la coordination, plusieurs auteurs-es s'intéressent à ce qu'ils qualifient « de dilemme de la coordination » (Stephenson, 2005). Un dilemme existe dans le sens où les acteurs-trices humanitaires sont jaloux non seulement de leur indépendance, mais des informations qu'ils détiennent.

²³ Toute personne associée à l'entreprise humanitaire reconnaît la valeur de la coordination. Traduction de l'auteur.

²⁴ Pour plus d'information, voir le site internet d'OCHA consacré au 3W. Adresse URL : <http://3w.unocha.org/WhoWhatWhere>

Stephenson précise différentes raisons expliquant ce phénomène, notamment la compétition pour les ressources, la réticence des organisations à partager leurs informations opérationnelles avec des acteurs-trices qui assistent les mêmes « bénéficiaires », le désir d'intervenir en premier pour recevoir l'éclairage médiatique, la multiplicité des types d'acteurs-trices impliqués-es (militaires, civils, UN, bailleurs, etc.) et le coût de se coordonner pour les organisations (Stephenson, 2005, pp.337-338). Dans une perspective libérale basée sur la capacité de collaboration entre acteurs-trices, Stephenson intègre la notion de *collective sense making* et d'une coordination via *inter-organisational consensus building* (Stephenson, 2005, p.339). En reprenant l'idée de *collective sense making* de Weick and Sutcliffe (2001), il intègre non seulement la notion de réseaux émergeant de la coordination entre les acteurs-trices, mais aussi l'importance de la création d'un savoir partagé.

*[...] it might be useful to conceive humanitarian organisations involved in relief work in a specific instance as engaged in a social network and seek to build a common set of claims on that basis. [...] it constitutes an inter-organisational and multifunctional network aimed at creating and sharing knowledge (of conditions) and disseminating that knowledge to network participants to mobilise resources to address those circumstances.*²⁵ (Stephenson, 2005, pp.339, 342).

L'environnement humanitaire analysé par Stephenson était celui précédant la mise en place de la réforme et se caractérisait par un environnement beaucoup moins structuré qu'aujourd'hui. C'est pourquoi il qualifiait l'environnement humanitaire de *réseau bureaucratique faible* qui nécessitait que les acteurs-trices apprennent à coopérer malgré le milieu compétitif et l'absence « d'autorité centrale ». La vision de Stephenson demeure une analyse d'acteur rationnel axée sur les moyens de contourner le « chaos » environnemental et, en ce sens, elle nous paraît inachevée.

²⁵ Il pourrait être utile de concevoir les organisations humanitaires impliquées dans l'urgence dans un cas spécifique comme étant engagé dans un réseau social et cherchant à construire un ensemble de revendications. [...] cela constitue un réseau interorganisationnel et multifonctionnel qui vise à créer et partager le savoir et à partager ce savoir aux participants de ce réseau pour mobiliser des ressources. Traduction de l'auteur.

Bien que peu d'auteurs-es avant lui ne se soient intéressés-es à l'impact normatif et structurel de ces réseaux de coordination, un pas restait encore à franchir pour lier ceux-ci à des lieux de pouvoir (*voir* art. 1.2.2).

À partir de ces analyses sur les réseaux (Stephenson, 2005; Moore, Daniel et Eugenia, 2003), on commence à voir émerger une vision de la coordination comme un système. Certains-es aborderont plus explicitement que d'autres la question à l'aide d'approche systémique (Seybolt, 2009, p.1028).

*Systems theory allows us to understand coordination as a means to improve performance by adjusting the system to better suit its environment. [...] It presents the humanitarian aid community as a complex, open, adaptive system, in which interaction of structure and processes explain the quality of the response to environmental demands.*²⁶

Si cette analyse présente l'avantage d'aborder la coordination sous l'angle des interactions entre une communauté humanitaire structurée et organisée en réseaux systémiques, elle demeure enfermée dans une logique managériale ne tenant pas compte des enjeux de pouvoir.

Certains-es auteurs-es mentionnent tout de même la question du pouvoir rattaché à l'exercice de coordonner. Comme le souligne Minear (2002, p.22), « *Coordination is about power. What agency or individual, if any, has the authority to orchestrate the activities of the diffuse and far-flung humanitarian community in a given emergency? What is the source of that authority?* »²⁷. La référence de Minear au pouvoir se limite

²⁶ La théorie des systèmes nous permet de comprendre la coordination comme un moyen d'améliorer en ajustant le système pour mieux correspondre à son environnement. [...] Elle présente la communauté d'aide humanitaire comme un système complexe, ouvert et pouvant s'adapter, en cela que l'interaction de la structure et des processus explique la qualité de la réponse aux demandes de l'environnement. Traduction de l'auteure.

²⁷ La coordination concerne le pouvoir. Quelle agence ou quel individu, s'il y en a, a l'autorité d'orchestrer les activités d'une communauté humanitaire vaste et diffuse dans une urgence donnée. Quelle est la source de cette autorité? Traduction de l'auteure.

toutefois à la question du *leadership* et de l'autorité détenant le pouvoir de coordonner les acteurs-trices. Il ne se questionne pas sur le fonctionnement des rencontres de coordination et ne considère pas les acteurs-trices qui y participent comme des agents-es de pouvoir, il en revient plutôt au pouvoir d'imposer une coordination. Telford et Costave (2007, pp.20-21), dans une analyse sur la réponse humanitaire suite au tsunami de 2004²⁸, intègrent l'idée du pouvoir lié à l'information.

*Information is Power: it helps affected people to design their own coping and recovery strategies. It helps them to make informed decisions and choices. Easy access to usable information is a prerequisite for people and communities to define and demand accountability, based on their own standards, regarding entitlements, involvement and delivery.*²⁹

On peut appliquer cette logique aux organisations et même aux communautés. En ce sens, l'accès à l'information permet d'être mieux à même de prendre des décisions sur son devenir. Telford et Cosgrave se questionnent sur les échecs de la réponse au tsunami qui, pourtant, était menée en présence de ressources exceptionnelles. Comme éléments explicatifs, ils intègrent la notion d'appropriation locale – *ownership* — en tentant d'expliquer pourquoi la réponse n'a pas permis de faire circuler l'information entre les acteurs-trices internationaux-les et les acteurs-trices locaux-les. Toutefois, même s'ils mentionnent la nécessité que l'information échangée se rende aux acteurs-trices locaux-les, les auteurs n'associent pas directement cet échange d'information aux espaces de coordination. Pourtant, comme le soulignait la définition de Minear

²⁸ Les différentes analyses et rapports sur le tsunami de décembre 2004 dans l'Océan Indien sont particulièrement pertinents pour effectuer une comparaison entre cet événement et la réponse humanitaire suite au séisme en Haïti. Ce qui rend la comparaison d'autant plus intéressante est que le tsunami est survenu dans la période précédant la réforme humanitaire, ce qui nous permettant d'observer en quoi cette réforme a pu modifier la réponse humanitaire.

²⁹ L'information c'est le pouvoir : ça aide les personnes affectées à concevoir leurs propres stratégies de relèvement. Ça les aide à prendre des décisions et à faire des choix informés. Un accès facile à l'information pertinente est un pré-requis pour les individus et les communautés pour définir et exiger l'imputabilité (*accountability*), basée sur leur propre standard et concernant les droits, l'implication et les résultats. Traduction par l'auteure.

(2002), autant que celle sur la vocation des *clusters*, il s'agit du principal lieu pour le faire.

Pour conclure sur ces débats, les auteurs-es de ce corpus semblent peu enclin à s'interroger sur l'agenda derrière la coordination et les critères de cette efficacité. L'efficacité opérationnelle devient un problème à partir du moment où cela devient une fin. L'objectif de cette efficacité est-il de permettre un accès à l'eau pour les populations d'un camp et de fournir un quartier en latrines avant l'arrivée d'une épidémie? Ou est-ce plutôt de s'assurer que les populations et les autorités locales reprendront les commandes de ces secteurs et/ou de leurs quartiers? (Dupin et Martel, 2011) Devant ce questionnement, on voit émerger un débat beaucoup plus profond, un débat de fond sur les perspectives à court terme et à long terme de l'aide internationale autant que sur la pérennité de l'urgence. La coordination doit être efficace pour quoi? Pour répondre aux besoins humanitaires de base des populations, et après ? Si les crises persistent, la coordination par les mécanismes internationaux risque-t-elle de perdurer? En outre, la coordination est-elle simplement un espace opérationnel ou est-ce un lieu de pouvoir?

2.3 Réseau et pouvoir : devant la formation d'une gouvernance de l'humanitaire

Pour faire la démonstration de nos hypothèses, nous devons dans un premier temps poser les bases de ce que serait une gouvernance de l'humanitaire et démontrer en quoi ce nouveau concept nous permet de mieux comprendre notre vision du système humanitaire. Nous devons démontrer comment les nouvelles formes de coordination donnent lieu à l'émergence d'espaces politiques et préciser le concept de coordination comme un espace politique en fonction de la notion de réseau de pouvoir. Sans adopter la posture épistémologique du poststructuralisme, ce mémoire s'intéresse à certains des questionnements rattachés à ce courant, notamment à l'analyse de Foucault. Nous reprenons leurs conceptions du pouvoir et du politique

pour explorer les enjeux de cette recherche. En nous inspirant d'une prémisse simple, mais inhérente au poststructuralisme, *knowledge is Power* (Campbell, 2007), nous tenterons d'observer la création de ces espaces de coordination comme des espaces de pouvoir en fonction de leur attribut « communicationnel ». Le concept de *Network Power* de Grewal (2008) sera en ce sens révélateur. Il nous intimera à nous intéresser aux *relations de sociabilité* entre les acteurs-trices formant une *communauté épistémique* que nous pourrions assimiler à une communauté d'intérêts.

Ce cadre ainsi établi, nous devons exposer dans quelles mesures ces réseaux de pouvoirs ont une incidence sur la *ré-appropriation locale*. L'originalité de ce projet est d'une part théorique, puisque nous construisons un cadre d'analyse essentiellement nouveau qui crée un dialogue entre des auteurs-es appartenant à des corpus très différents. À notre connaissance, le concept de gouvernance humanitaire est novateur en soi puisque, jusqu'à présent, ce concept ne semble pas avoir été utilisé pour explorer les rapports de pouvoir qui s'établissent en lien avec l'émergence d'un système de réponse humanitaire orchestré par OCHA. D'autre part, l'application de ce cadre d'analyse à la réponse humanitaire qui a suivi le séisme en Haïti nous permet de tester celui-ci sur une étude de cas actuelle, et ce, à l'aide d'information de sources primaires recueillies lors des entrevues sur le terrain (*voir* Introduction).

2.3.1 Gouvernance et *gouvernementalité* : l'humanitaire politique

Le concept de gouvernance en est certes un galvaudé dans la discipline des sciences politiques. Bien qu'il existe probablement autant de définitions conceptuelles que d'auteurs-es qui le problématise, il est pourtant essentiel d'en faire une certaine genèse afin de situer notre propre compréhension du terme et celle que nous utiliserons dans ce cadre d'analyse. Nous souhaitons utiliser le concept de gouvernance humanitaire pour faire référence à l'émergence d'un système global de réponse aux crises humanitaires qui se met en place avec les réformes humanitaires et

autres phénomènes liés à la globalisation. Pour cela, nous devons d'abord lui redonner son sens politique et l'éloigner de sa reprise managériale.

Le concept de gouvernance tel que nous l'entendons aujourd'hui est teinté du sens que lui a donné le milieu corporatif privé dans les années 1970. Pourtant, la gouvernance, dans son usage original, était plutôt associée à l'idée de gouverner, voire même de gouvernement. Prenant une dimension plus politique que managériale au XIII^e siècle, la gouvernance était l'« art de gouverner » alors qu'elle était l'« action de gouverner » dans la langue anglaise du XIV^e siècle (Coutu, 2010). Ainsi que le souligne Ryfman (2006), le concept de gouvernance refait surface dans le milieu des grandes entreprises dans la seconde moitié du XX^e siècle pour faire face aux crises de gestion. Le gouvernement d'entreprise ou *corporate governance* cherchera à ériger des règles et des mécanismes de contrôle afin que des principes régissent les relations entre gestionnaires, conseil d'administration et actionnaires (Ryfman, 2006). Cette conception marquera la notion de gouvernance, notamment en construisant un langage administratif et techniciste encadrant les pratiques de gestion, sans égard aux structures à gérer. Comme le souligne Coutu (2010, p.4) :

[...] alors qu'initialement synonyme de gouverner, l'usage de gouvernance se différencie progressivement de l'idée politique de gouvernement pour devenir synonyme de « direction, d'administration et de gestion » avec tous leurs attributs – efficacité, efficience, performance, transparence, responsabilité, rentabilité, *empowerment*, consensus – soit des préoccupations de type « organisationnel-opérationnel-managérial » plutôt que de participation politique.

À cet égard, nous pouvons reprendre une définition très fonctionnaliste de la gouvernance telle que présentée par Brunelle (2010, p.17) dans *Gouvernance. Théories et pratiques*.

[...] la gouvernance d'une institution, qu'il s'agisse d'une entreprise privée, d'une entreprise publique, voire d'un ministère, désigne un mode d'opération de l'ensemble des organes et règles de décision, d'information et de surveillance

permettant aux ayants droit et partenaires de cette institution de voir leurs intérêts respectés et leurs voix entendues dans son bon fonctionnement.

L'auteur souligne que cette définition voile les relations de pouvoir inhérent à tout processus de gestion. Il la distingue d'un autre niveau de compréhension du concept de « [...] gouvernance entendue comme un dérivé de la gouverne de l'État-nation ou de la gestion d'entreprise. » (Brunelle, 2010, p.18)

Dans la tendance au désengagement de l'État qui a caractérisé la mondialisation et les phénomènes de globalisation à la fin des années 1980 et au début des années 1990, le concept de gouvernance refait surface pour être appliqué non seulement aux États occidentaux, mais surtout à ceux des pays dits « pauvres ». La tendance devient ainsi globale alors qu'elle est reprise par des organisations et institutions multilatérales de financement. Campbell et Ahado (2006, p.4) démontreront le glissement du contenu vers la notion de « bonne gouvernance » au sein de ces institutions.

Essentiellement, le discours sur la gouvernance se décline en termes techniques de réformes et de critères de gestion publique visant l'État, ce qui implique le risque de dépouiller cette instance politique de certains espaces de décision et de débats confinés au rang de « critère d'efficacité » et de « bonne gestion.

En présentant la bonne gouvernance comme un mode d'opération technique visant une amélioration de la gestion étatique, la notion transforme fondamentalement le rôle des États qui l'appliquent.

Après ce détour dans la littérature sur le développement international afin de comprendre la dérive techniciste et managériale qu'à pris le concept de gouvernance, nous devons revenir au contexte qui caractérise le système humanitaire. Pour nous aider à définir ce que pourrait être cette forme de gouvernance humanitaire, la définition de gouvernance globale définie par Weiss, Gordenker et Watson (1996, p.17) paraît illustrative :

We define global governance as efforts to bring more orderly and reliable responses to social and political issues that go beyond capacities of states to address individually. Like the NGO universe, global governance implies an absence of central authority, and the need for collaboration or cooperation among government and others who seek to encourage common practices and goals in addressing global issues. The means to achieve global governance also include activities of the United Nations and other intergovernmental organisations and standing cooperative arrangements among states (c'est nous qui soulignons).³⁰

Cette définition nous paraît utile pour comprendre la gouvernance de l'humanitaire dans le sens où elle fait référence à une gouvernance allant au-delà de la capacité des États. La gouvernance ayant historiquement été associée à l'appareil étatique ou à des instances politiques ou administratives intra-étatiques, elle devient dès lors transposée à l'univers des ONGi et des agences onusiennes. La crise humanitaire, souvent caractérisée par une fragilité des États à y répondre, correspond dans la majorité des cas au théâtre d'interventions des ONGi humanitaires. La référence de Weiss, Gordenker et Watson aux différents-es acteurs-trices internationaux-les qui doivent partager des pratiques communes correspond à la création d'une normativité ainsi qu'à des espaces de gouvernance partagés entre les acteurs-trices humanitaires (voir art. 2.3.3). Cette définition de Weiss, Gordenker et Watson nous donne des outils conceptuels, mais elle ne porte pas directement sur les enjeux analysés dans ce mémoire, soit ceux concernant l'organisation des réponses humanitaires.

Pour analyser le système humanitaire, nous devons effectuer un détour vers les auteurs-es qui abordent ces enjeux à travers un concept différent, soit celui de la

³⁰ Nous définissons la gouvernance globale comme les efforts pour amener des réponses plus harmonieuses et fiables aux problèmes politiques et sociaux qui vont au-delà de la capacité des États d'y répondre à titre individuel. À l'instar de l'univers des ONG, la gouvernance globale implique une absence d'autorité centrale et le besoin de coopération et de collaboration entre les gouvernements et les autres qui cherchent à encourager les pratiques et buts communs pour affronter les enjeux globaux. Pour atteindre la gouvernance globale, cela implique l'inclusion des activités des Nations Unies et des autres organisations intergouvernementales ainsi qu'une bonne entente entre les États. Traduction de l'auteur.

gouvernementalité. Ces auteurs-es arguent qu'un dispositif humanitaire globalisé se déploie lors de crise et forme un gouvernement humanitaire (Pandolfi, 2002; Fassin, 2006; 2010; Pandolfi et Fassin, 2010; Agier, 2008). Fassin (2010, p.8) le définit ainsi :

[...] je propose d'appeler gouvernement humanitaire le déploiement des sentiments moraux dans les politiques contemporaines. Gouvernement doit s'entendre ici au sens large, comme l'ensemble des dispositifs établis et des actions menées pour administrer, réguler, favoriser l'existence des êtres humains, le gouvernement inclut, mais dépasse l'intervention de l'État [...] et, plus généralement, des institutions politiques.

Il s'agit d'une définition inspirée de la notion de *gouvernementalité* chez Foucault (2004)³¹. Cette définition de Fassin n'est toutefois pas suffisante puisqu'elle s'arrête à définir le gouvernement en insistant sur son rôle d'administrer et de réguler. Agier, dans son ouvrage *Gérer les indésirables : Des camps de réfugiés au gouvernement humanitaire* (2008), sera sans doute l'héritier de cette littérature qui fera la référence la plus explicite aux espaces de coordination mis en place par les Nations Unies à la suite de la réforme. Le camp demeure pour Agier l'exemple le plus achevé de ce gouvernement, mais il n'est pas le seul espace où se déploie celui-ci :

À cette matérialité [routes, camps, cliniques, écoles, etc.] correspond une répartition des tâches et une coordination entre les travailleurs (étrangers et locaux) des différentes ONG et agences onusiennes qui sont autant de « branches » d'un gouvernement opérant localement, par délégation, sous le contrôle d'un chef de camp. (Agier, 2008, p.298-29)

³¹Dans son cours *Sécurité, territoire, population* donnée au Collège de France en 1978, Michel Foucault définit le gouvernement par son concept plus large de *gouvernementalité*. Concept intrinsèquement lié à celui de biopouvoir, le gouvernement chez Foucault est compris dans un sens large et constitue le socle de l'art moderne de gouverner. Au-delà des activités associées à l'État, Foucault entend dans sa définition de gouvernement la « conduite des conduites » (Malette, 2006, p.59). En ce sens, cette définition ne s'applique plus seulement aux gouvernants-es dans leurs relations aux citoyens-nes, mais aussi aux relations avec soi, aux relations interpersonnelles, etc. En soi cette définition permet d'analyser les différents niveaux de gouvernement, impliquant un contrôle et une relation de pouvoir.

Ainsi, le gouvernement humanitaire se matérialise par les espaces de coordination et les différentes structures qui permettent l'organisation et la gestion des espaces d'interventions humanitaires. La vision de Michel Agier (2008, p.298) de ce gouvernement est celle qui réconcilie la fonction administratrice et politique de ce « gouvernement mondial ». « Une conception qui donne au dispositif humanitaire des fonctions inédites, dont l'ensemble prend la forme de ce que j'ai appelé le gouvernement humanitaire, à la fois mondial et multilocalisé. » Il poursuit : « [...] le gouvernement humanitaire est l'entité qui construit, qui gère et contrôle [...]. » Cette vision du gouvernement humanitaire est celle qui se rapproche le plus de notre conception de la gouvernance humanitaire. Nous définissons cette forme de gouvernance en fonction de son sens politique et initiale de gouverner les populations, mais sans le départir de ses fonctions d'administration, de gestion et de régulation. Par conséquent, son lien avec le concept de *gouvernementalité* est étroit.

[...] aussi bien la notion de gouvernance que la pratique de la gouvernance apparaissent tout au plus comme des adjuvants à la *gouvernementalité*, c'est-à-dire comme des moments caractéristiques dans ce processus plus vaste que Foucault a affublé de l'expression « gouvernementalisation de l'État ». La gouvernance apparaît ainsi comme un mode de gestion des comportements en tout point comparable à ceux qui sont mis en place sous l'égide des gouvernements. (Brunelle, 2010, p. 28)

Sans nier l'intérêt du concept de *gouvernementalité*, nous préférons toutefois utiliser le concept de gouvernance plutôt que celui de gouvernement. Le concept de *gouvernementalité* est au centre d'une riche littérature et d'un corpus d'auteurs-es que nous avons décidé de ne pas aborder dans le cadre de ce projet de mémoire. Par souci de synthèse, mais aussi parce que ces auteurs-es, pour plusieurs associés-es à l'anthropologie (Pandolfi, 2002; Fassin, 2006; 2010; Pandolfi et Fassin, 2010; Agier, 2008), adoptaient des postures théoriques que nous ne souhaitons pas développer et

qui s'appliquaient plus difficilement à la coordination et à la réforme humanitaire, notamment les références au concept de biopouvoir.³²

En somme, la gouvernance dont il sera question fait partie d'un système, ou dispositif, mondial qui se déploie lors de crise humanitaire et qui met en place une série de mécanismes de gestion, de coordination et de financement qui vise à opérer une réponse d'urgence efficace. Ce système se maintient en créant un mode de gouvernance (de gouverner) qui est parallèle à celui préexistant à la crise : soit les espaces de gouvernance locale. Ce système parallèle, lorsqu'il persiste, semble venir concurrencer cette gouvernance locale dans la prise de décision sur les enjeux locaux. Ce sera le propos du troisième chapitre de ce mémoire qui portera sur la transition des espaces de coordination vers les autorités locales (*voir* Chap. 3).

2.3.2 Le cadre analytique du *Network Power*

L'une des expressions de cette gouvernance, l'un des rouages pour l'observer, se situe à travers les espaces de coordination. Toutefois, nous devons d'abord démontrer que ces espaces sont politiques et non seulement opérationnels comme le sous-tend tout un pan de la littérature (*voir* sect.1.2). Afin de donner un sens politique aux espaces de coordination, nous prenons comme point de départ le rôle strict de ceux-ci, celui d'échanger de l'information. De ce premier constat, nous adapterons l'analyse de Grewal (2008) sur les réseaux de pouvoir, émergeant de la globalisation, au contexte de la coordination humanitaire pour démontrer qu'il se forme des réseaux où se loge le pouvoir.

De prime abord, il importe de mettre en lumière le caractère politique de ces espaces de coordination. Pour ce faire, nous devons définir le politique. Les

³² Pour développer davantage ces questions, la lecture des différentes oeuvres de Giorgio Agamben (2003) peut être d'intérêt, tout comme celles du politologue Mark Duffield (2004).

rencontres de coordination nous apparaissent politiques en fonction d'au moins trois aspects : 1) la prise de décision qui en résulte; 2) la capacité de fixer l'agenda des priorités; et 3) la création d'un savoir lié à l'échange d'information. À ces éléments s'ajoutent la formation de normes, standards et discours communs. Notre vision de ce qui revêt un caractère politique est intrinsèque à notre compréhension du pouvoir, les deux s'avérant intimement liés. Selon certains-es auteurs-es poststructuralistes, notamment Foucault (Campbell, 2007), les relations de pouvoir permettent d'établir le dualisme entre exclus et inclus, externe et interne. Le pouvoir est ainsi compris comme le pouvoir d'exclusion ou d'inclusion qui est notamment analysé à travers les pratiques culturelles (Campbell, 2007, p.213). Les espaces de coordination sont en ce sens un lieu politique où les acteurs-trices qui en font partie, dans ce cas-ci les ONGi, les OI et les agences onusiennes, détiennent le pouvoir des actions entreprises dans les différents secteurs qu'ils coordonnent. La définition du pouvoir de Rambeau (2006, p.54) qui s'inspire de *La volonté de savoir de Foucault* (1976) est éloquente.

Le pouvoir désigne l'ensemble des relations stratégiques visant à agir sur les actions des autres, à diriger et à modifier leurs conduites, à structurer leur champ d'actions possibles. Ces relations passent aussi bien entre un homme et une femme qu'entre un ouvrier et un contre-maître, entre celui qui sait et celui qui ne sait pas, entre le médecin et le malade, etc.

Nous allons voir que les relations de pouvoir dans la coordination se traduisent de plusieurs façons; par l'accès à la technologie, la connaissance du mécanisme des *clusters*, la culture organisationnelle commune, les informations partagées et le savoir ainsi créé, la création de partenariats, etc. (voir sect. 2.2). À partir de cette brève explication, nous pourrions construire sur l'analyse de Grewal (2008) en développant sa notion de réseaux de pouvoirs (*Network Power*) qui s'inspire de la conception foucauldienne du pouvoir.

Grewal utilise deux exemples pour illustrer son propos, soit celui de la communauté de langue anglaise et celui du réseau créé par le World Trade

Organization (WTO). À travers ce dernier exemple, l'auteur relit l'émergence du WTO à la création de standards néolibéraux dans le milieu du travail. Dans le cas de la coordination humanitaire, il s'agit davantage de créer des standards concernant les réponses humanitaires, leur efficacité et la place de chaque acteur-trice dans cette réponse par l'entremise du mécanisme d'OCHA. Pour Grewal (2008, p.20), la coordination entre les individus est le socle de ces réseaux créateurs de normes. L'adoption de standards communs permet aux réseaux sociaux d'émerger. « [...] *This social coordination is achieved via standards that provide the frameworks for global cooperation – the languages, point of reference, customs, rules, laws and regulations [...].*³³ » En conséquence, la coordination apparaît comme un mécanisme permettant d'établir des standards. Les standards ne sont pas acceptés parce qu'ils sont mieux que les autres, mais parce qu'ils sont dominants. L'attrait de ces réseaux vient en partie de ce constat. Par crainte de devenir un-e non-adhérent-e ou d'être mis à l'écart de ces réseaux, on adopte les normes et standards qui en émergent.

Grewal reprend une notion au coeur de l'analyse postmoderne pour faire référence au phénomène d'altérité qui sous-tend la création de ces réseaux, le concept de communauté épistémique. Une communauté épistémique, que certains-es associent à une communauté d'intérêts, « [...] est une communauté formée d'un réseau d'individus partageant les mêmes croyances normatives et participant ensemble à la création [...] de connaissance légitime » (Grondin, 2007, p.336). Pour Grewal (2008, p.15), ce réseau formé de personnes avec une expertise commune crée une convergence culturelle qui la distance ou la confronte aux engagements locaux. « *The rise of global standards [...] are often in tension with many of our important local commitments.* » (Grewal, 2008, 0.15) Il aborde ainsi le fossé qui se crée entre ces réseaux internationaux « d'experts » et les souverainetés nationales ou locales.

³³ [...] cette coordination sociale est atteinte via des standards qui procurent un cadre pour la coopération globale – langages, point de repère, coutumes, règles, lois et réglementations [...]. Traduction par l'auteur.

« *This is most significantly and, in my view, worryingly the case in the mismatch between the global scope of these relations of sociability and the domestic locus of democratic sovereignty*³⁴. » (Grewal, 2008, p.15)

Ces communautés épistémiques sont le fruit de ce qu'il appelle des relations de sociabilité. Grewal (2008, p.9), avec ce concept, tend à démontrer que les décisions qui émergent de ces relations ne sont pas le fruit d'un processus de décision collective, mais bien l'agrégation des décisions individuelles et décentralisées qui crée des décisions collectives et ainsi affecte l'ensemble du groupe.

*This cumulative social construction [via relations of sociability] may – because it rests on voluntary individual cooperation – appear to represent a form of uncoerced participatory activity. While this may sometimes be the case, I argue that such relations of sociability do not generally represent a form of social activity free from the exercise of power.*³⁵

Selon ses dires, il intègre ainsi une notion de pouvoir qui s'inspire autant de Weber, de Gramsci, que de Foucault. Toutefois, ce sont les références à ce dernier qui semble influencer le sens du *Network Power* (Grewal, 2008, p.135). Tel que cité par Grewal (2008, p.135), Foucault considère que le pouvoir se loge dans les relations :

*Power is everywhere; not because its embraces everything, but because it comes from everywhere. [...] Relations of power are not in a position of exteriority with respect to other types of relationships (economic processes, knowledge relationship, sexual relations), but are immanent in the latter.*³⁶

³⁴ C'est très significativement et, à mon avis, inquiétant le décalage entre la portée mondiale de ces relations de sociabilité et le lieu domestique de la souveraineté démocratique. Traduction par l'auteure.

³⁵ Cette construction sociale cumulative [à travers les relations de sociabilité] peut – parce qu'elle demeure une coopération individuelle volontaire – représenter une forme d'activité participative non coercitive. Même si cela peut parfois être le cas, j'avance que ces relations de sociabilité ne doivent pas généralement représenter une forme d'activité sociale libre d'exercice de pouvoir. Traduction de l'auteure.

³⁶ Le pouvoir est partout : pas parce qu'il englobe tout, mais parce qu'il vient de partout. [...] Les relations de pouvoir ne sont pas dans une relation d'extériorité en ce qui concerne les autres types de

Ces différentes prémisses établies, nous pouvons maintenant définir le *Network Power* à travers le pouvoir qu'implique un standard lorsqu'il permet la coopération entre les membres d'un réseau. Surtout, Grewal (2008, p.10) explique ce qu'implique le caractère exclusif du réseau.

In the way I use the terms, a network is united by a standard, which is a shared norm or practice that facilitates cooperation among members of a network. [...] In general, therefore, the larger the network, the more powerful the standard underlying it will be – and the more pressure non-users will feel to adopt that standard. [...] It is this form of power that generates much of the resentment against globalization, since it may entail a loss of local autonomy and the suppression of alternative modes of coordination.³⁷

Cette dernière caractéristique, la suppression des modes alternatifs de coordination, est une caractéristique essentielle de la création de ces réseaux qui établissent un modèle unique de coordination. En ce sens, le *Network Power* affaiblit l'autonomie locale et il s'agit d'une conséquence qui rejoint la problématique de ce projet de mémoire.

2.3.3 Vers une *ré*-appropriation locale

Pour conclure notre cadre analytique, nous ajoutons à la notion de gouvernance humanitaire et au cadre de Grewal, le concept de *ré-appropriation locale*. Ce dernier concept vise à approfondir les questionnements qui ont surgi suite à l'évaluation de Grünewald et Binder (2010a) du caractère exclusif de la coordination à travers les *clusters*. Selon les recherches de ces derniers-ères, cette exclusion mènerait à

relations (processus économique, relation de connaissances, relations sexuelles), mais sont immanentes en cette matière. Traduction par l'auteur.

³⁷ Selon la façon dont j'utilise le terme, un réseau est uni par un standard qui est une norme ou une pratique partagée qui facilite la coopération entre les membres d'un réseau. [...] En général, toutefois, plus le réseau est large, plus le standard sera puissant – et plus les non adhérents auront de la pression pour adopter le standard. C'est cette forme de pouvoir qui génère le plus de ressentiment contre la globalisation, comme il peut entraîner une perte d'autonomie locale et une suppression des modes alternatifs de coordination. Traduction par l'auteur.

l'affaiblissement des structures et capacités locales. En ce sens, elle minerait l'appropriation de ses espaces de coordination par les autorités locales. Pour définir cette idée, nous partons du concept d'appropriation locale – *local ownership* - tel que défini par Pouligny (2009, p.8) :

*'Local ownership' also refers to the actual capacities of political, social and community actors in a particular country to set and take responsibility for the aid agenda. This concern acknowledges the existence of a strong asymmetry between international and local actors and the necessity to remedy it. Therefore, local actors need to develop their capacity to influence substantially not only the management of humanitarian aid, but more broadly the conception, design, implementation and review of humanitarian responses to crises.*³⁸

Cette définition fait référence à la responsabilité autant internationale que locale de favoriser le renforcement des capacités locales. Depuis les années 1990, un certain consensus semble être en voie de s'ériger quant à la nécessité d'impliquer les populations qui bénéficient de l'aide humanitaire. La question de la participation locale dans l'aide internationale n'est toutefois pas nouvelle. Elle est depuis longtemps discutée dans les programmes d'aide au développement.

Les références réelles à la participation dans le monde humanitaire sont plutôt rares. D'une part, le concept de « participation » porte en lui de nombreuses connotations venant du « développement », ce qui le rend souvent « inaudible » pour les acteurs de l'urgence; d'autre part, son application dans les contextes de conflits, de turbulence, de danger n'est ni simple, ni réaliste, ni même parfois réaliste avec les principes humanitaires [...] » (Grünewald, 2005)³⁹

³⁸ 'L'appropriation locale' fait aussi référence aux capacités des acteurs politiques, sociaux et communautaires d'établir et de prendre la responsabilité pour l'agenda de l'aide dans un pays donné. Une telle préoccupation reconnaît l'existence de rapports asymétriques importants entre les acteurs internationaux et locaux et la nécessité d'y remédier. Par conséquent, les acteurs locaux ont besoin de développer leurs capacités pour influencer substantiellement non seulement la gestion de l'aide humanitaire, mais plus encore la conception, l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des réponses humanitaires aux crises. Traduction par l'auteure.

³⁹ L'élaboration de différents codes de conduites (CICR, 1996), chartes (Projet Sphère, 2004), et normes afin d'harmoniser les pratiques des organisations humanitaires a favorisé cette prise de conscience. Ces documents normatifs contiennent non seulement une section consacrée à la participation locale, mais cette question transcende l'ensemble des pratiques. « La population affectée

Néanmoins, on a assisté à cet égard à une transformation des rapports de partenariats entre les ONG du « nord » et celles du « sud » qui s'observe dans un changement de paradigme. On est passé au cours des années d'un rapport de bénéficiaires à partenaires. Cette question était au cœur de la Déclaration de Paris (OCDE, 2005) notamment avec le pilier de l'appropriation. Aussi contesté soit-il, il confirme l'importance des partenariats et de l'appropriation des programmes d'aide par les acteurs-trices locaux-les et ce, même si la place des populations « bénéficiaires » de l'aide humanitaire dans l'urgence est moins claire. Nous ajoutons toutefois qu'il s'agit dans ce contexte d'une *ré*-appropriation locale en considérant que le rôle de coordonner est d'abord l'apanage des acteurs-trices locaux-les. Lorsqu'une crise empêche les gouvernants-es locaux-les de coordonner l'aide, ils peuvent temporairement décider de laisser les instances internationales prendre ce rôle, mais il reviendra tôt ou tard dans les mains des acteurs-trices locaux-les.

Finalement, les espaces de coordination mis en place par la réforme des Nations Unies, en créant un espace d'échange d'information, créent non seulement un espace de pouvoir, mais aussi un espace d'altérité entre les participants-es et les autres. Pour conclure sur notre cadre analytique, nous tenterons dans ce mémoire de démontrer que les « autres » sont généralement les acteurs-trices locaux-les et nationaux-les qui ne font pas partie de la « communauté épistémique » de ce réseau de pouvoir. L'objectif est double, il tient à convaincre de la pertinence d'aborder ces espaces comme des lieux de pouvoirs et que le fonctionnement de ces espaces a un impact sur les structures indigènes. La notion de gouvernance humanitaire associée à la réforme et plus globalement les enjeux liés à la coordination humanitaire constituent un objet d'étude émergent dans les relations internationales et la science politique. Par conséquent, il nous apparaissait plus pertinent de créer un cadre hybride pour arriver à comprendre la complexité des enjeux abordés.

par la catastrophe participe activement à l'évaluation, à la conception, à la mise en œuvre, au suivi et à l'évaluation du programme d'assistance. » (Projet Sphère, 2004)

CHAPITRE II

LA COORDINATION HUMANITAIRE : UN ESPACE DE

POUVOIR EXCLUSIF ?

Dans ce chapitre, nous analysons le fonctionnement des espaces de coordination à la lumière des rapports terrains, des évaluations post-séisme et des entrevues effectuées en Haïti. Au fil du chapitre, nous ferons dialoguer les acteurs-trices rencontrés-es et les discours émanant des rapports sur le séisme. L'objectif de ce chapitre est double, il s'agit d'une part de 1) démontrer le caractère exclusif des rencontres de coordination; et d'autre part 2) d'expliquer en quoi il s'agit d'espaces politiques.

Nous aborderons de prime abord le fonctionnement de la coordination à travers les rouages du mécanisme des *clusters* afin de soulever les principaux débats sur son utilisation et ses limites en Haïti. Ces débats seront traversés par les différents discours critiques sur les *clusters* provenant autant d'acteurs-trices externes (internationaux), internes (onusiens) que locaux-les (haïtiens). Au cœur de ces critiques se trouve la logique de l'inclusion et de l'exclusion des acteurs-trices locaux-les dans ces espaces de coordination. Par la suite, nous démontrerons le pouvoir découlant de la (non) participation à ces espaces d'échange et, de ce fait, le caractère politique de la coordination en Haïti. Nous analyserons les éléments susmentionnés à la lumière du cadre analytique de Grewal en utilisant trois de ses idées et concepts centraux — la communauté épistémique, les relations de sociabilité et la suppression des espaces alternatifs de coordination — afin de mettre en relief les réseaux de pouvoir renforcés par la coordination humanitaire en Haïti.

La coordination humanitaire, et plus spécifiquement l'approche *cluster*, peut sembler secondaire dans l'analyse de la réponse humanitaire en Haïti. Les observateurs-trices souhaiteraient peut-être s'intéresser davantage à des lieux empreints de politique comme la Commission intérimaire pour la reconstruction d'Haïti¹ (CIRH), pour ne nommer que celui-là, afin d'analyser l'exclusion présumée des Haïtiens-nes dans cette réponse à l'urgence et les processus de substitution, voire de tutelle, qui en découlent. Pourtant, les rencontres de coordination humanitaire ont un impact significatif sur le devenir d'Haïti. La quantité d'information qui y sont échangées, la prise de décision collective qui en résulte, la création de partenariats, les normes, stratégies et plans de contingence qui en découlent ainsi que les opportunités de renforcement des capacités des autorités locales et des organisations haïtiennes qu'elles portent en elle, sont autant de raisons de s'y intéresser. Ce sont ces caractéristiques de la coordination qui seront approfondies dans les sections qui suivent.

Plutôt que de traiter la coordination sous l'angle de l'efficacité et de mesurer le caractère opérationnel de l'approche des *clusters* en Haïti comme il est coutume de le faire, ce chapitre adoptera une analyse politique pour observer l'approche. Par conséquent, nous observerons ces espaces de rencontre à la lumière des phénomènes d'inclusion et d'exclusion qui y ont cours. Cette première section sera l'occasion de dresser le portrait des *clusters* en Haïti. Nous observerons le fonctionnement du mécanisme, son rôle, les objectifs que les *clusters* poursuivent selon la perspective de

¹ La CIRH est une commission mise en place suite au séisme et coprésidée par l'ancien président américain Bill Clinton et l'ancien premier ministre haïtien Jean-Max Bellerive. Elle a été créée par décret présidentiel le 21 avril 2010 afin d'évaluer et de coordonner les différents projets de développement du pays financés par les bailleurs de fonds, les ONGi et le secteur privé (voir Bellerive, 2011). La commission est constituée de 27 membres haïtiens et non haïtiens. Cette composition et le poids qu'occupent ces derniers dans la CIRH ont par ailleurs fait l'objet de nombreuses critiques (notamment dans un article écrit par Alphonse Roberson et publié dans le quotidien haïtien *Lé Nouvelliste* en date du 14 décembre 2010).

différents-es acteurs-trices y participant, les débats qu'il alimente, ainsi que les stratégies pour faire face aux critiques et défis du terrain.

2.1 Le fonctionnement des *clusters* décortiqué

Les *clusters*, c'est quoi? Ils sont un espace de discussion et/ou de rencontre réunissant les acteurs-trices intéressés-es à se coordonner avec les autres personnes ou organisations impliquées dans le même secteur. Depuis leur création en 2006 suite à la réforme humanitaire, les *clusters* sont systématiquement implantés dans les pays aux prises avec une crise humanitaire² (voir Figure 1.1). Les rencontres sont officiellement ouvertes à tous et toutes: agences onusiennes, bailleurs, ONGi, ONG locales, Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant Rouge, institutions locales, autorités politiques locales, etc. En dépit de cette ouverture, les Nations Unies, instigateurs de l'approche des *clusters*, ont toujours eu un rôle prédominant dans les rencontres (voir sect. 1.1). Ces dernières sont orchestrées par un coordonnateur du secteur (*cluster lead*) provenant généralement d'une agence onusienne. Certains-es représentants-es d'ONGi ou d'OI occupent parfois ce rôle, notamment la FICR (*cluster* Abris en Haïti) ou *Save the Children* (sous-*cluster* Santé à Léogâne).

Chaque *cluster* ou secteur peut avoir des sous-groupes de discussion thématique. À titre d'exemple, dans le *cluster* Protection on retrouve le sous-*cluster* *Gender Based Violence* (GBV) pour la violence basée sur le genre ainsi que la thématique « Protection de l'enfance ». Afin de décentraliser les rencontres, les *clusters* ont normalement lieu au niveau national (Port-au-Prince), alors que d'autres rencontres sont établies au niveau communal ou départemental : Jacmel, Léogâne, Petit-Goâve,

² Selon oneresponse.info, le site internet de référence des Nations unies pour l'approche par *clusters*, le mécanisme de coordination a été implanté dans 43 pays depuis sa création en 2006. Les premiers pays à expérimenter l'approche par *cluster* au début de l'année 2006 étaient pour la plupart aux prises avec une crise humanitaire complexe : la Colombie, la RDC, le Liberia, la Somalie et l'Ouganda.

etc. Par conséquent, l'approche *cluster* tisse un important réseau pour couvrir l'ensemble du territoire atteint par la crise.

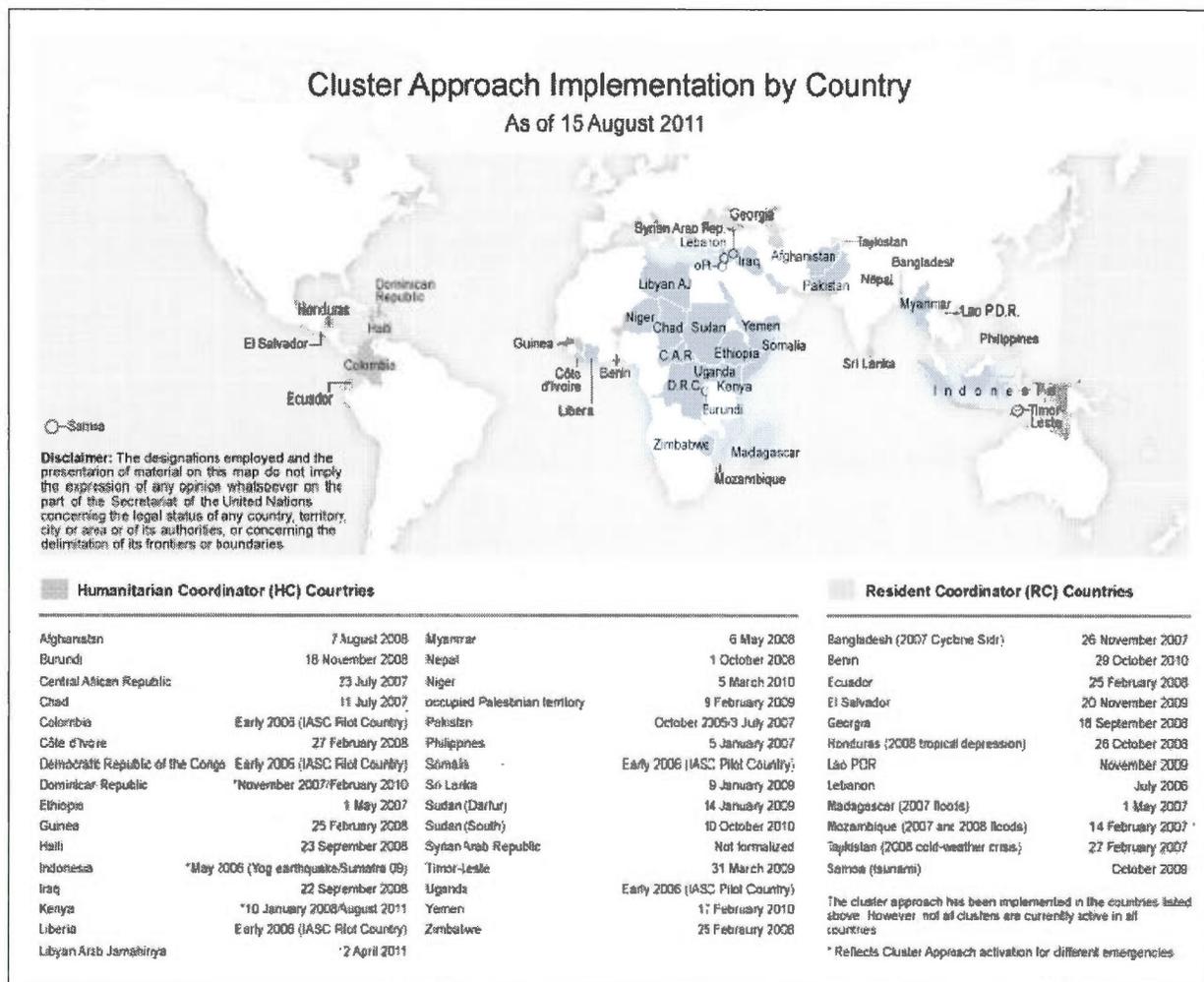


Figure 1.1 Implantation de l'approche *cluster* par pays en date du 15 août 2011.
(Tirée de *One response*, 2011.)

L'approche a aussi démontré une certaine capacité d'adaptation dans le sens où selon le pays et la nature de la crise, le nombre et le choix des *clusters* activés peuvent varier. En Haïti, l'apparition d'une épidémie de choléra a mené à l'ouverture d'un sous-groupe du *cluster* Santé consacré à cette crise. La création d'un sous-

groupe de travail sur l'handicap, relié au *cluster* Santé, a aussi été l'occasion de répondre aux besoins importants qui ont découlé du séisme en plus de faire un plaidoyer pour les personnes en situation de handicap (ONG3). La fréquence et le lieu des rencontres varient également selon l'intensité de la crise, même si la question du lieu pour tenir les rencontres a soulevé d'importants débats comme nous le verrons dans ce chapitre (voir art. 2.3.1).

2.1.1 Les *clusters* en Haïti

Les catastrophes naturelles récurrentes en Haïti en ont fait un des premiers pays où les *clusters* ont fait leur apparition. Le mécanisme de coordination est formellement introduit dans le pays en 2006 alors qu'OCHA n'avait aucune présence sur le terrain. Toutefois, ce n'est qu'à la suite de la série de cyclones et de tempêtes tropicales – Fay, Gustav, Hanna et Ike – en septembre et août 2008 que survient la première véritable activation des *clusters* (Grünwald et Binder, 2010a). Dans la foulée de la réforme des Nations Unies de 2005, l'utilisation de ce mécanisme en Haïti pour améliorer la coordination post-urgence et la préparation aux catastrophes (deux mandats des *clusters*) semblait aller de soi.

Pourtant, l'approche des *clusters* est rapidement critiquée en Haïti, et ce, bien avant le séisme. Il le sera d'abord pour avoir été implanté dans le pays sans tenir compte des espaces de coordination préexistants. Grünwald et Binder (2010a, p.44) soulignent le manque de légitimité accordé à l'approche.

[...] la création de structures de coordination parallèles à celles mises en place par le gouvernement et l'insuffisante adaptation de l'approche globale aux spécificités locales. Cela réduit l'appropriation du gouvernement et parfois les capacités nationales, empêche une passation efficace et diminue la probabilité que les réussites enregistrées par l'approche *Cluster* soient pérennisées.

En effet, la récurrence de catastrophes naturelles en Haïti a eu pour conséquence la création de multiples espaces de coordination au niveau national³. Ces initiatives sont parfois venues du gouvernement haïtien comme le Groupe d'appui de la coopération internationale⁴ (GACI) qui réunit plusieurs acteurs-trices internationaux-les (bailleurs, ONGi, ONU, Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti (MINUSTAH), etc.) afin de coordonner les activités d'urgence (Grünewald et Binder, 2010a), parfois à l'initiative d'acteur-trices internationaux-les comme le mécanisme des *clusters*. Pour sa part, la MINUSTAH a proposé, suite à l'ouragan Jeanne en 2004, la création des tables de concertation (TDC) et des tables sectorielles (Grünewald et Binder, 2010a). L'approche *cluster* n'a pas tenu compte de l'existence de ces tables lorsqu'elle s'est implantée en Haïti. L'approche a ainsi instauré un modèle dominant et unique venant concurrencer les espaces de coordination en Haïti.

En outre, le mécanisme a été mis en place sans impliquer les acteurs-trices haïtiens-nes. Sans surprise, l'implantation sans considération des contextes locaux et le manque d'inclusion dans la mise en œuvre des *clusters* ont alimenté des tensions avec les acteurs-trices nationaux-les.

L'approche *Cluster* a été trop exclusive et ne s'est pas tournée vers les acteurs importants que sont les ONG nationales, le gouvernement et les bailleurs. L'approche *Cluster* mine parfois l'appropriation locale⁵, ce qui a créé des tensions avec le gouvernement et limite les solutions durables pour « mieux reconstruire ». (Grünewald et Binder, 2010a, p.44)

³ Le Système National de Gestion des Risques et des Désastres (SNGRD) a été créé en 1999 en Haïti avec pour mandat la préparation et la réponse aux désastres naturelles. La SNGRD est responsable avec la Direction de la Protection civile (DPC), qui forme le Centre d'Opération d'Urgence (COU), de répondre aux désastres (Grünewald et Binder, 2010a, p.18). Ce mécanisme souffre toutefois d'un manque de capacité selon le rapport de Grünewald et Binder.

⁴ Ce groupe est le produit de la SNGRD.

⁵ Le lien entre le manque d'appropriation et la difficulté d'effectuer une « passation » efficace vers le gouvernement sera l'objet du troisième chapitre de ce mémoire (voir chap. 3).

C'est dans ce contexte que survient le séisme en Haïti en janvier 2010. Les *clusters*, qui sont programmés pour rester en dormance dans le pays jusqu'à l'arrivée d'une nouvelle crise, se sont activés au lendemain de la catastrophe. Nonobstant les lacunes susmentionnées et les dommages importants subis par la MINUSTAH et OCHA, la présence des *clusters* depuis les Gonaïves en 2008 semble tout de même avoir permis une réactivation précoce de ces espaces de coordination lorsqu'est survenu le séisme (International Crisis Group, 2010). Selon l'évaluation en temps réel⁶ du Groupe URD et GPPi, à peine deux jours après le séisme, les cinq *clusters* principaux avaient démarré ; Santé, Eau et assainissement, Alimentation, Abris et items non-alimentaire puis Logistiques (Grünewald et Binder, 2010b). Rapidement, les douze *clusters*⁷ ont été activés et même des *sous-clusters* régionaux ont été mis en place à Jacmel, Léogâne et Petit Goâve (Rencoret et al., 2010).

Pourtant, les premières semaines ont été difficiles. Le coordonnateur en chef du Bureau des affaires humanitaires des Nations Unies (OCHA), John Holme, a tôt fait de souligner le manque de ressources dont bénéficiaient les coordonnateurs-trices de chaque *cluster* dans les semaines suivant le séisme.⁸

⁶ Cette forme d'évaluation, particulière aux crises humanitaires, permet d'évaluer l'opération en cours pendant que la communauté humanitaire est encore sur plus. Ce document publié en août 2010 contient l'essentiel des critiques envers le fonctionnement des *clusters* suite au séisme. Ce type d'évaluation permet de faire évoluer la réponse pendant qu'elle a lieu. Voir Cosgrave, Ramalingam et Beck. 2009. *Real-time evaluations of humanitarian action. An ALNAP Guide*. ALNAP. En ligne : <http://www.alnap.org/pool/files/rteguide.pdf>

⁷ « Coordination et gestion des camps (dirigées par OIM), éducation (UNICEF), abris d'urgence et denrées non- alimentaires (FICR), alimentation (PAM), logistique (PAM), nutrition (UNICEF), protection (OHCHR avec UNICEF pour la protection des enfants et FNUP pour GBV), WASH (UNICEF), agriculture (FAO), relèvement précoce (PNUD), télécommunication d'urgence (PAM), santé (OMS/ OPS). » (Rencoret et al., 2010, p.24)

⁸ Dans une note confidentielle qui a été rendue public par le Washington Post du 17 février 2010, John Holme exprimait ses doutes quant aux réels efforts mis en œuvres pour augmenter la capacité de chacun des douze *clusters*.

Good coordination between clusters and within each cluster is needed not only to channel the contributions of UN agencies, the Red Cross/Red Crescent Movement, IOM and NGOs, but also: (1) to ensure close coordination with the efforts of national authorities; (2) to channel the contributions of the private sector; and (3) to make maximum use of the logistical support and other assistance provided by the military.⁹

Aux critiques internes du coordonnateur en chef d'OCHA sont venues s'ajouter celles des autres partenaires des *clusters* qui, plus d'un an après le séisme, déploraient encore le manque de support pour assurer leur fonctionnement (OI1).

Outre le manque de capacités octroyées aux douze *clusters*, la présence massive, voire exceptionnelle, d'organisations internationales suite au séisme est un autre facteur expliquant la lourdeur de leur fonctionnement. Des centaines d'organisations, majoritairement américaines, sont arrivées en Haïti et ont pris part aux rencontres malgré leur peu de capacités opérationnelles et le manque de connaissances du contexte local (Rencoret et *al.*, 2010; Grünewald et Renaudin, 2010). À cet égard, prenons l'exemple des rencontres du *cluster* Éducation qui, dans les premières semaines, accueillait environ 175 personnes provenant de plus de 100 organisations différentes (Lattimer et Berther, 2010). Cela pose un défi de taille aux *clusters* : comment assurer le partage d'information et la prise de décision avec un tel afflux d'organisations? En outre, est-ce véritablement à ces objectifs que répondent les *clusters* ?

⁹ La bonne coordination entre les *clusters* et à l'intérieur de chaque *cluster* non seulement pour permettre la contribution des agences onusiennes, du Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, OIM et ONGs, mais aussi; 1) pour assurer une étroite collaboration avec les efforts des autorités nationales; 2) pour permettre la contribution du secteur privé et ; 3) pour utiliser au maximum le support logistique et les autres formes d'assistance fournie par les militaires. Traduction par l'auteur.

2.1.2 Des objectifs ambigus

Près de sept ans après l'apparition du mécanisme de coordination dans la majorité des crises qui ont secoué la planète, il persiste une ambiguïté concernant ses objectifs. En effet, les objectifs des *clusters* tels que présentés dans le discours officiel des instances onusiennes ne semblent pas toujours concorder avec les objectifs poursuivis sur le terrain. Par conséquent, il est intéressant de soulever le fossé entre les objectifs souhaités et les objectifs réels. Plus encore, ce fossé dévoile les intérêts multiples des acteurs-tries à participer à ces rencontres.

La création des *clusters*, telle que présentée en Introduction, répond à un besoin d'efficacité et de cohérence des réponses aux crises humanitaires (Enea, 2007; Holmes, 2008). Selon OCHA (2011), l'approche *cluster* répond à cinq grands objectifs :

- (1) *Sufficient capacity maintained in the main sectors of response, ensuring timely and effective responses in new crises;*
- (2) *Predictable leadership in the main sectors of response. Cluster leads ensure response capacity is in place and that assessment, planning and response activities are conducted in collaboration with partners, in accordance with standards;*
- (3) *Partnerships between UN agencies, the International Red Cross and Red Crescent Movement, international organizations and Non-Government Organisations (NGOs), all working together towards common humanitarian objectives through the Clusters;*
- (4) *Strengthened accountability with clear roles and responsibilities;*
- (5) *Improved strategic field-level coordination and prioritization in specific sectors of response by placing responsibility for leadership and coordination of these issues with the competent operational agency.¹⁰*

¹⁰ 1) Le maintien de capacités suffisantes dans les secteurs clés pour assurer une réponse effective et rapide aux nouvelles crises; 2) Un leadership prévisible dans les secteurs clés de la réponse. Les *clusters lead* s'assurent que les capacités de réponse sont en place et que l'évaluation, la planification et les activités de réponse sont conduites en collaboration avec les partenaires, en harmonie avec les standards; 3) Le partenariat entre les agences onusiennes, le mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, les organisations internationales et les ONGs, afin qu'ils travaillent tous ensemble à travers des objectifs humanitaires communs, grâce aux *clusters*; 4) Renforcer la responsabilité avec des rôles clairs; 5) Améliorer la coordination stratégique au niveau du terrain et

Ainsi, OCHA insiste sur les questions de capacité, sur la collaboration et le partenariat pour renforcer la réponse. Il mentionne également la coordination stratégique tout en maintenant son attention au niveau du terrain. Ces objectifs vont toutefois plus loin que ceux avancés à la création des *clusters* en 2006. Ils ont repris certaines critiques que leur avaient adressées les évaluations, notamment au niveau du partenariat (voir sect. 1.1).

Lorsqu'on questionne les acteurs-trices qui participent aux rencontres sur les objectifs des *clusters*, il est intéressant d'observer la diversité des réponses obtenues. Ces personnes mentionnent généralement trois types d'objectifs. D'abord, on retrouve ceux et celles qui défendent une vision calquée sur celle, officielle, d'OCHA. Elle induit une vision très opérationnelle basée sur la capacité des acteurs-trices d'échanger de l'information et de procéder à une cartographie des besoins par exemple. Ce représentant d'ONGi (ONG4) qualifiait l'intérêt des *clusters* en ces termes :

C'est une plate-forme d'entretien et de discussion sur ce que nous faisons, ce que font les autres partenaires [...]. Le *cluster* et le [Ministère de la Santé Publique et des Populations] MSPP arrivent à collecter l'information et à organiser un peu qui va aller où avec quel type de ressources, quel type de cible. [Cela permet de faire] un *mapping* assez intéressant. Le cas d'Haïti, c'est un cas d'école. Vu la multitude des partenaires. 10 000 partenaires.

Il poursuit,

Un autre avantage [des *clusters*] permet de discuter en plénière. Si un partenaire a une activité de proximité, par exemple une activité communautaire. [...] On partage l'information. Le *cluster* Nutrition a l'obligation de compiler toutes les informations sanitaires, tous les programmes transversaux, etc. sur toutes les thématiques. Ils ont l'obligation de compiler les informations et de les rendre disponibles pour le Ministère.

L'aspect lié aux partages d'information et à la cartographie des besoins est un élément central de la coordination humanitaire, notamment pour éviter la duplication et diminuer la compétition entre les agences. En cela, elle justifie, pour plusieurs acteurs-trices humanitaires, la participation aux rencontres.

[...] Oui, moi je suis allé [aux rencontres des *clusters*] puisque c'était utile d'avoir tous les intervenants autour d'une table. [...] Donc, par exemple les bénéfiques qu'on tirait de là c'est qu'on avait identifié [les besoins] ça nous permettait d'éviter les dédoublements d'efforts. [On échangeait] sur quelles agences allait travailler où, quel genre d'intervention on allait faire, pour éviter un dédoublement, pour essayer d'harmoniser généralement le travail qu'on faisait [...]. (OI3)

Dans le même ordre d'idées, certains-es ont mentionné la pertinence de ces rencontres pour créer des partenariats ou, à tout le moins, un lieu de discussion avec des partenaires qui agissent dans le même domaine.

[La coordination] fonctionne de mieux en mieux. [...] Au début d'une crise, il n'y a personne qui veut se coordonner, tout le monde fait ses propres affaires, son premier budget, ses propres ententes. Au fur et à mesure tout le monde sent qu'il pourrait avoir besoin de l'aide d'une autre personne, des informations [des autres acteurs-trices]. Tu apprends aussi à connaître tes partenaires. (OI5)

Ces acteurs-trices viennent rejoindre un pan de la littérature, incarné par Jury et De Maio (2008) pour qui « [l]a valeur réelle des '*clusters*' réside dans leur capacité de renforcer les capacités opérationnelles et l'efficacité [et] à renforcer l'état de préparation de tout le système et la coordination des capacités techniques en vue de répondre aux situations d'urgence humanitaires en assurant une direction prévisible et la responsabilité dans tous les secteurs principaux » (Jury et De Maio, 2008). Cette vision se limite aux objectifs opérationnels et techniques des *clusters*.

Certaines personnes rencontrées vont au-delà de cette vision et politise l'espace en supposant que ces rencontres permettent de décider d'orientations stratégiques pour les secteurs.

[Le *cluster*] joue un rôle d'orientations stratégiques jusqu'à un certain point. Beaucoup de discussions philosophiques sur la reconstruction de Port-au-Prince, mais de là à dire que des décisions sont prises, non parce que les *clusters* n'ont pas de pouvoir d'imposition, c'est un forum d'échange d'information, de discussion des meilleures pratiques, de la vision vers l'avenir [...]. (OI7)

Stephenson (2005) soulignait l'importance de distinguer la coordination stratégique de la coordination opérationnelle (*voir* chap. 1). Pourtant, les deux objectifs semblent imbriqués dans le mécanisme des *clusters*. Les objectifs qu'on accorde à la coordination auront un impact sur le fonctionnement des secteurs et, de ce fait, sur les enjeux politiques en donnant des directions.

Ce refus de présenter les *clusters* comme un espace de décision s'est répété à maintes reprises chez les ONGi au point d'en devenir une caractéristique à prendre en compte. C'est au fil des recherches que nous avons réalisé les raisons de cette obstination. Elle résulte d'une part, d'un besoin d'indépendance des organisations qui refusent une coordination qui irait au détriment de leur autonomie de décision. D'autre part, il semble que d'autres mécanismes rattachés aux *clusters* aient été créés en Haïti afin de prendre des décisions stratégiques et effectives sur les secteurs : il s'agit des *Strategic Advisory Group* (SAG) que nous aborderons dans la section suivante (*voir* art. 2.1.3).

Plus encore, certains-es acteurs-trices admettent que les rencontres de coordination, au-delà de leur intérêt opérationnel des premières semaines, sont un espace privilégié pour faire un plaidoyer, changer les pratiques et même faire de la recherche de financement. « Le *cluster* est un moyen de toucher beaucoup d'acteurs, de toucher les *guidelines*, les guides de recommandations. Donc on y va. Au début on est allé dans tous les *clusters*. C'est moins pertinent pour les activités, plus pertinent pour le plaidoyer. » (ONG3)

Les objectifs des *clusters* dépendent en grande partie des intérêts des acteurs-trices qui y participent. Lorsqu'on demande à cette représentante d'ONGi (ONG3) qu'elles sont ces objectifs, elle ajoutera :

Ça dépend à qui tu parles. Il y a plusieurs objectifs et rôles pour le système des *clusters* : 1) améliorer la coordination des acteurs. Identifier les besoins et les *gaps* et faire concorder les *gaps* avec les ressources disponibles; 2) Avoir accès au financement : le *Flash Appeal*, le *Consolidated Appeal Process*¹¹ (CAP), etc. Certains bailleurs suivent à fond et d'autres [pas du tout]. Par exemple USAID n'est pas intéressé à suivre cela. C'est difficile parce qu'il y a cette partie pas transparente et neutre. [...] La recherche de financement, ce n'est pas si clair cette partie.

Finalement, il y a les objectifs plus ambitieux de créer une opportunité pour renforcer d'abord les autorités locales, notamment à travers la transition et la sortie de l'urgence (*voir* chap.3), puis auprès des organisations locales, qui auront ainsi accès aux informations échangées et à des partenaires potentiels. Nous faisons remarquer dans le chapitre I que la première évaluation commandée par IASC soulignait le potentiel du mécanisme au niveau de l'augmentation des capacités du gouvernement (Stoddard et al., 2007). Pourtant, dans les 36 entrevues que nous avons effectuées en Haïti, personne n'a soulevé le potentiel des *clusters* dans le renforcement des capacités des acteurs-trices locaux-les et la possibilité de créer un espace pour favoriser les partenariats entre la communauté humanitaire internationale, les gouvernements locaux et la société civile locale. Même si certaines entrevues font mention de la création de partenariats dans les *clusters* (O15), il s'agit presque toujours de partenariats entre les agences humanitaires internationales et donc, entre les membres du réseau humanitaire international.

¹¹ Le CAP est un processus de planification stratégique permettant aux partenaires humanitaires d'établir leur plan d'action commun pour faire suite à une crise.

2.2 Les logiques d'inclusion-exclusion

Déjà, avant le séisme en Haïti, la question de l'inclusion des acteurs-trices nationaux-les dans le système de réponse des Nations Unies faisait l'objet de débats. Les différentes évaluations sur le système de coordination étaient tous unanimes : les *clusters* ne sont pas suffisamment accessibles pour les acteurs-trices nationaux-les lorsqu'une crise survient (Stoddard et al., 2007; Grünewald et Binder, 2010a). OCHA a pourtant tenté dès 2006 de répondre à cet enjeu en créant le quatrième pilier de sa réforme: le *Global Humanitarian Platform* (GHP) (voir 1.1). Selon Ferris (2008), qui fait un bilan du GHP, le principal défi à ce pilier demeure l'intégration des acteurs-trices nationaux-les (en priorité les ONG nationales) dans ce réseau de partenariat¹² :

Il est reconnu que les ONG nationales jouent un rôle important dans le système humanitaire international et au cours des années, plusieurs tentatives ont été faites pour les intégrer à d'importantes initiatives humanitaires, comme le Partenariat en Action du HCR (PARINAC) qui a débuté en 1994. Plusieurs ONG nationales ont participé aux réunions du Dispositif mondial [GHP] en 2006 et 2007, mais leur nombre était inférieur à celui des ONGI (Ferris, 2008).

L'inclusion est avant tout une question d'accessibilité, mais cette dernière se décline en plusieurs aspects comme nous le verrons dans la section suivante.

2.2.1 Un espace accessible?

En Haïti, les critiques concernant le manque d'accès aux rencontres de coordination pour les partenaires haïtiens a tôt fait de surgir. Dès les premiers mois

¹² Ce pilier semble s'intéresser davantage aux renforcements des partenariats entre les agences onusiennes et non-onusiennes internationales. Il répond aux différentes critiques fait à la réforme sur son manque d'inclusion et son caractère *un-centric*. Une confusion dans les documents existe quant au réel désir d'accroître les partenariats avec les acteurs-trices nationaux-ales. Plusieurs auteurs-es soulignent que ce pilier sert à réunir les principaux acteurs-trices humanitaires (les Nations Unies, les ONGi et le mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge) (Knudsen, 2011, p.5; Ferris, 2008, pp.6-7). En ce sens, les ONG nationales ne faisaient pas partie de leur première préoccupation lors de la création de ce quatrième pilier.

suivant l'activation des *clusters*, les critiques émergents concernant le lieu des rencontres : les rencontres des différents *clusters* ont lieu dans l'enceinte sécuritaire des Nations Unies (*logbase*) au siège de la MINUSTAH (Grünewald et Binder, 2010b, p.44). Il s'agit d'un endroit très protégé, difficile d'accès lorsqu'on ne fait pas partie d'une OI, d'une ONGi ou d'une agence onusienne.¹³ Ces critiques quant au caractère exclusif des rencontres dues au lieu, mais aussi au fait que l'anglais était la langue courante utilisée lors des rencontres¹⁴, sont toujours corroborées par nos entrevues. Comme le souligne avec pragmatisme cet opérateur :

Le langage, c'est de l'anglais parce que les agences qui font du *shelter* c'est plutôt des ressources anglophones que francophones. À un moment même si les *meetings* commencent en français, au bout de cinq minutes ça passe à l'anglais parce que voilà. Ça, c'est une réalité, c'est vrai. Il se trouve que dès qu'on peut faire une réunion en français on la fait en français. (OI6)

Dans le même ordre d'idées, cet échange avec la responsable d'une ONGi démontre un certain consensus au sujet de l'échec de la communauté humanitaire à inclure les acteurs-trices locaux-les :

Q : Est-ce que des acteurs sont absents des *clusters* ?

R : Oui. Les MSF déjà. Oui des acteurs sont absents et certains n'y vont plus. Ils ont des projets et savent ce qu'ils veulent faire, donc la coordination a été faite.

Q : Y a-t-il des organisations locales dans les *clusters* ?

R : Non... pas du tout.

Q : Est-ce qu'elles devraient ?

R : Ah oui! C'est la partie qui marche le moins bien du *cluster*. Dans mon expérience des dernières cinq ou six crises. C'est le même constat partout.

Q : Pourquoi ?

¹³ Selon Rosanie Moïse Germain, directrice de l'organisation locale Veterimed dans : Groupe URD. 2010. *Inter-Agency Real-time evaluation in Haiti, three months after the earthquake of 12 January 2010*. Avril 2010. Vidéo. En ligne : <http://www.urd.org/Real-time-evaluation-in-Haiti,458>

¹⁴ Le matériel d'information sur les *clusters* et la coordination est lui aussi majoritairement rédigé en anglais. Ainsi, la documentation disponible sur les sites de *OneResponse* ou sur Toile sont inaccessibles pour plusieurs partenaires haïtiens (Rencoret et al., 2010, p.24).

R : Parce qu'à la longue on a toujours des *clusters* qui se font en anglais, pas en créole, pas en français. C'est une histoire de langue. Une histoire de lieu aussi, de local. Le *logbase* ce n'est pas très accessible, même pour les organisations internationales. C'est une question de temps aussi. C'est une question de voir c'est quoi la valeur ajoutée d'y aller pour l'acteur local. *Le système n'est pas fait pour les acteurs locaux* (nous soulignons). C'est vraiment dommage. (ONG3)

Elle soulignera par la suite que les rencontres de son groupe de travail ont été déplacées afin de favoriser la participation locale¹⁵. Leur première rencontre était au *logbase* et ensuite dans un hôpital. Les rencontres s'effectuaient en français et étaient accessibles à la population. « Un petit pas qui n'a jamais été fait par les *clusters* », selon elle.

La publication, huit mois après le séisme, de la première *Évaluation en temps réel*¹⁶ (Grünwald et Binder, 2010b) a toutefois eu des impacts significatifs sur le terrain comme le souligne ce directeur d'une ONGi.

Ça nous a beaucoup aidés les évaluations en temps réel. Ils ont vraiment fait une évaluation pour le système des Nations Unies. Ils ont posé tous les problèmes qu'il y a au niveau des *clusters* [...] Dans le *cluster* [agriculture] il y avait un avantage sur les autres. Ils ne faisaient pas les réunions dans les *logbase*, etc. Donc ça pouvait se faire à la FAO ou à bureau à Pétienville¹⁷. (ONG5)

D'autres rencontres continuent toutefois d'avoir lieu au siège des Nations Unies (*logbase*) pour des raisons d'efficacité : « C'était au *logbase* parce qu'il faut pouvoir assurer que le *camp management* qui est géré par OIM discute tous les jours avec le

¹⁵ Des initiatives ont été mises sur pied afin de renforcer et valoriser le travail de la communauté humanitaire en Haïti après le séisme. Le Centre de coordination des opérations sur le terrain ou On-site Operations Coordination Centre (OSOCC) visait notamment les ONG locales, nationales, internationales et communautaires (Rencoret et al., 2010, p.25).

¹⁶ Cette forme d'évaluation, particulière aux crises humanitaires, permet d'évaluer l'opération en cours pendant que la communauté humanitaire est encore sur place. Ce document, publié en août 2010, contient l'essentiel des critiques adressées au fonctionnement des *clusters* suite au séisme. Ce type d'évaluation a l'avantage de faire évoluer la réponse pendant sa mise en œuvre (Cosgrave, Ramalingam et Beck, 2009).

¹⁷ Pétienville est un quartier dans la commune de Port-au-Prince.

Shelter cluster et discute tous les jours avec le *Protection cluster*. » (OI6) En faisant les rencontres dans un même lieu, cela permet une proximité entre les secteurs.

Malgré ces efforts, le constat du manque d'accessibilité demeure unanime, et ce, même si officiellement tous les partenaires d'un secteur (locaux ou internationaux) sont invités à se rencontrer et à se coordonner. Lorsqu'on lui demande s'il y a présence d'organisations locales dans les rencontres, cet autre acteur nous répond : « *We don't see them.* ». Lorsqu'on lui demande si des efforts sont déployés pour qu'ils participent, il répond : « *We could do better . [...] There is not enough people with the capacity. We want to see more of that* » (ONG7).

À la lumière de nos observations, nous pouvons cibler deux types de limites à l'accessibilité des acteurs-trices locaux-les aux rencontres de coordination. Il s'agit d'abord de limites physiques, tangibles, propre au fonctionnement des *clusters*. Elles sont liées à la langue et à l'accès au site, mais aussi à la connaissance de cet espace de coordination et au sentiment d'y être invités. Ces limites, tel que démontré précédemment, ont été décriées par les acteurs-trices et dans les rapports terrain. Par conséquent, certains *clusters* son parvenus à s'adapter pour augmenter la participation locale. Pourtant, les acteurs-trices locaux-les, surtout les organisations de la société civile, restent très marginalement représentés-es dans les rencontres. Ainsi, nous ajoutons un deuxième type de limite, moins souvent abordé dans la littérature. Il s'agit d'une (non) accessibilité induite par le fonctionnement même des ONGi et qui renforce le caractère profondément exclusif des *clusters*.

Lorsque la responsable d'une ONGi nous confiait que « Le système n'est pas fait pour les acteurs locaux » (ONG3), elle touchait du bout des doigts ce qui est au cœur de la logique d'exclusion. Il s'agit d'une exclusion moins perceptible, puisque basée sur la culture partagée et construite par la communauté humanitaire internationale. Par exemple, les limites à l'inclusion ne portent pas uniquement sur la langue parlée, mais sur le langage souvent très technique des humanitaires, sur l'accès à la

technologie, sur la proximité culturelle et organisationnelle des organisations de la communauté humanitaire internationale, sur les partenariats préalables entre les membres de cette communauté dû aux autres crises, etc. Ces limites, au cœur de notre analyse, seront abordées dans la suite de ce deuxième chapitre pour démontrer comment cette communauté d'experts humanitaires forge un réseau de pouvoir (*voir* sect. 2.4). Avant d'entrer dans le cœur du sujet, nous concluons cette section en présentant le discours des internationaux pour justifier le peu de participation locale.

2.2.2 Le discours de l'exclusion

La participation, ou la non-participation, des autorités politiques ou de la société civile dans certains aspects de la réponse, notamment dans la coordination, est un enjeu connu pour les acteurs-trices sur le terrain. Ainsi, les raisons pour l'expliquer, parfois la justifier, sont nombreuses dans le discours des ONGi, des OI et des agences onusiennes. En fait, elles étaient si nombreuses lors de nos entrevues que nous les avons divisées en trois catégories. Il y a d'abord 1) les explications contextuelles liées à la crise et au contexte politique en Haïti; 2) les éléments liés aux capacités des acteurs-trices en Haïti; puis 3) les explications sur le fonctionnement des *clusters*. Nous croyons que les explications cristallisent une certaine vision que les humanitaires internationaux ont des acteurs-trices locaux-les. Elle est parfois basée sur des préjugés, sur des incompréhensions culturelles ou sur une expérience des crises antérieures dans d'autres pays et donc de leçons tirées de contextes culturelles et politiques différents. En abordant ces discours, nous souhaitons mettre de l'avant certaines logiques récurrentes pour expliquer les phénomènes d'exclusion dans l'action humanitaire. Par conséquent, ces discours de représentants-es d'organisations de ces réseaux humanitaires internationaux doivent ainsi être analysés dans une perspective critique et c'est que nous ferons après avoir exposé les principaux éléments mis de l'avant en Haïti et captés dans nos entrevues.

Plusieurs acteurs-trices utiliseront des arguments liés au contexte politique instable ou à l'ampleur de la crise humanitaire haïtienne pour justifier la présence massive des OI et des ONGi dans la coordination et, de ce fait, le manque de participation des Haïtiens-nes. Ces éléments qui ne peuvent évidemment pas être niés concernent avant tout le peu de participation des autorités politiques haïtiennes. La persistance d'un état de crise en Haïti depuis le séisme (*voir* art. 3.1.2) et l'ampleur de la catastrophe qui a touché le cœur névralgique du pays, soit la capitale, sont des éléments importants pour expliquer la faible participation des autorités étatiques et des différentes agences gouvernementales dans la réponse. Dans ce type d'explications, on fait d'abord référence à l'ampleur de la crise pour expliquer l'absence des autorités haïtiennes.

Il y a plusieurs choses qu'il faut prendre en compte. La première chose c'est que le *cluster* il est déclenché par une [organisation] humanitaire pour palier à une déficience de coordination. [Les autorités n'ont] pas la compétence, ils sont débordés. [...] l'échelle de la catastrophe en Haïti que tu superposes à la situation avant le séisme, superposé à la faiblesse organique du gouvernement haïtien, que tu superposes au fait que le gouvernement a perdu 13 ministères sur 15 (ou 12 sur 16). [...] Ce qui fait qu'on a encore besoin des *clusters*. (OI6)

Corollaire de ce premier élément d'explication, les pertes humaines, notamment dans la fonction publique haïtienne, sont à considérer.

Effectivement les administrateurs et ceux qui sont des *civils servants* n'étaient pas là. Il fallait que les gens se retrouvent, que le pays se remette en place et que les institutions qui restaient encore puissent fonctionner. Tout cela a pris du temps. Les gens ont tendance à oublier le fait que c'est un pays qui a été cassé. Le nœud central administratif gouvernemental [a été] éradiqué presque à 50 % au total. On ne peut pas faire fonctionner le pays et les institutions de la même manière que l'année d'avant. Toujours en sachant que c'était un peu cahotant, mais ça fonctionnait. Les gens sont morts, il n'y a pas de bâtiments, rien du tout. Donc c'est pour ça que les humanitaires ont pallié à ça. (OI1)

Il faut aussi mentionner que cette réponse s'est opérée sous fond de campagne électorale et de changements de gouvernement. La campagne présidentielle pour

remplacer le président sortant René Préal a eu lieu à peine neuf mois après le séisme, soit à l'automne 2010. Cette longue période d'incertitude électorale¹⁸ sera plusieurs fois mentionnées pour expliquer l'absence de représentants-es ministérielles dans différents secteurs de coordination et la difficulté d'avoir des dialogues avec ces derniers-ères.

Si des choses ont été plus longues à démarrer, c'est aussi parce qu'on était en période électorale. Début mai, on va voir le changement de président, donc par la suite il y a des décisions qui vont pouvoir se faire. Les choses vont pouvoir avancer, mais je veux dire, si, par exemple il y a encore des débris dans la rue, c'est des décisions gouvernementales qui ont été prises pour fonctionner par *CASH for work* et non par machinerie lourde. Donc rendu là ce ne sont pas les organisations [humanitaires] qui sont responsables, si le gouvernement dit de favoriser le *cash for work* on n'est pas chez nous aussi. On travaille en collaboration avec le gouvernement, donc... (OI5)¹⁹

Puis, pour clore cette catégorie d'explication liée au contexte de crise, on doit rappeler qu'une crise du choléra a éclaté en Haïti quelques mois après le séisme (automne 2010). Cette crise a pris de cours les autorités sanitaires et a nécessité une grande mobilisation internationale et locale.

La seconde catégorie d'explications concerne autant les organisations de la société civile que les autorités haïtiennes. Il s'agit des raisons liées à la faiblesse des capacités locales. La faiblesse des capacités du gouvernement haïtien a été maintes fois abordée dans le cadre de nos entretiens. Lorsqu'on demande à un directeur

¹⁸ Après un premier tour houleux le 28 novembre 2010, les électeurs-trices ont décidé de garder Mirlande Manigat et Michel Martelly en liste pour le poste. Ce dernier a été officiellement nommé Président de la République le 16 avril 2011. Cette période d'instabilité politique se poursuivra pendant plusieurs mois après les élections en raison de l'incapacité du gouvernement Martelly à former un gouvernement et à nommer un premier ministre.

¹⁹ L'explication de cette responsable d'une OI nous donnait parfois l'impression que s'il y a des erreurs c'était la responsabilité du gouvernement et lorsqu'il y a des réussites c'était grâce aux ONGi. De plus, pour justifier leur inaction dans certains domaines, elle affirmait : « on n'est pas "chez nous" ». D'ailleurs, la légitimité politique d'agir dans un pays étranger est par ailleurs rarement questionnée par les personnes rencontrées.

d'ONGi si le ministère est impliqué dans la coordination, il répond : « Il l'est, mais avec tellement des moyens limités qu'à la fin ça paraît ineffectif (sic). C'est clair. » (ONG8)

Invariablement, on revient sur cette question. On reporte l'exclusion de ses acteurs-trices sur les larges épaules des capacités opérationnelles et financières de ces derniers-ères sans se questionner sur les autres formes de capacités dont pourraient être dotés ces acteurs-trices. En effet, les capacités de se coordonner sont toujours scrutées sous l'angle de la capacité opérationnelle des acteurs-trices, mais rarement sur les connaissances du terrain et des populations. Selon cette logique, des organisations locales ou des agences gouvernementales impliquées depuis des décennies dans un secteur seraient moins aptes à échanger des informations dans le cadre des rencontres de coordination que des acteurs-trices internationaux-les ne connaissant pas le terrain d'intervention, mais bénéficiant d'un budget substantiel.

Dans le même ordre d'idée, un autre élément serait lié à la fragilité de la société civile ou à l'absence d'organisation dans certains secteurs. Comme le souligne cet opérateur :

Ensuite concernant les agences, les associations locales [...] oui il n'y avait pas d'accès [à la coordination] ou très très peu d'agences locales... Non il n'y en a pas, il n'y en a toujours pas. Soyons très clairs. Même s'il y a eu des approches, des volontés de le faire, ça n'a jamais été possible. [...] Ça n'a jamais été possible premièrement parce qu'il n'y a pas d'agences, d'associations haïtiennes qui font du *shelter* ou du *housing*. Ce n'est pas dans le tissu en tant que tel. (OI6)

D'autres éléments sont rattachés aux intérêts présumés des organisations locales. Ainsi, elles ne se coordonneraient pas par manque de motivation; par partisanerie ou politisation; ou parce qu'elles viennent aux rencontres pour avoir accès au financement. « Il y a toujours quelques petites organisations qui viennent faire des demandes, mais qui ne viennent pas se coordonner. Elles viennent plus faire des demandes. » (OI5)

Troisièmement, d'autres explications sont reliées au fonctionnement même des *clusters*. Nous avons déjà souligné les arguments liés à l'usage de la langue anglaise et au lieu des rencontres (OI6) dans la section précédente (voir sct. 2.2.1). Ensuite, plusieurs mentionnent le rôle central des coordonnateurs-trices du *cluster* (*cluster lead*). « C'est le rôle d'OCHA d'assurer que la coordination ça fonctionne et tous les *clusters lead* devraient faire quelque chose au sein de leur propre *cluster*. » (ONG3) La personnalité de ces derniers-ères, leur expérience de coordination et leur leadership sont certainement des éléments clés. Certains-nes d'entre eux ont réellement tenté d'aller à la rencontre des organisations de la société civile et des autorités locales (ONU4) afin de les inclure. Ce qui a permis des succès partiels.

D'ailleurs, il a été difficile de connaître les motifs pour lesquels les organisations locales n'y allaient pas. Certaines personnes mentionnent le fait qu'ils ont connu cet espace de coordination tardivement et qu'après y avoir assisté quelques fois, ils ont arrêté parce qu'ils étaient trop occupés et que les sujets abordés ne les concernaient pas (Santé 2). D'autres représentantes d'organisations locales iront plus loin en critiquant la prédominance des internationaux dans ces espaces et le contrôle qu'ils ont sur les décisions, l'agenda de discussion, les priorités du secteur, etc. (Association 1; Association 2). Finalement, d'autres personnes rencontrées ne semblaient pas vraiment connaître l'existence de ces rencontres (Santé1).

Finalement, pour revenir aux discours des humanitaires internationaux, rares sont les explications qui mettent en cause le fonctionnement de la communauté internationale, notamment le fonctionnement des ONGi. Au-delà des explications contextuelles, de l'enjeu des capacités et du fonctionnement des *clusters*, très peu d'humanitaires rencontrées se questionnaient sur leur propre fonctionnement, sur leurs initiatives pour être plus inclusif et surtout sur leur réelle volonté de l'être. Évidemment, certaines de ces raisons évoquées pour expliquer les difficultés d'inclure les acteurs-trices haïtiens-nes sont des enjeux réels, notre propos n'est pas

de les nier. Seulement, peu de questionnements portent sur les logiques propres aux organisations humanitaires pour expliquer les logiques d'exclusion des acteurs-trices locaux-les. Par conséquent, nous reviendrons dans la prochaine section de ce chapitre sur certaines de ces logiques liés à la création d'une communauté d'intérêts, à l'importance du savoir échangé dans les espaces de coordination et à la culture organisationnelle des organisations œuvrant dans l'humanitaire. Nous souhaitons ainsi démontrer le caractère politique des *clusters*.

2.3 La coordination comme lieu de pouvoir

L'exploration du fonctionnement de la coordination humanitaire, vu à travers les yeux des acteurs-trices qui y participent ou qui y sont en marge, nous a permis de constater les écueils propres à ce système autant que les limites à leur utilisation en Haïti. Ces premières sections se sont toutefois concentrées sur le débat entre son caractère opérationnel et stratégique ainsi que sur ses mécanismes et son fonctionnement. Dans la prochaine section, nous analyserons en quoi les dynamiques soulevées précédemment revêtent un caractère politique.

Nous avons observé que les rencontres de coordination, que nous considérons être des espaces politiques, sont caractérisées par une difficulté d'inclure certains types d'acteurs-trices. Certaines logiques perpétuent cette problématique d'une crise à l'autre, et ce, malgré l'évidente prise de conscience du phénomène. Les dynamiques d'inclusion-exclusion qui permettent d'établir un dispositif de pouvoir ont été largement étudiées dans des domaines aussi divers que le dispositif de sexualité et le dispositif carcéral chez Foucault (1975), le dispositif des organisations humanitaires chez Pandolfi (2002) puis le dispositif des camps chez Agier (2008). Ces auteurs-es ont tous-tes, par divers cas d'études, exploré les relations de pouvoir à l'intérieur d'un « archipel » ou d'un « diagramme du pouvoir » (Rambeau, 2006).

Nous avons abordé dans le chapitre I la vision foucauldienne des relations de pouvoirs basées sur la capacité d'inclure et d'exclure (*voir* art.1.3.2). Cette analyse prend tout son sens à la lumière des entrevues et des rapports sur la coordination en Haïti. Par conséquent, nous analysons ces espaces de coordination en fonction des stratégies et des relations de pouvoir qu'ils maintiennent. « Le pouvoir désigne l'ensemble des relations stratégiques visant à agir sur les actions des autres, à diriger et à modifier leurs conduites, à structurer leur champ d'actions possibles. » (Rambeau, 2006). Dans les stratégies de pouvoir les plus communes à l'Occident depuis le XVIIe siècle, Foucault considère le pouvoir de la conformation à une norme et la régulation comme des techniques caractéristiques. En ce sens, le fonctionnement des espaces de coordination renforcent les relations de pouvoir entre des acteurs-trices considérés-es comme inégaux.

L'objectif principal de cette section sera de démontrer que ces rencontres de coordination sont politiques en fonction de trois caractéristiques : 1) la prise de décision qui en résultent; 2) leur capacité à fixer l'agenda des priorités, non seulement pour les acteurs-trices impliqués-es, mais pour l'ensemble du secteur; et 3) la création d'un savoir commun partagé par les membres grâce à l'échange d'information. En ce sens, les conséquences de la coordination vont bien au-delà de la simple opérationnalisation de la réponse. Au contraire, elles participent à créer des normes et des stratégies effectives sur le terrain en Haïti. Afin de faire la preuve de ce caractère politique, nous présenterons d'abord le mécanisme des *Strategic Advisory Group* (SAG) comme un espace de rencontre stratégique à l'origine des documents normatifs produits par chaque *cluster*. Ensuite, afin de renforcer cet argumentaire et de confronter la vision des *clusters* se limitant à un « espace d'échange d'information » sans portée réelle sur les acteurs-trices (comme en témoigne la détermination des personnes interviewées à nier le caractère politique des rencontres), nous adopterons une posture près du poststructuralisme associant l'échange d'information au pouvoir : le pouvoir de celui qui sait sur celui qui ne sait pas. Puis,

nous aborderons la question de la culture partagée par ce réseau humanitaire international et du fossé entre les membres de ce dernier et les non-membres. Nous concluons sur la question du déficit démocratique de ces espaces en fonction du manque de représentativité des autorités locales impliquant une tension entre la souveraineté et les standards.

2.3.1 La portée stratégique des *Strategic Advisory Group*

L'approche par *clusters*, bien qu'elle soit présentée comme un espace opérationnel dans la documentation, a aussi un pan stratégique moins connu. En effet, en discutant avec des représentants-es de certaines organisations, en particulier les plus importantes d'un point de vue opérationnel et financier, nous avons réalisé la présence d'un second espace de coordination relié aux *clusters*, mais dont la participation est restreinte. Ces rencontres, appelées les SAG pour *Strategic Advisory Group*, réunissent les « gros joueurs » de l'action humanitaire.

Leur existence, peu présentée dans la littérature sur le sujet, tient d'une logique d'efficacité de la coordination. Comme le souligne les consultants-es du *Real Time Evaluation* (Grünwald et Binder, 2010b):

A major challenge for cluster coordination was the massive influx of international NGOs with varying capacity, levels of professionalism and resources. For example, in the early days following the earthquake, Health Cluster or Shelter Cluster meetings often had over 200 participants. Cluster coordinators were bombarded with several hundred emails a day, including requests for logistical support. One interviewee estimated that "20 percent of the NGOs do 80 percent of the work" and many actors complained that the remaining 80 percent of NGOs "clogged" the system.²⁰

²⁰ Un défi majeur pour la coordination par *cluster* était l'afflux massif d'ONGs internationales avec des capacités, des niveaux de professionnalisation et des ressources variées. Par exemple, dans les premiers jours suivants le tremblement de terre, les rencontres du *Cluster Santé* ou du *Cluster Abris* avaient plus de 200 participants. Les coordonnateurs des *clusters* étaient bombardés par des centaines de courriels par jour, incluant des demandes pour du support logistique. Une personne interviewée

Pour répondre à ce défi, la communauté humanitaire a innové en créant deux structures répondant à des fonctions distinctes : d'une part, celle de partager de l'information et d'autre part, celle du développement de stratégies. Le *cluster* permet de répondre à la première fonction et le *Strategic Advisory Group* (SAG) est l'outil créé pour permettre la prise de décision stratégique sur la reconstruction des différents secteurs. Comme le souligne la représentante d'une agence onusienne (ONU 1), certains *clusters*, pas tous, ont des SAG : soit des groupes stratégiques en appui aux gouvernements. Il s'agit à son avis d'un mécanisme très positif pour contourner la quantité de personnes qui sont présentes dans les *clusters* et ainsi pour parvenir à travailler à la production de documents, guides, normes, etc.

Les SAG sont créées seulement dans certains secteurs (par exemple en éducation, santé, abris, WASH, CCCM (groupe technique/stratégique), protection) afin de venir en appui aux *clusters*. La représentante d'une ONGi impliquée dans les SAG nous explique son fonctionnement et ses objectifs de la façon suivante :

So, in the early days of the cluster shelter, a hundred and fifty people were in the meeting. You cannot make strategic decisions with 150 persons. The idea of SAG is to take a representative group of your major actors and together you make decisions or basically provide recommendations to the cluster membership. You also give direction you should go. Once the SAG has developed a draft strategy, this is presented at the plenary and it's discussed. [...] once everybody agrees it's put in place. [Example:] This is our target population..., this is the type of solution..., we plan to provide..., this is the timeline that we are working on... So if you look at the recommendations' of the SAG, the recommendations' of the (Twig) technical working group, they influence all of the interventions of the cluster membership. (ONG6)²¹

estimait que la réponse était opérée par 20 % des ONG et que les 80 % ralentissaient la coordination. Traduction par l'auteure.

²¹ Dans les premiers jours du *cluster* Abris, environ 150 personnes étaient dans les rencontres. Tu ne peux pas prendre des décisions stratégiques avec 150 personnes. L'idée du SAG est de prendre des groupes représentatifs de tes acteurs importants et qu'ensemble ils prennent des décisions ou donnent des recommandations aux membres du *cluster*. Tu donnes aussi des directions. Quand le SAG a développé un plan des stratégies, c'est présenté en plénière et discuté. [...] lorsque tout le monde est

Cette explication démontre le processus décisionnel émanant des SAG et l'impact de ces décisions sur le terrain et sur les acteurs-trices constituant le *membership* des *clusters*. Cela nous amène à la question des organisations qui font partie du *membership* du SAG.

You have for example a few agencies representative of the NGO system, some of the UN system, the cluster coordinator [...]. And what we do is we look at who is our membership, who is working in shelter, what are the others actors that are relevant. (ONG6)²²

Le SAG, en cherchant à être représentatif du *cluster*, reproduit le déficit au niveau de la présence locale (voir art. 2.2.1). Leur représentation est minime, voire inexistante. Par conséquent, la communauté humanitaire internationale se trouve surreprésentée dans cet espace de coordination stratégique. De plus, nous revenons encore une fois sur la question des capacités des acteurs-trices locaux-les pour expliquer leur absence à ces échanges (voir art.2.2.2). Un autre représentant d'OI expliquait que seuls les « gros acteurs » avaient accès à ces rencontres stratégiques.

Je suis membre du SAG, le *Strategic Advisory Group*, qui est le groupe avec les plus grosses [agences]. Tu as l'équipe du *shelter*, les plus grosses agences, les UN, le mouvement de la Croix-Rouge, USAID, ÉCHO [...] des agences locales, d'autres partenaires comme MSF en tant qu'observateurs. Il n'a jamais été possible, alors qu'ils ont été invités, d'avoir des autorités locales qui viennent, d'avoir des Haïtiens. (OI6)

d'accord, ce plan est mis en place. [Exemple] Voici notre population cible... voici le type de solution..., que nous planifions fournir..., voici l'échéancier sur lequel nous travaillons..., Donc si tu regardes les recommandations du SAG et les recommandations du groupe technique, ils influencent toutes les interventions des membres du *cluster*. Traduction par l'auteur.

²² Vous avez par exemple quelques agences représentant le système des ONG, certains du système de l'ONU, le coordonateur du *cluster* [...]. Et nous regardons qui forme notre *membership*, qui travaillent dans les abris, quels sont les autres acteurs qui sont pertinents.

Cela n'empêche pas que les décisions prises doivent être relayées aux autorités et que dans certains programmes la participation des autorités est essentielle.²³ Néanmoins, lorsque les décisions sont relayées aux autorités, elles ont déjà été prises et discutées dans un processus de prise de décision interne aux *clusters* ou au SAG. Ainsi, leur pouvoir de négociation ou de participation dans la prise de décisions devient moindre, voire nul.

Encore une fois, ces groupes nous ramènent à l'ambiguïté de l'objectif des *clusters*. Sommes-nous devant un simple outil pour augmenter l'efficacité des réponses ou devant un mécanisme qui crée des normes, des stratégies et ainsi rivalisent avec le pouvoir de l'État haïtien, des autorités départementales et des mairies?

L'existence de ces lieux de rencontres vient confirmer la prise de décision et l'influence que peuvent avoir les ONGi et les OI sur le développement du pays, sur les politiques, sur les stratégies de reconstruction, sur le système de santé, sur la relocalisation des populations, etc. Ces rencontres et les décisions qui en découlent viennent renforcer le rôle de certaines ONGi et OI et leurs relations de pouvoir. Ce dernier élément est toutefois difficile à prouver, il s'agit par ailleurs d'une caractéristique du pouvoir. « Le lieu du pouvoir est visible, au centre, mais il est invérifiable, car la tour est munie de volets. Le pouvoir est une présence absente, une virtualité pourtant dotée d'effets réels. » (Rambeau, 2006) Le pouvoir est aussi lié au savoir, ou plutôt, à l'accès au savoir. Ce sera l'objet de la section suivante.

²³À titre d'exemple, plusieurs acteurs-trices rencontrés-es nous ont spécifié que la relocalisation des personnes dans les camps vers de nouveaux abris semi-permanents doit se faire avec la signature des ONGi, des bénéficiaires, des avocats ET des autorités locales, dans ce cas-ci les mairies (OI7; ONG6). Toutefois, cet exemple de travail conjoint n'est pas nécessairement gage d'un partenariat réussi. Une opération rencontrée nous confiait d'ailleurs que les autorités sont obligées un petit peu d'accepter, car ils n'ont pas les moyens de le faire (eux-mêmes) (OI1).

2.3.2 Le pouvoir de l'échange

La littérature sur les *clusters* ainsi que le discours des acteurs-trices qui y participent insiste sur le caractère « communicationnel » du mécanisme des *clusters*. Les rencontres seraient un lieu d'échange d'information sur les zones et les besoins à couvrir, les programmes de chaque organisation, etc. (voir art. 2.1.2). Ce rôle, aussi secondaire que technique si l'on souhaite aborder les enjeux politiques d'une réponse à la crise, sera analysé sous l'angle de la relation entre le savoir et le pouvoir. Cette relation, chère aux analyses foucaaldiennes du pouvoir, constitue la principale critique à apporter à ces espaces d'échange perçus comme apolitiques. Le savoir est ici compris dans le sens de connaissance. Ainsi, nous avançons que ces échanges d'information permettent la création d'un savoir partagé entre les parties prenant part aux discussions.

Le rôle communicationnel des *clusters* est indéniable. Nous l'avons mentionné précédemment dans les objectifs de la coordination (voir art. 2.1.2), les acteurs-trices sont nombreux-euses à reconnaître l'importance de ces informations échangées.

[Les *clusters*] c'est un beau forum d'échange. Normalement ça devrait aussi pouvoir donner un guide, une trame sur laquelle les gens peuvent s'appuyer pour travailler ensemble. Ça ne fonctionne que par les participants. Si les participants ont de l'intérêt et comprennent comment fonctionne le système. (O11)

Maintenant que ce constat est établi, pouvons-nous dire que ces informations confèrent un pouvoir aux participants-es?

Ces rencontres sont non seulement pertinentes pour atteindre les objectifs techniques de la coordination, mais aussi pour les organisations impliquées elles permettent d'augmenter leur participation à la réponse d'urgence, de renforcer leurs capacités, d'adapter leur travail au contexte changeant, voire même de faire du lobby auprès des bailleurs ou des autorités qui seraient présents-es (voir art.2.1.2). Ces constats peuvent paraître évidents, pourtant, peu de personnes rencontrées ont

exprimé l'importance de ces rencontres sur le long terme ou même pour la survie de leur organisation. La responsable de cette OI est sans doute la plus explicite lorsqu'elle dit : « Plus que tu as d'information plus que c'est facile, plus que tu rencontres les partenaires, plus que tu es au courant de ce qui se passe sur la tribune parce que si tu ne sais pas qui fait quoi et bien tu ne peux pas coordonner. » (OI5)

D'autre part, ces échanges durant les rencontres de coordination permettent d'établir l'agenda des priorités dans le secteur. Cet objectif du mécanisme de coordination n'a par ailleurs pas échappé à plusieurs organisations féministes en Haïti qui ont rabroué publiquement les décisions prises par les organisations internationales dans le sous-*cluster* GBV concernant les violences dans les camps.²⁴ Ces organisations de femmes, qui font partie des groupes les mieux organisés dans la société civile haïtienne pour former un contrepoids aux pressions des internationaux, ont démontré que l'agenda des priorités proposées par les ONGi ne correspondait pas aux leurs et aux besoins qu'elles observaient dans les communautés (Martel, 2011). Lorsque ces groupes ont été questionnés sur leur participation aux *clusters* GBV, elles ont décrié le lieu d'échange comme étant un espace parallèle, désancré des réalités haïtiennes (Association 1; Association 2).

Ce lieu d'échange devient très important pour connaître les autres partenaires de ton secteur et ainsi favoriser les projets communs. Les partenariats et la participation locale sont des éléments clés pour favoriser le renforcement des capacités dans l'urgence comme dans la reconstruction. En ce sens, les organisations qui participent à ces échanges d'information sont avantagées dans la création des relations avec les

²⁴ Danièle Magloire et Olga Benoit des organisations *Kay Fanm* et *SOFA*, deux organisations de femmes en Haïti, ont publié un communiqué de presse dans le quotidien local *Le Nouvelliste* afin de critiquer cette attention portée à la question des violences sexuelles dans les camps. Pour consulter le texte : « Clarifications de *Kay Fanm* et de *SOFA* », *Le quotidien Le Nouvelliste*, 9 mai 2011. Disponible en ligne : <http://www.lenouvelliste.com/article.php?PubID=1&ArticleID=92212>.

autres partenaires. Comme le souligne un responsable politique local pour exprimer la pertinence d'intégrer la coordination avec les humanitaires internationaux :

Chaque deux vendredis on est réunis avec toutes les ONG. [Ça nous permet de] connaître les ONG qui fonctionnent parce qu'elles fonctionnent ici alors que nous on fonctionne seulement dans notre quartier et eux partout. Donc ils connaissent toutes les ONG. C'est un plus. (Autorité 1)

Il nous expliquait ainsi l'importance d'être impliqué dans les rencontres de coordination puisque le réseau des ONGi dépassait leur quartier et était habitué de travailler ensemble. Il faisait référence au réseau constitué d'acteurs-trices internationaux-les partageant des pratiques et des connaissances préalables. Nous y reviendrons en conclusion de ce chapitre avec le concept de *Network Power*. Avant d'y parvenir, il sera question d'un autre concept de Grewal, celui de la formation d'une communauté épistémique basée sur le statut d'expert-e.

2.3.3 Émergence d'une communauté épistémique : statut d'expert-e et normes communes

L'idée de communauté épistémique a longtemps été confinée au seul réseau de scientifiques partageant une approche empirique commune (Grewal, 2008, p.284). Pourtant, cette idée peut être étendue à des groupes de professionnels ou d'experts. La communauté humanitaire s'est d'abord forgée grâce à une homogénéisation de leurs pratiques à travers les codes de conduite (CICR, 1996) et manuels d'intervention statuant sur les standards minimaux (Projet Sphère, 2004). Ces documents, devenus la référence des organisations du réseau humanitaire depuis la décennie 1990, ont fait émerger une culture commune : une culture d'intervention et une culture organisationnelle.

Peter M. Haas, dans *Epistemic Communities and International Policy Coordination. Introduction*, définit une communauté épistémique en relations internationales : « [...] *epistemic community is a network of professionals with*

recognized expertise and competence in a particular domain and an authoritative claim in policy-relevant knowledge within that domain or issue-area »²⁵, cité par Grewal (2008, p.283). Le parallèle avec la communauté humanitaire n'apparaît pas d'emblée, pourtant la notion d'expert-e, au cœur d'une communauté épistémique, est largement employée pour distinguer les praticiens-nes humanitaires internationaux-les et les acteurs-trices nationaux-les lors de la réponse à une crise.

Le statut d'expert-e permet de hiérarchiser les relations et de mettre de l'avant la compétence des internationaux au détriment du manque de capacités locales (*voir* art.2.2.2). Le discours dominant laisse entendre que les compétences locales, basées sur les connaissances du terrain, des populations, des besoins, des partenaires et disposant d'une perspective historique sur les enjeux locaux, ne pourraient rivaliser avec l'expertise des acteurs-trices internationaux-les. Ces derniers-ères, forts-es de leur expérience acquise au fil des crises, seraient plus à même de répondre aux enjeux et défis de la réponse humanitaire. Ainsi, leur présence, voire prédominance, dans les divers lieux de coordination (*cluster*, SAG, HCT, CCO, etc.)²⁶ seraient essentielles et plus importante que celles des Haïtiens-nes. Les organisations humanitaires internationales participent ainsi à différents espaces de gouvernance qui créent un savoir commun. La formation de normes, standards et discours communs passe notamment par ces lieux comme nous l'avons souligné précédemment (*voir* art.1.3.2).

Ce statut d'expert-e de l'urgence ne s'est pas uniquement érigé au détriment des acteurs-trices locaux-les, il exclut aussi les acteurs-trices « de développement ». Comme le souligne ce directeur haïtien d'une ONGi à Port-au-Prince :

²⁵ Une communauté épistémique est un réseau de professionnels avec une expertise et des compétences reconnues dans un domaine particulier ainsi qu'une autorité dans la création de politiques à l'intérieur de ce domaine. Traduction par l'auteure.

²⁶ *Humanitarian Country Team* (HCT) et le Comité de Coordination des ONG internationales (CCO) en Haïti sont deux espaces de coordination réunissant des agences humanitaires internationales.

Je sais que [les organisations haïtiennes] ont beaucoup souffert de l'exclusion des *clusters*, bien que ce sont des gens avec beaucoup d'expertise et qui connaissaient le pays [...]. Je le dis souvent, il y a comme un clivage humanitaire qui s'est développé au fil du temps et qui s'est creusé. Il y a un clivage entre l'urgence et le développement, entre l'humanitaire et le développement. C'est comme si les experts humanitaires sont venus et qu'ils disent aux gens du développement de se tasser. (ONG5)

Le manque de cohérence entre la branche développement et la branche urgentiste à l'intérieure d'une même organisation a été maintes fois entendues dans nos entrevues. Cette tension révèle du même coup les logiques parfois contradictoires entre la phase d'urgence et celle de développement (Lemay-Hébert, Martel et Robitaille, 2013).

De plus, cette communauté, comme toute celle basée sur l'expertise, possède une forme de langage propre et a recours à des références communes peu accessibles pour les acteurs-trices qui intègrent les *clusters* pour la première fois.

Au-delà du langage parlé, les acteurs humanitaires internationaux, ces experts de l'urgence, ont recours à un jargon technique trop souvent hermétique pour les acteurs locaux. La spécialisation qu'implique la participation à ces rencontres est confirmée par la présence dans les organisations internationales d'une catégorie d'emploi pour les spécialistes de la coordination. (Martel, 2012, p.16)

Effectivement, certaines ONGi mettent sur pied une équipe d'experts-es pour participer à la coordination via les *clusters*.

[A] team usually has a coordinator, an information manager [...] we surely have technical advisors... [Our organization] has been consistently providing the technical advisors for the shelter cluster. [...] And here we actually deployed a number of technical advisors, [...]. We had a specialist supported by [our organization], now we have a community planning, camp planning [advisor]...

so on the technical side we have been consisting and giving support to the system. (ONG6)²⁷

Cette expertise technique s'est développée au fil de leur participation au système de coordination dans différentes crises. Ainsi, il est difficile pour une organisation locale de détenir autant de connaissances techniques et de ressources humaines uniquement pour la coordination. Évidemment, une majorité de ces experts-techniques sont des expatriés-es.

Le cas des abris est emblématique. La conception des abris de transition, bien que les modèles varient d'une organisation à l'autre, a suivi les modèles proposés dans les *clusters*. Plutôt que de faire appel à des architectes locaux, la conception s'est basée essentiellement sur une expertise internationale. « *Most of the time yes, there is an expat deployed with the cluster team. There are many different models of t-shelter that have been used in every emergency. So a library of models exists.* » (ONG6)²⁸ À partir de ces modèles génériques, il y a une certaine adaptation aux contextes locaux. « *So the models exist. The thing in each country is just an adaptation of those models, like I say, here we had to adapt it to hurricane, earthquake resistance...* » (ONG6)²⁹

Autrement dit, le fait d'appartenir à cette communauté, à ce réseau, permet d'homogénéiser les pratiques et de développer une expertise commune qui ne requiert

²⁷ [...] L'équipe a normalement un coordonnateur, un gestionnaire de l'information [...] des conseillers techniques. [Notre organisation] a fourni de l'expertise technique pour le *cluster*. [...] ET ici nous avons déployé un certain nombre de conseillers techniques. Nous avons un spécialiste supporté par notre organisation, maintenant nous avons un planificateur communautaire, un planificateur des camps... donc au niveau technique, nous avons supporté le système. Traduction par l'auteur.

²⁸ La plupart du temps oui, un expatrié est déployé avec l'équipe du *cluster*. Il y a différents modèles d'abris transitoires qui ont été utilisés dans chaque urgence. Donc une librairie de modèles existe. Traduction par l'auteur.

²⁹ Donc les modèles existent, mais dans chaque pays il y a une adaptation. Comme je le disais, ici on a dû les adapter aux ouragans, aux tremblements de terre... Traduction par l'auteur.

pas la participation locale. Dans cette perspective, l'expertise locale vient uniquement après la conception, dans la mise en œuvre des abris par exemple.

So, some of them just deliver and put them up, some of them rely on beneficiaries to provide the labor to construct it. We have a team of carpenters that put the shelter together, a team of engineers, supervisors...the beneficiaries provide some of the labor support for preparing the site [...]. (ONG6)³⁰

Nous restons encore dans une logique où la participation locale découle non seulement d'une prise de décision des acteurs-trices internationaux-les, mais se restreint à la mise en œuvre plutôt qu'à la conception des programmes.³¹ Ce fonctionnement maintient le rapport hiérarchique entre les organisations qui détiennent l'expertise et la communauté qui reçoit l'aide.

2.3.4 Déficit démocratique

Nous concluons cette section sur les mécanismes de coordination comme des lieux de pouvoir avec la question de la représentativité politique de ce système et des acteurs-trices qui y participent. Notre approche politique nous permet de questionner ces derniers-ères à travers le spectre de l'appropriation locale (*voir* chap.3), des relations de pouvoir et de la représentativité politique.

Le système de coordination des Nations Unies pourrait, en un sens, s'apparenter à un modèle de prise de décision démocratique. Le représentant d'une OI nous a présenté de cette façon les structures de prises de décision, calquées sur un modèle de participation à plusieurs niveaux :

³⁰ Certains ne font que le livrer et l'installer, d'autres misent sur les bénéficiaires pour le construire. Nous avons une équipe de charpentiers qui met l'abri en place, une équipe d'ingénieurs, de superviseurs,... Les bénéficiaires fournissent une partie du travail pour préparer le site. Traduction par l'auteur.

³¹ Il faut néanmoins saluer les efforts déployés par certaines organisations en Haïti pour faire participer les bénéficiaires et les communautés dans la construction de leurs abris afin d'éviter qu'ils soient revendus.

La coordination de tous les jours, ce sont les *clusters* où tu annonces les informations et tout ça. Les TWIG (*technical working groups*), ce sont des groupes de travail sur des choses spécifiques où les plus spécialisés se rencontrent et définissent les standards et le SAG qui regroupent les plus gros acteurs, les acteurs qui ont leurs mots à dire, les donateurs, pour prendre des décisions, donner des recommandations et les propositions au *national cluster meeting*. (OI6)

Toutefois, ce système présente trois problèmes majeurs. D'abord, les actrices représentées-es ne correspondent pas aux élus-es, aux représentants-es des populations, etc. Le parallèle avec une prise de décision démocratique se limite donc à la structure. En prenant de telles décisions, qu'elles soient techniques ou stratégiques, on néglige le caractère antidémocratique et non représentatif de ces décisions.

Il y a ensuite le problème de l'imputabilité, corollaire du problème de l'absence des autorités locales dans ce mécanisme. Les systèmes de coordination et les décisions qui en résultent sont politiquement illégitimes puisque les organisations de la communauté humanitaire qui y participent sont essentiellement redevables à leurs bailleurs, généralement situés dans les pays du nord. C'est cette responsabilité envers les bailleurs plutôt que les bénéficiaires de l'aide que Sogge et Bieckart (1996) qualifient de déficit démocratique des ONG humanitaires. Évidemment, cela n'empêche pas les ONGi, les OI et les agences onusiennes qui interviennent de mettre au cœur de leur mandat la responsabilité envers les bénéficiaires de leur aide. Les documents normatifs³² des ONGi placent d'ailleurs au centre de leurs priorités les questions de responsabilités envers ceux et celles qui reçoivent l'aide. Le principe de représentativité n'en est pas moins rompu lorsque les ONGi doivent rendre des

³² Codes de conduite (CICR, 1996) et manuels de praticiens-nes (Projet Sphère, 2004; Compas Qualité, 2009). Ces documents, fréquemment mis à jour, forment l'essentiel, des normes, standards et guides pour les organisations humanitaires. D'importantes initiatives ont été mises sur pied afin de répondre au manque de responsabilité des organisations humanitaires envers les populations. Ainsi, le manuel « COMPAS Qualité », développé en 2009 par le Groupe URD, tente de répondre à ces enjeux en plaçant les populations affectées au cœur de l'analyse de la qualité des réponses humanitaires.

comptes, ces dernières le feront d'abord à leurs bailleurs. Un analyste de la situation en Haïti, aussi à la tête d'une ONG haïtienne, nous confiait ceci concernant le peu de contrôle des autorités haïtiennes sur les ONGi suite au séisme :

Lequel PM va dire : 'écoutez, vous envoyez bien des rapports à vos sièges (au nord) [...] Alors pourquoi vous ne nous donnez pas ces rapports.' Il y a toujours ce problème qui est réel, mais qui ne date pas en définitive de l'urgence, ça date d'avant. C'est tout le suivi que l'État devrait exercer au niveau des ONG, à travers les rapports, à travers une certaine modernisation des pays aussi pour la mise en ligne de toutes les informations. Ça n'a jamais été fait, ça ne marche pas, le fait est qu'il n'y a rien qui fait le suivi.

Compte tenu de la difficulté pour les autorités locales d'avoir accès aux rapports des organisations humanitaires sur leur territoire, cela ajoute la question de la transparence. Les résultats d'un rapport du *Disaster Accountability Project* (DAP) sont éloquentes à cet égard. Leur recherche démontre le peu de transparence des ONGi sur le territoire haïtien. À peine huit des 196 organisations ciblées (principalement américaines) par l'étude publiaient des informations régulières sur leur site et seulement 496 ONG étaient enregistrées auprès de l'Unité de coordination des ONG mise en place par les autorités haïtiennes suite au séisme (DAP, 2011). Ce manque de transparence n'est donc pas seulement auprès des autorités locales, mais aussi des donateurs privés.³³

En conséquence, 1) le peu de participation dans les instances de coordination des autorités démocratiquement élus, notamment au niveau de la prise de décision; 2) l'imputabilité (*accountability*) envers les bailleurs et les sièges plutôt que les autorités et les populations; et 3) le manque de transparence des organisations humanitaires nous oblige à conclure au déficit démocratique qui entoure les décisions prises par ces acteurs-trices dans le cadre des *clusters* et des SAG.

³³ Évidemment la plupart de ces organisations produisent des rapports comptables, mais dans l'ensemble, le manque de transparence fait en sorte que les gens qui donnent ne savent pas toujours de quelles façons sont dépensés les milliards reçus en dons par ces organisations privées.

2.4 *Network Power* : des réseaux humanitaires internationaux

Pour conclure notre chapitre sur la coordination humanitaire et l'analyse de ses mécanismes, nous reviendrons sur le cadre d'analyse du *Network Power* (voir chap.1) à la lumière de ce qui a été présenté. Pour justifier les difficultés de se coordonner avec les acteurs-trices locaux-les, on mentionne généralement le manque de volonté des acteurs-trices, les intentions ou intérêts divergents, le manque de capacités, la personnalité du coordonnateur-trice, le nombre de participants-es, ainsi qu'une série d'arguments qui tient rarement compte d'un aspect central des divergences entre la communauté humanitaire et les autorités locales, voire même les organisations de la société civile : celle de l'appartenance à une communauté, un réseau. Ce réseau dépasse les frontières nationales, il dépasse la crise en cours et les enjeux strictement liés à cette intervention.

Des auteurs-es font référence à différentes notions pour qualifier ce phénomène. Agier décrit ce qu'il qualifie de dispositif mondialisé : « un ensemble d'organisations, de réseaux, d'agents et de moyens financiers répartis dans différents pays [...] » (Agier, 2008, p.289). Pour Pandolfi, cette association d'acteurs-trices qui transcende les crises sera qualifiée de *souveraineté mouvante* (Pandolfi, 2002). Pour notre part, nous ferons référence au cadre d'analyse du *Network Power* de David Grewal. D'une part, parce que celui-ci renvoie à une vision éminemment politique de la coordination et d'autre part, puisque son cadre analytique renferme une série de concepts qui ont des liens avec les logiques étudiées. Ses références à la communauté épistémique, aux relations de socialibilité et à la formation de standards communs créant des réseaux d'acteurs-trices nous permettent de faire un parallèle avec le réseau humanitaire.

Dans son analyse sur la globalisation et les réseaux qui émergent de ce phénomène, Grewal fait référence à une coordination sociale entre les membres d'un réseau. Cette coordination provient du fait que les membres partagent ce qu'il qualifie de « standard ». Ce standard, lorsqu'il devient la norme partagée, revêt une force ou

un pouvoir sur les non-adhérents-es. La notion de réseau mérite toutefois quelques précisions. Selon Grewal, « *a network is an interconnected group of people linked to one another in a way that makes them capable of beneficial cooperation, which can take various forms, including the exchange of goods and ideas* » (Grewal, 2008, p.20)³⁴. Les membres du réseau entrent en contact par différentes sources de médiations. Dans le cas qui nous occupe, les sources de médiations sont multiples et permettent une certaine harmonisation entre les membres. Dans cette section, nous constaterons d'une part, l'émergence d'un réseau d'experts-es humanitaires qui entrent en relations pour créer un standard commun. Puis, nous concluons avec une idée centrale au cadre d'analyse, celui de la suppression des modes alternatifs de coordination.

2.4.1 Relations de sociabilité et standards communs

Dans sa vision du *Network Power*, Grewal considère que l'aspect politique de son concept provient des relations de sociabilité. Ce sont les structures sociales, émergeant de la globalisation, qui construisent le *Network Power*. De prime abord, les participants-es à ces relations n'ont pourtant rien de politique. (Grewal, 2008, p.46) Les résultats de ses relations construisent les conventions et activités du réseau. Les exemples que Grewal utilisent pour démontrer cette logique sont aussi éclectiques et variés dans l'histoire que le passage au système métrique et l'utilisation de Windows. Dans la même logique, l'usage du mécanisme des *clusters* et l'ensemble des mécanismes, méthodes et outils mis en place pour répondre aux crises, sont devenus la norme dans la réponse humanitaire.

³⁴ Un réseau est une interconnexion de groupe de personnes lié aux autres de façon à les rendre capables d'une coopération bénéfique, qui peut prendre plusieurs formes, incluant l'échange de biens et d'idées. Traduction par l'auteure.

L'un des éléments qui a permis la coordination sociale et l'émergence de ce standard provient de la proximité, culturelle et normative, entre les membres. « *This social coordination is achieved via standards that provide the framework for global cooperation – the languages, points of reference, customs, rules, laws and regulations – [...]* » (Grewal, 2008).³⁵ Cette proximité est entre autres le fruit de la technologie et demeure un élément clé du rapprochement entre les acteurs-trices dans le cadre des *clusters*. L'accès à la technologie, notamment à internet, mais aussi aux télécommunications, est central pour participer aux rencontres de coordination. Toutes les informations échangées, sur le lieu, la date, les documents préparatifs, l'ordre du jour et les participants-es se trouvent sur internet. Le site *oneresponse*, bien connu des humanitaires, est une mine d'informations essentielles.

On aborde rarement de front la question culturelle. « Les organisations internationales auront davantage tendance à s'allier avec d'autres organisations humanitaires internationales détenant des capacités et une culture organisationnelle équivalentes ou complémentaires. » (Martel, 2012, p.16). Plus les acteurs-trices sont homogènes, plus la coordination est aisée. Comme le soulignait Stephenson (2005) en référence aux *dilemmes de la coordination*, la multiplicité de types d'acteurs-trices nuit à la coordination (voir sect.1.2).

Les standards communs participent à une culture construite et à la formation d'une collectivité. Plus encore, « [...] *a standard defines the particular way in which a group of people is interconnected in a network.* » (Grewal, 2008, p.21)³⁶ La communauté est construite par ces rencontres, ces normes, ces standards, ces

³⁵ La coordination sociale est atteinte via les standards que produisent le cadre de coopération globale – le langage, le point de référence, les règles, les lois et la régulation – [...]. Traduction par l'auteur.

³⁶ [...] Un standard définit la façon particulière par laquelle un groupe de personnes est interconnecté dans un réseau. Traduction par l'auteur.

recommandations. Cela leur confère le pouvoir de ces standards consensuels devant les autres acteurs-trices.

Le *cluster* n'est pas le seul standard commun à ce réseau, plusieurs autres espaces d'échange ont participé à sa création. Il suffit de mentionner les réseaux d'humanitaires internationaux (ALNAP, IASC) et régionaux (*Interaction* aux États-Unis, *International Council of Voluntary Agencies* (ICVA) en Europe), les codes de conduite partagés (Code de conduite de la Croix-Rouge), les manuels techniques devenus des bibles de l'humanitaire (Projet Sphère) ou les espaces de diffusion (*reliefweb*, *alert.net*, *onerespone*), etc. Le système des Nations Unies contient à lui seul une série de groupes qui rassemblent souvent les mêmes acteurs-trices (ONG3). Ainsi, ces mêmes acteurs-trices se trouvent dans les différentes instances ce qui favorise leur harmonisation. Cette harmonisation implique aussi des relations préalables aux crises. Par conséquent, certaines *organisations* du réseau ont des ententes informelles de collaboration. Nous avons interrogé la représentante d'une OI à Port-au-Prince sur la présence de partenariats récurrents avec des ONGi :

Les plus grosses [organisations] seront toujours là de toute façon. [...] en même temps le monde *humanitaire* est assez petit. C'est un partenariat non officiel, [cette ONGi] intervient, on se coordonne, on se parle. Il me rend service, je leur rends service. C'est une question de fonds et de budget des bailleurs de fonds. (OI5) Ce type de partenariat implicite existe entre des ONGi médicales : « Eux font le médical, les cliniques mobiles, et nous la nutrition. Il nous réfère les malnutries. » (ONG2)

Ces relations favorisent le partenariat et la collaboration entre les acteurs-trices internationaux-les, mais rend l'intégration des acteurs-trices haïtiens-nes d'autant plus difficile qu'ils ne partagent pas ses liens préalables.

Il est intéressant d'observer l'étanchéité de ce réseau non seulement pour les acteurs-trices locaux-les, mais aussi pour ceux et celles qui ne font pas partie de cette communauté humanitaire. Il s'agit par exemple d'acteurs-trices internationaux-les qui

disposent d'un siège ou d'une attache dans un pays occidental, mais qui ne sont pas inclus dans ce réseau à cause de multiples facteurs. Il s'agit par exemple des petites organisations, Fondations ou Églises qui fonctionnent en marge du réseau de grandes acteurs-trices humanitaires parce qu'elles agissent dans un seul pays.³⁷ Le cas type serait une organisation américaine, bénéficiant de fonds propre venant d'une église ou d'une communauté spécifique et qui est installée dans un département en Haïti depuis plusieurs années. Cet acteur ne partage pas de culture, de langage ou de savoir commun avec les autres membres du réseau. Une représentante d'OI résume parfaitement cette idée de réseau de la façon suivante : « En Haïti ce qui est particulier c'est que beaucoup d'organisations ne sont pas incluses parce qu'ils ne connaissent pas. Il y a beaucoup de petites organisations qui viennent des USA. Elles sont en dehors du système. » (OI1) Un autre exemple serait les acteurs-trices humanitaires ne provenant par des principaux États impliqués dans l'aide internationale. Nous savons par exemple que les Cubains et les Brésiliens ont fait un travail majeur en Haïti suite au séisme, mais ils ont opéré en vase clos sans se joindre à la communauté d'acteurs-trices, ni aux rencontres de coordination. Plusieurs interviewés-es en font mention, toujours en précisant ne pas avoir beaucoup d'information sur leur travail (ONG10; ONG11).

2.4.2 Suppression des modes alternatifs de coordination

La présentation de l'implantation du système des *clusters* en Haïti a démontré qu'il s'est fait sans égard aux espaces locaux qui existaient (voir art.2.1.1). Les impacts de ce constat peuvent être compris à travers l'analyse de Grewal. Effectivement, le mécanisme de coordination en Haïti lorsque survient un désastre est

³⁷ Dans le discours des membres du réseau humanitaire, il y a les « bonnes » et les « mauvaises » organisations humanitaires – les bonnes font parties du réseau, se coordonnent, utilisent un langage commun, alors que les autres sont en marge, font à leur tête, sont politisées, inefficaces, etc. Il est étonnant de voir à quel point on juge le travail de ces organisations qui pourtant sont souvent présentes dans le pays depuis des décennies et reçoivent un certain respect des communautés.

remis entre les mains de la Direction de la protection civile (DPC). Ville de Goyet et *al.* (2011, p.126), rappelle que le gouvernement haïtien met normalement en place un Centre d'opération d'urgence (COU) afin d'assurer la coordination entre les différentes institutions. Le COU n'a toutefois pas été activé après le séisme. Est-ce dû à la désorganisation du gouvernement en raison de l'importance de la catastrophe qui a touché le cœur des institutions ou à la désuétude de ce mode de coordination depuis l'implantation des *clusters* quelques années plus tôt ? Difficile de le savoir avec exactitude. En l'occurrence, cette absence a créé pour Ville de Goyet et *al.* (2011, p.127) « un vacuum institutionnel » pour plusieurs institutions nationales. Le lien entre les éléments susmentionnés au sujet de l'exclusion des sphères de coordination (prédominance de l'anglais, lieu des rencontres, langage technique hermétique, culturelle organisationnelle commune, connaissance préalable du mécanisme, etc.) et l'incapacité pour la DPC d'asseoir un leadership est toutefois bien réel. L'enjeu c'est aussi posé au sujet des tables sectorielles dirigés par les agences gouvernementales. La coordination devait retourner vers ces tables pour permettre de mettre fin aux *clusters*. Pourtant, nous verrons dans le troisième chapitre que la transition vers ces tables a été très lente, voire même houleuse.

Bref, l'appartenance à ce réseau provient du fait qu'ils partagent tous un (ou des) standards. Les membres du réseau partagent un langage, un savoir commun et des pratiques qui dépassent la crise à laquelle ils interviennent. L'apprentissage des crises humanitaires passées, des stratégies pour répondre à celles-ci, joint à la mobilité des praticiens-nes et à la présence des organisations de ce réseau d'une crise à l'autre, participent à créer le *Network*. Sans que ceci soit nécessairement prévu ou voulu, le pouvoir de ce réseau provient de la suppression des modes alternatifs de coordination tout en marginalisant les autres espaces de coordination, mais aussi à la création des normes, au déficit démocratique, etc. Ce pouvoir du standard entre en conflit direct avec la souveraineté d'Haïti en contournant les autorités politiques.

CHAPITRE III

TRANSITION : VERS UNE RÉ-APPROPRIATION DES

ESPACES DE COORDINATION. ÉTUDE COMPARÉE

DES SECTEURS WASH ET SANTÉ

Ce chapitre sera l'occasion de constater les effets de l'exclusion des acteurs-trices locaux-les décrite précédemment. Nous insisterons sur le dernier aspect du cadre d'analyse, celui de la ré-appropriation des lieux de prise de décision --dans ce cas-ci des espaces de coordination-- par les autorités haïtiennes. La temporalité de l'urgence en Haïti, la succession de ses crises et l'imbrication des phases d'urgence, de relèvement et de développement agissent comme autant de défis pour éviter une pérennité de l'urgence. En ce sens, la transition pour sortir de la logique de crise, qui constitue le talon d'Achille des acteurs-trices humanitaires, sera placée au cœur des objectifs pour mettre fin à la substitution par des acteurs-trices internationaux-les.

Afin d'analyser les enjeux liés à une transition des instances internationales vers des instances locales, la coordination du secteur de l'eau et de l'assainissement (WASH) sera comparée à celui de la santé. Nous reviendrons sur les limites de la coordination dans ces secteurs avant et pendant la crise pour expliquer les défis de la sortie de l'urgence.

3.1 Entre urgence et développement

Le lien entre urgence et développement est une thématique récurrente dans la littérature sur l'humanitaire depuis la décennie 1990¹. La première génération de débats mettait l'accent sur les catastrophes naturelles et le lien logique qui devrait exister entre l'urgence et le développement. Ce lien s'est surtout révélé par le renforcement des capacités des communautés grâce à des projets de développement qui permettent de réduire leurs vulnérabilités lorsqu'une crise surgit (Harmer et Macrae, 2004, p. 2). Par exemple, des programmes de conservation d'eau, de surveillance des inondations ou de nourriture contre argent (*food for cash*) peuvent renforcer les capacités des communautés à faire face aux catastrophes. Ces initiatives rompent avec des pratiques de l'urgence qui répondent uniquement aux besoins de base sans se préoccuper de la préparation aux crises à venir. Ce débat connu comme le *continuum entre l'urgence et le développement* a toutefois évolué au fil des années. Une deuxième génération de débats s'est concentrée sur les enjeux de sécurité liés à ce continuum. L'émergence du concept de sécurité humaine dans la décennie 1990 et les attentats du 11 septembre au tournant du millénaire ont eux aussi accentué cette tendance qui a influencé tout un pan de la littérature (Harmer et Macrae, 2004)².

D'autres ouvrages ont ouvert la voie, c'est notamment le cas du livre *Entre urgence et Développement* dirigé par Pirotte, Husson et Grünwald (2000). Ce livre remet en question les modalités des interventions afin de mieux s'adapter au phénomène de crise. La suspension des projets de développement lorsqu'une crise éclate, les crises récurrentes minant le développement et la multiplication des crises

¹ On peut retracer des références à ce lien avant 1990, notamment lors des crises alimentaires de la corne de l'Afrique dans la décennie 1980 (Thomas et al., 1989). Certains documents ont mis la table aux débats qui auront cours dans la décennie 1990, par exemple celui d'Anderson et Woodrow (1989), *Rising from the Ashes: Development Strategies in Times of Disaster*.

² Au cœur de ce débat, on retrouve la sécurisation de l'aide, l'intégration des objectifs de sécurité dans les programmes d'aide internationale. Une abondante littérature couvre ces questions. Entre autres Duffield (2004), Heldgaard et Anderskov (2004), Macrae et Harmer (2003) et Kaldor (1999).

humanitaires complexes sont quelques-unes des réalités qui obligent à questionner ce lien de nouveau.

Cette section nous permettra d'introduire les limites du continuum urgence et développement, notamment en raison de l'impératif humanitaire, concept central de l'urgence et sur lequel nous reviendrons plus loin. Finalement, nous replacerons ces débats dans le contexte haïtien, qui se caractérise par la récurrence, voire la pérennité de l'état de crise.

3.1.1 Dynamiques opposées : quand l'urgence nuit au développement

Le continuum a bien évolué depuis les premiers débats sur le sujet. On constate entre autres l'ajout de différentes phases entre l'urgence et le développement. Les acteurs-trices parlent maintenant de relèvement (*recovery*), de relèvement précoce (*early recovery*)³, de reconstruction ou de réhabilitation, puis de développement. Chacune de ces phases se distingue par des objectifs et des dynamiques propres qui, parfois, entrent en contradiction les unes avec les autres. Le modèle type de l'aide se base sur un tableau présentant l'urgence, le relèvement et le développement comme une suite temporelle logique (voir Figure 2.1). Cependant, la simplicité excessive de ce modèle ne passe pas le test de la réalité, et l'ajout de plusieurs phases dans le continuum urgence et développement témoigne de la complexité des contextes de crise humanitaire.

Selon OCHA, l'assistance humanitaire vise à sauver des vies et à alléger la souffrance des populations affectées par une crise (OCHA, 2003). La phase qui suit logiquement la réponse d'urgence humanitaire est celle de relèvement (*recovery*) ou

³ La notion *early recovery* vient du *Humanitarian Response Review* (HRR) (Adolfino et al., 2005) alors que le terme *economic recovery* existait déjà depuis 1994. Cette notion de relèvement précoce a été intégrée aux *clusters* en 2005-2006. Les groupes de travail *early recovery* visent à remplir les lacunes laissées par les autres *clusters* (Bailey, 2010). D'ailleurs, des *clusters Early Recovery et Recovery* ont été mis en place en Haïti et dans plusieurs crises comme en Ouganda et en RDC.

de relèvement précoce (*early recovery*). Selon Sisa (2011), cette phase doit permettre de retrouver l'état qui précédait la crise. L'aide au développement doit pour sa part répondre à des objectifs à long terme et vise à transformer les racines socio-économiques d'un pays, d'une région ou d'une communauté. On considère généralement que les programmes de développement doivent renforcer les capacités des populations ou des communautés visées. Chaque phase répond ainsi à des objectifs distincts.

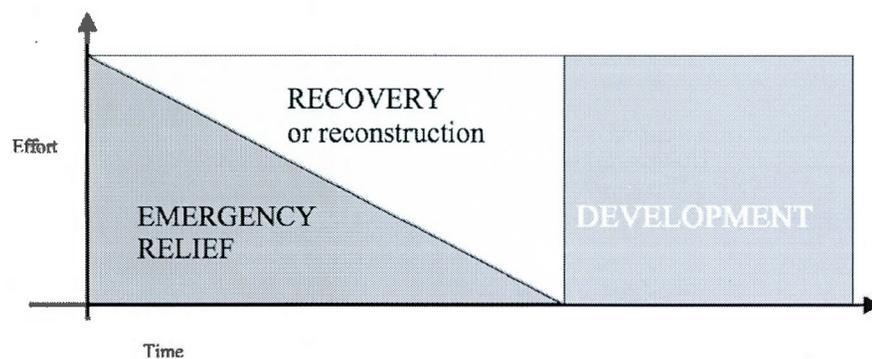


Figure 2.1 Phases d'intervention telles que présentées dans la littérature (Lemay-Hébert, Martel et Robitaille, 2013)

Les phases peuvent toutefois entrer en confrontation plutôt que se suivre. L'objectif strict de sauver des vies, entendu comme l'impératif humanitaire, nécessite une efficacité et une rapidité de réponse sans égard aux objectifs à plus long terme. Plus encore, les objectifs poursuivis dans l'urgence amenuisent souvent les capacités locales et le système qui préexistait à la crise (Lemay-Hébert, Martel et Robitaille, 2013). Une humanitaire travaillant pour une OI en Haïti a d'ailleurs admis que la phase de transition pour sortir de l'urgence est souvent douloureuse.

On est des spécialistes dans l'urgence, dans le développement de stratégies et de cadres de référence. C'est dans cette phase qu'il y a beaucoup d'erreurs, notamment dans l'implication des structures locales. C'est dans cette phase d'urgence qu'on doit être efficace : efficace [correspond souvent à] sauver des vies, mais dans une autre phase l'efficacité est autre. (OI2)

Ainsi, des actions prises dans l'urgence sont difficiles à soutenir à la sortie de celle-ci.

Cet état de fait vient remettre en question la linéarité des réponses aux crises et explique en partie la difficulté d'élaborer des stratégies de sortie pour transiter de l'urgence vers le relèvement ou la reconstruction. L'imbrication complexe des différents projets des ONGi, des OI, des agences onusiennes et des ONG locales font en sorte qu'un projet d'urgence, comme une clinique mobile qui offre des soins gratuits, peut réduire à néant les efforts d'une autre organisation pour renforcer un hôpital local qui offre les mêmes soins que les cliniques mobiles, mais à faibles coûts (voir sect.3.3). Autrement dit, l'inflation des salaires due à l'arrivée des ONGi, la gratuité des services en concurrence avec le système local payant et le drainage des ressources humaines par les ONGi font partie des effets indésirables liés à l'urgence. Nous tenterons de les mettre en évidence à l'aide des cas étudiés ici. Plus encore, le rythme d'intervention propre à l'urgence a souvent un effet négatif sur les organisations et les populations.

La vitesse de travail n'est pas la même. La structure doit être adaptée aux deux vitesses. Par exemple, si une urgence arrive demain, il faut être réactif et ne pas [être] freiné à cause d'une machine trop lourde, mais [on doit] s'assurer que les projets de développement se poursuivent quand même. [...] Après, ce n'est pas toujours évident vis-à-vis des bénéficiaires. Les projets d'urgence donnent beaucoup de services en peu de temps pour un volume de bénéficiaires très important. Alors que dans le développement, il y a moins de bénéficiaires, c'est plus communautaire, avec les partenaires locaux, plus long terme, etc. (ONG3)

Ces effets peuvent même affaiblir le développement sur le long terme. La coordination entre les acteurs-trices, notamment afin d'éviter de nuire au travail des autres organisations, devient centrale. Pour que les dynamiques propres à chaque phase ne s'annulent pas et que de fait, les ONG se nuisent, une humanitaire propose trois éléments à améliorer dans l'urgence : la communication et le faire ensemble, l'implication des communautés et enfin les partenariats (OI2).

Les contradictions entre les phases d'intervention viennent aussi de la division entre les spécialistes de chaque phase. La tendance est de croire qu'il existe des organisations de développement comme Oxfam, CARE ou CECI et des organisations d'urgence comme MSF ou ACF. Pourtant, le cloisonnement des organisations dans une phase ou l'autre est démenti par la réalité. En fait, peu d'organisations répondent à une seule phase de l'aide. Elles ont certes des spécialités, mais l'imbrication des phases d'intervention, accentuée par les crises humanitaires complexes et les crises récurrentes, ont fait évoluer les ONGi. D'ailleurs, la question du financement des urgences peut avoir accentué l'imbrication des phases puisque les crises humanitaires attirent plus facilement de l'argent que les projets de développement ou de prévention des désastres. Comme le soulignent Harmer et Macrae (2004, p. 3), « *Humanitarian budget lines were uncomfortably stretched to encompass more developmental approaches in situations where donor governments, for political reasons, restricted funding to 'lifesaving' response.* »⁴ Par conséquent, la plupart des organisations dites de « développement » ont participé à la réponse d'urgence en Haïti et vice versa. Les ONGi spécialisées dans l'urgence, pour des raisons de financement⁵ ou un désir de pérenniser leur projet, maintiennent eux aussi leur présence bien au-delà de la phase dite d'urgence humanitaire. En outre, la division des spécialités entre l'urgence et le développement se trouve maintenant au sein même des organisations. On en vient même à observer des contradictions à l'intérieur des organisations entre la branche urgence et la branche développement.

Il y a un clivage entre l'urgence et le développement, entre l'humanitaire et le développement. C'est comme si les experts humanitaires sont venus [après le séisme] et qu'ils disent aux gens du développement de se tasser. Moi par

⁴ La ligne budgétaire de l'humanitaire était inconfortablement étirée afin d'inclure des approches développementales dans une situation où les gouvernements donateurs, pour des raisons politiques, restreignent le financement à la réponse pour sauver des vies. Traduction par l'auteur.

⁵ Certaines ONGi ont reçu tellement de financement pour répondre au Tsunami en Asie du Sud-est ou au séisme en Haïti qu'elles poursuivent leur présence au-delà de la phase d'urgence humanitaire.

exemple qui suis autant humanitaire que développement [...], j'ai dit aux gens : dans un pays vulnérable comme Haïti, le lien entre urgence et développement n'existe quasiment pas. (ONG5)

Le président d'une association d'ONG en Haïti témoigne des tensions à l'intérieur des ONG qui divisent leur tâche et leur personnel selon le clivage urgence et développement.

Le groupe HCT [*Humanitarian Country Team*] regroupait des représentants de programmes humanitaires, mais pas les chefs de missions. Selon moi, il y a peu de relations dans la même institution entre les urgentistes et le long terme. Au contraire, il y a des frictions. Lorsque les urgentistes arrivent, c'est: « *dégage et je prends la place* ». On arrive avec des expatriés, de l'argent, beaucoup de capacités et de compétences étrangères. Aucun relais [n'est fait] avec les organisations locales, trop lentes, pas formées pour cela et qui ne font qu'augmenter les problèmes. Ils arrivent avec une telle [force], c'est une organisation quasi militaire. D'ailleurs, il y a plusieurs logisticiens qui sont d'anciens militaires dans ces organisations. On voit bien ce côté drapeau... Mais ce n'est pas bien reçu du personnel en place. Et les projets continuent parce que la plupart de leurs projets sont en milieu rural, pas à Port-au-Prince. Il y a des frictions et il y a un manque de compréhension mutuelle. Les personnes dans le HCT ne sont pas les mêmes que celles membres du CLIO (Association d'ONG de développement en Haïti). C'est une situation complètement schizophrène [...]. Rapidement les gens qui sont là, hiérarchiquement pratiquement supérieurs aux chefs de mission, ne connaissent rien d'Haïti. (ONG 9)

Ce passage résume bien les différentes tensions non seulement entre les équipes d'urgence et de développement, mais au niveau des pratiques et de la perception des gens du terrain.

A contrario, le fait que des organisations spécialisées en développement interviennent dans la période d'urgence a eu certains effets positifs sur les réponses. Des ONGi ont amené avec eux certaines pratiques du développement, notamment au niveau du renforcement des capacités et du partenariat. Ces pratiques sont intégrées dans l'aide au développement depuis plusieurs décennies; il n'est donc pas étonnant que les ONGi de développement soient très critiques quant aux pratiques de

l'humanitaire.

[Notre ONG] ne gère pas les activités, nous ne sommes jamais opérationnelles. Nous opérons toujours à travers des partenaires locaux. Dans l'urgence on n'arrive pas véritablement à le faire comme on l'aurait souhaité. Il n'y a pas d'acteurs locaux spécialisés dans la réponse humanitaire, mais c'est vrai aussi que les organisations internationales n'ont pas fait d'efforts pour laisser ce savoir-faire. Je critique [cette situation] de façon systématique au sein [de notre organisation]. On se contente d'être opérationnel à fond. Même le personnel technique le plus élevé est expatrié. [...] Il y a des capacités locales qui auraient pu acquérir l'expérience. On ne peut pas prétexter qu'il n'y a pas eu de temps pour le faire. Il n'y a aucun renforcement des capacités locales. Ce n'est pas dans leur logique de travail. (ONG 1)

Cette citation peut toutefois être nuancée par le travail d'autres organisations spécialisées dans l'urgence qui parviennent à travailler avec des partenaires locaux malgré la difficulté de renforcer les capacités en situation de crise.

On a plusieurs partenariats avec d'autres organisations pour la plupart internationales, mais certaines sont locales. Ça dépend en fonction du type de projet. [...] Dans l'urgence, lorsqu'on connaît moins le tissu local [c'est plus difficile]. Aujourd'hui ça change et nous avons de plus en plus de partenaires locaux. (ONG 3)

D'ailleurs, les crises subséquentes ont permis certains apprentissages. En Haïti, plusieurs ONGi qui étaient déjà sur place avant le séisme ont tenu à maintenir les programmes de développement malgré la crise. Les programmes de soutien aux agriculteurs en région sont un bon exemple des programmes à maintenir pour avoir une cohérence sur le long terme (ONG 5). Toutefois, ces tentatives sont parfois freinées par les luttes internes au sein des organisations entre les branches urgence et développement. Le drainage des ressources pour l'urgence lorsque survient une crise rend difficile le maintien des programmes qui ne répondent pas à l'objectif de sauver des vies, c'est-à-dire à l'impératif humanitaire.

3.1.2 La « temporalité » de l'urgence : crise permanente en Haïti

L'urgence humanitaire impose une certaine temporalité. Le recours à des termes comme crise, catastrophe et désastre est devenu un réflexe lorsqu'on fait référence au Darfour, à la corne de l'Afrique, à la République démocratique du Congo (RDC) ou à Haïti. Comme le souligne C. Calhoun (2010), on en vient à associer l'urgence à une situation inévitable, imprédictible, et qui nécessite une réponse humanitaire et ce, sans égard aux situations politique ou économique. L'assistance dans ces situations de crise répond à un impératif humanitaire de sauver des vies. Ce concept est utilisé nommément dans le Code de Conduite de la Croix-Rouge (CICR, 1996) dans le premier principe : « L'impératif humanitaire, priorité absolue ».

Le droit de recevoir et d'offrir une assistance humanitaire est un principe humanitaire fondamental dont devraient bénéficier tous les citoyens de tous les pays. Membres de la communauté internationale, nous reconnaissons l'obligation qui nous incombe d'apporter une assistance humanitaire partout où le besoin s'en fait sentir. En fournissant une aide humanitaire, nous accomplissons un acte qui n'est ni partisan, ni politique, et qui ne doit en aucun cas être considéré comme tel.

L'impératif humanitaire est notamment utilisé pour expliquer la rapidité d'une réponse, pour contourner les autorités locales lorsqu'elles sont considérées comme inefficaces ou prédatrices et pour justifier l'absence de partenariats locaux dans le cadre d'une réponse à l'urgence.⁶

L'urgence est aussi caractérisée par une absence de « vision » puisque l'objectif principal est de sauver des vies. Le directeur haïtien d'une ONGi résume bien cette situation :

⁶ Afin d'apporter une nuance, certaines organisations qui œuvrent dans l'humanitaire arrivent à intégrer une perspective de renforcement des capacités grâce à un programme bien structuré de prévention aux désastres. Toutefois, cette approche nécessite de travailler avec des partenaires en amont des crises et d'assurer ainsi une présence dans le pays à long terme. Le modèle de la Croix-Rouge est particulièrement axé sur la prévention des désastres auprès de leur homologue : la Croix-Rouge haïtienne.

Je pense qu'il n'y a pas une vision derrière l'opération humanitaire. Tout le monde est venu ici parce qu'il y avait beaucoup d'argent mobilisé. Au niveau international, tout le monde est venu et on s'est déployé comme une opération plus militaire qu'autre chose. C'est une opération logistique pour apporter les choses aux gens. Il n'y avait pas de vision derrière. Ce qui fait que la réponse a été pure et dure en terme humanitaire et qu'il n'y a pas de perspective de reconstruction et de réhabilitation. On s'est contenté de sauver des vies. On l'a fait, je crois, sans véritablement une vision claire de la réhabilitation et de la reconstruction. Ce qui s'est passé ce n'est pas une simple inondation ou les choses peuvent reprendre d'elles-mêmes. C'est une déstructuration totale de toute l'économie du pays. Le PIB du pays [s'est] effondré en deux jours. Dans une intervention, on ne peut pas se contenter de sauver des vies. (ONG 1)

Ces réponses se mettent en place en évacuant le caractère politique de leurs actions. Par conséquent, la nécessité de répondre aux besoins des populations est martelée pour justifier la persistance des programmes d'urgence. « On veut bien sûr que se termine l'urgence, mais il y a encore des besoins. On doit être prêt en cas de catastrophe. » (OI 6) La pérennité des camps est le meilleur exemple de ces besoins persistants. « [il y a une] urgence permanente, c'est ça le truc. Si je prends la réalité des camps, je crois qu'avant le tremblement de terre UN habitat avait estimé à 250 000 le déficit en habitat. » (OI 6) Il souligne par la suite que ce chiffre correspond aux populations actuellement dans les camps.⁷

Le directeur (expatrié) d'une ONG haïtienne (ONG 9) va encore plus loin lorsqu'il prétend que « les ONG se sont trouvées rapidement piégées dans les camps parce qu'elles aussi n'étaient pas là pour faire la prestation de service *ad vitam eternam*. » Il poursuit :

On est dans une situation donnée et il faut qu'on retrouve une situation normale à ceci près qu'il n'y avait pas de situation normale. Ce qui préexistait au séisme

⁷ Cette citation doit toutefois être nuancée, notamment parce qu'à l'époque de l'entrevue la population dans les camps se chiffrait à plus du double et que les personnes dans les camps n'étaient pas nécessairement celles qui étaient sans logement avant le séisme. Néanmoins, les personnes qui persistent à vivre dans les camps sont généralement celles n'ayant pas accès à la propriété et qui étaient locataires avant le séisme.

c'était des quartiers populaires dans lesquels peu d'organisations entraient où on n'avait peu d'idée de ce qui s'y passait. [...] D'un seul coup il y a 1,2 million de personnes qui étaient dans ces quartiers qui se retrouvent sous ces tentes. Même si elles vivent dans des conditions extrêmes ces personnes, ces conditions ne sont pas très éloignées de ce qu'elles vivaient dans leur quartier d'origine. Il y a une mise à nu d'une population aujourd'hui majoritaire à Port-au-Prince qui se retrouve sans aucun service et à laquelle les programmes d'urgence vont donner des services. Ils n'avaient pas beaucoup le choix à ce moment-là. Maintenant, l'idée du retour c'est : comment arriver à conserver ce niveau de prestation de service ? (ONG 9)

Ainsi, certains besoins étaient parfois presque aussi criants avant qu'après le séisme. Quand cesse-t-on de répondre à l'urgence dans un contexte où les besoins essentiels perdurent?

Le concept d'urgence devient virtuel au point où les autorités peuvent décider quand elle se termine : « La prochaine réunion [...] du directeur pays [HCT] fera un appel public pour dire qu'on est plus dans l'urgence » (ONG 5) comme en témoigne le directeur d'une ONGi. Il poursuit : « Maintenant est-ce que la structure d'urgence qui a été mise sur pied doit aussi disparaître? » (ONG 5)

Cette division temporelle de la réponse perd d'autant plus son sens dans un contexte de crise récurrente ou prolongée (*protracted crisis*⁸) comme en Haïti. La résurgence des crises oblige à réfléchir aux façons de répondre aux défis propres à l'urgence, la réhabilitation, la reconstruction et le développement dans le même « cadre temporel » plutôt que l'un après l'autre. Comme le souligne le responsable d'une OI,

⁸ Le concept de *protracted crisis* fait référence aux crises prolongées qui ont eu lieu pendant et après la guerre froide. La guerre civile au Burundi, la crise en Somalie et les guerres en Afghanistan se sont étalées sur près de trois décennies alors que les conflits en RDC durent depuis 1996 ou le Libéria dans la décennie 1990. À ce titre, ces conflits peuvent aussi être considérés comme des crises prolongées (Jones, 2004, pp.14-15).

On travaille dans une matrice tridimensionnelle. On travaille sur le tremblement de terre, en même temps qu'on travaille sur la saison des ouragans, en même temps qu'une opération choléra sur plusieurs niveaux. [On fait] tout en même temps à différentes phases. [On doit avoir une] cohérence dans tout ça. On a des ressources dédiées. Les personnes qui répondent aux urgences ne sont pas les mêmes que les programmes long terme. On s'est donné cette profondeur pour éviter d'arrêter nos projets à chaque crise. (OI 7)

Cette situation de pérennité de l'urgence, jumelée à la période électorale et à la fragilité de certaines institutions qui peinaient à se remettre du séisme, a ralenti de façon significative la transition vers la reconstruction.

3.2 Les défis de la transition en Haïti

La transition entre les différentes phases de l'aide internationale est devenue une thématique récurrente et un défi de taille pour l'ensemble de la communauté d'aide. Comment assurer la pérennité des projets d'aide et de reconstruction sans aussi pérenniser la présence des ONGi? Plus encore, la transition est la phase clé pour permettre aux institutions locales d'assumer à nouveau leur responsabilité en coordonnant leur secteur et en retrouvant leur rôle régulateur. Les ONGi et les OI devraient-elles consacrer davantage de ressources pour renforcer les structures de l'État et le secteur public? Est-il possible ou souhaitable qu'elles le fassent? Dans le cas d'Haïti, cette « République des ONG », la place prépondérante de la communauté humanitaire internationale dans la réponse suite au séisme a-t-elle fragilisé les autorités publiques? Ces différentes questions font toutes parties des défis de la transition et surtout des défis de dépasser les erreurs commises dans l'urgence pour permettre une sortie de crise coordonnée entre les différents acteurs-trices.

Sur le site d'OCHA, on trouve une section consacrée à la *Transition entre l'urgence et le développement*. En citant Catherine Bragg (2009), OCHA explique ce qui constitue à leur avis l'élément clé pour parvenir à cette transition :

The key to an effective transition from relief to early recovery and development is for the United Nations system to enable systematic and predictable planning and coordination support, with clear roles and responsibilities, and the appropriate guidance and resources allocated to support these roles. Efforts to ensure lasting recovery should take place during a crisis as well as when it [the crisis] is winding down. (OCHA, s.d.)⁹

Ils rappellent par la suite que le plus difficile demeure l'identification des structures institutionnelles pouvant assurer la transition et l'importance de favoriser une cohérence entre les phases d'urgence, de relèvement, de reconstruction et de développement.

Au-delà des contradictions entre l'urgence et le développement que nous venons de mentionner (voir art.3.1.1), en Haïti, la transition se bute aussi aux capacités gouvernementales. La faiblesse de l'État haïtien n'est pas un phénomène nouveau et les éléments pour expliquer cette condition sont multiples. Le détournement de l'aide sous le régime de Duvalier (1957-1986), les sanctions économiques, le retrait de l'État de certains secteurs névralgiques, la prestation des services publics grâce à l'aide extérieure et des politiques commerciales douteuses ont miné la construction de l'État en Haïti (OXFAM, 2011, p. 7). À ce égard, André Corten, dans son ouvrage *L'État faible. Haïti et République dominicaine*, constate qu'Haïti est encore dans un contexte d'État faible¹⁰, notamment parce que « [...] les demandes sociales n'ont pas l'État comme allocataire ». (2011, p.33) Le peu d'implication des instances gouvernementales dans les premières semaines suivant le séisme, jumelé à une

⁹ La clé pour une transition effective de l'urgence au relèvement précoce puis au développement est pour le système des Nations Unies une planification systématique et prévisible, un support à la coordination, avec des rôles et des responsabilités clairs, un guide approprié et des ressources allouées pour supporter ces rôles. Les efforts pour assurer un relèvement durable doivent être mis en place durant la crise autant que lorsqu'elle est en train de se terminer. Traduction par l'auteur.

¹⁰ Le choix d'utiliser le concept d'État faible plutôt que de celui d'État fragile ou d'État failli n'est pas anodin. En effet, ces concepts portent en eux des visions différentes et des objectifs distincts. La notion d'État failli est généralement associée aux analyses de sécurité alors que le concept d'État dit fragile se rapporte surtout au vocabulaire des institutions internationales et à la notion controversée de « bonne gouvernance » (voir art. 1.3.1). (Corten, 2011, p. 12).

période électorale, un changement complet de gouvernement et une crise du choléra ont compliqué la sortie de crise de certains secteurs.

Historiquement, l'État haïtien a délaissé certaines de ses prérogatives au soin du privé et de la communauté internationale. Le secteur de la santé est emblématique (voir sect.3.3), mais d'autres secteurs ont subi le même sort. Dès 1995, le gouvernement constate les défaillances de son propre système de santé dans un énoncé intitulé *Politique de santé*. Dans ce document, le gouvernement reconnaît « [...] la démission de l'État qui a "délaissé son rôle normatif et de coordination", abandonnant au "secteur privé et (à) l'aide étrangère le soin d'organiser et de dispenser des services de santé" » (Tardif, 1997, p. 165). Les chiffres présentés par le *Pan American Health Organization* (Ville de Goyet et al., 2011) sur la situation précédant le séisme entérinent cette tendance. Le système de santé avant le séisme offrait très peu de services publics.

Des établissements de santé liés à des groupes confessionnels et des ONG fournissent la plupart des soins de santé, ces services sont complétés par les Brigades médicales cubaines, qui fournissent en moyenne 400 médecins dans les zones rurales. Ensemble, ces organismes fournissent environ 75 % des soins. (Ville de Goyet et al., 2011, p. 7)

Même son de cloche du côté de l'approvisionnement en eau et des dispositifs sanitaires, selon cette même étude, seulement 58 % de la population avait accès à de l'eau potable et 19 % à des dispositifs sanitaires avant le séisme.

Dans ce contexte, il n'est pas étonnant que la transition vers une coordination des secteurs par les autorités locales (plutôt que les *clusters*) ait connu des difficultés. Ces lacunes au niveau des stratégies de sortie de crise ne sont toutefois pas propres à Haïti, comme le souligne Ville de Goyet et al. (2011, p. 125) : « un mécanisme et une date fixe pour le transfert de responsabilité ont fait défaut dans toutes les catastrophes récentes. »

Nous avons observé dans le chapitre précédent les lacunes au niveau du mécanisme des *clusters*, et notamment en ce qui a trait à l'intégration des acteurs-trices locaux-les. Déjà, ces constats nous faisaient craindre un affaiblissement des secteurs et des acteurs-trices locaux-les. Cette prochaine section sera l'occasion d'aller plus loin en présentant les enjeux de la transition dans un contexte de faible appropriation locale. Il sera question des obstacles à la sortie de crise, et entre autres de la faible participation des autorités locales dans la coordination. Cette situation mine la capacité de ces dernières à reprendre le rôle qu'occupe la communauté internationale depuis le séisme.

3.2.1 Des *clusters* aux tables sectorielles

La transition pour sortir de la phase d'urgence en Haïti est au cœur des discussions depuis les premiers mois qui ont suivi le séisme. Un seul consensus semble exister : celui qu'il n'existe pas de stratégies claires pour permettre la transition. En Haïti, selon les documents d'OCHA, la transition vers une coordination locale reposait sur la réactivation d'un lieu de coordination préexistant au séisme : les tables sectorielles (*voir* art.2.1.1).¹¹ Ces tables existent dans chaque secteur et devraient réunir les représentants-es des ministères et leurs partenaires, avec en tête de file les bailleurs. Le Ministère du Plan serait normalement chargé de l'interministériel afin de faire le lien entre chaque secteur (et ainsi de tenir le rôle de l'*inter-cluster*)¹².

¹¹ Afin de mettre en lumière les enjeux liés à la transition, nous avons choisi d'aborder la transition entre l'approche *cluster* et les tables sectorielles. D'autres espaces auraient pu être explorés, mais nous souhaitons faire le lien avec la partie précédente en observant les impacts des dynamiques propres à la coordination que nous avons précédemment analysés. Nous débordons toutefois des tables pour parler des défis de transition sur l'ensemble d'un secteur.

¹² Un analyste de la situation en Haïti nous a toutefois confirmé que ce rôle n'a jamais été tenu par le Ministère du Plan puisque l'interministériel en Haïti est sans cesse contraint par les différents fiefs que constituent les ministères (ONG9).

Le désir de réactiver les tables sectorielles est une demande du gouvernement selon le directeur d'une ONGi rencontrée (ONG 5). Les tables sectorielles ne sont toutefois pas le prolongement des *clusters* dans le sens où il s'agit de groupes restreints qui prennent des décisions essentiellement stratégiques concernant les secteurs.¹³

Les tables sectorielles sont des petits groupes stratégiques, très fermés [avec] les bailleurs, le [représentant de l'État dans le secteur] et, depuis peu, des ONG (1 ou 2 ONG représentent toutes les autres). Les tables sectorielles ce n'est pas la même chose [que les *clusters*], ce n'est pas un espace de coordination, mais stratégique. (ONG 3)

Pourtant, selon une représentante d'OCHA, les tables sectorielles seraient une stratégie de transition pour sortir des *clusters* (ONU1). En effet, pour les tenants d'une réappropriation de la coordination par les autorités haïtiennes, les tables sectorielles semblent être une panacée : « Les tables sectorielles, c'est le titulaire du ministère qui va gérer. Ce sera coordonné par le Ministère du Plan. Ce n'est pas la même chose qu'avant les *clusters*. Ils n'auront pas le choix de venir à la table. Le vrai *cluster* c'est la table sectorielle. » (Association 1) Comme le soutient cette représentante haïtienne à la CIRH, la transition des *clusters* vers les tables sectorielles est devenue une question de souveraineté et de contrôle des autorités nationales sur les secteurs.

Les difficultés de la transition pour sortir des *clusters*, ainsi de la coordination par des instances internationales, viennent avant tout d'une absence de cadre clair à ce sujet. Comme le souligne le représentant d'une ONGi dans le *cluster* Nutrition :

Tout n'est pas rose. Ce n'est pas dit que tout marche bien dans la coordination. Il manque la définition des étapes. Par exemple, la structuration des *clusters* permettant une meilleure transition n'a pas été décrite. De l'urgence aujourd'hui

¹³ Il existe aussi des Tables de concertation au niveau des départements. Ces dernières prennent des décisions plus opérationnelles.

vers les comités techniques qu'on est en train de faire, c'est ça la stratégie de sortie, et ce, calmement que ce soit dans les départements sanitaires et au niveau du MSPP. [...] Il faut définir qui sont les acteurs? Comment peut-on évaluer? Il reste un travail à faire. Le plan de contingence répond aux urgences seulement : cyclone par exemple, catastrophes naturelles, inondations, etc., mais ça ne répond pas globalement au comité technique et aux situations de normalité. (ONG 4)

Toutefois, tous-tes ne voient pas du même œil l'enjeu de la transition. Pour certains-es, les *clusters* sont constitués pour tomber en dormance ou en inactivité en attendant une autre crise. Les risques de pérenniser le mécanisme et de ne pas parvenir à mettre fin aux *clusters* seraient donc caducs. « Il y a une bonne raison pour que les *clusters* existent et une bonne raison pour lesquelles ils se terminent. Il n'y a pas de pérennité. » (OI 1)

3.2.2 La ré-appropriation locale comme vecteur de transition

Nous avons définis l'appropriation locale comme la capacité des acteurs-trices politiques, sociaux-les et communautaires de prendre leur responsabilité concernant l'agenda de l'aide. En ce qui a trait à la coordination, qui constitue l'apanage des autorités nationales, il s'agit d'une ré-appropriation locale, dans le sens de se réapproprier une prérogative gouvernementale. Ainsi, la transition des *clusters* vers des tables sectorielles participe à ce processus de réappropriation.

Dans le même ordre d'idée, à peine deux mois après le séisme, des observateurs de la crise identifiaient les priorités :

The international community, including the UN Stabilisation Mission (MINUSTAH), the group of friends and the main donors, need to do everything in their power to support a recovery and reconstruction process that has to be Haitian-owned and Haitian-led. (International Crisis Group, 2010, p.3)¹⁴

¹⁴ La communauté internationale, incluant la mission de stabilisation de l'ONU (MINUSTAH), le groupe d'amis et les principaux donateurs, ont besoin de tout faire ce qui est en leur pouvoir pour

Afin de redonner la coordination des différents secteurs aux autorités responsables et de favoriser cette ré-appropriation, OCHA a rapidement mis en place un plan de transition : Haïti : *Status of Cluster Adaptation* (OCHA, 2011)¹⁵. Ce document identifie les instances gouvernementales relevant de chaque secteur, les partenaires internationaux impliqués dans la coordination, le statut de chaque *cluster* par rapport à sa transition vers la structure gouvernementale, les modalités de la nouvelle structure de coordination et les défis de la transition. Un an après la circulation de ce document entre les membres du *cluster*, le sujet demeurait brûlant d'actualité et la transition tardait à se mettre en place.

Selon Caroline Broudic, coordonatrice de l'Observatoire sur Haïti du Groupe URD, la difficulté d'opérer une transition serait en grande partie le résultat de la faible implication des autorités locales.

Le système des *clusters* cloisonne et entrave les relations entre les ONG internationales et les structures gouvernementales alors qu'il pourrait très bien les renforcer. Plutôt que de se concentrer uniquement sur des aspects techniques ou matériels (stocks, finance, ressources humaines), les plans de contingences devraient intégrer la préparation d'un système de fonctionnement en *co-lead* (structure gouvernementale et *cluster-lead*) et ce, dès la phase d'urgence.¹⁶

La transition se bute toutefois à de nombreux obstacles. Déjà, l'identification d'homologues locaux pour reprendre la coordination d'un secteur n'est pas toujours simple.

The sector or table or whatever you want to call it, changes in any country and

appuyer un processus de relèvement et de reconstruction qui sera dirigé par les Haïtiens. Traduction par l'auteur.

¹⁵ Document interne. OCHA. *Haïti : Status of cluster adaptation*. 18 mars 2011.

¹⁶ En référence aux propos tenus par Caroline Broudic, Coordinatrice de l'Observatoire Haïti du Groupe URD, le 15 février 2012 (Martel, 2012, p.15).

its depend on the level of engagement of your gouvernement counterpart. Each clusters is suppose to have a gouvernement counterpart. The WASH cluster for example have DINEPA.[...]For others, like shelter for exemple, where we don't have that gouvernement counterpart, its more challenging. Now, like I said, steps have been made to find that counterpart and the ministry of planning, the inter-ministers commission start to be engage in the housing and shelter issues. (ONG 6)¹⁷

Ainsi, certains secteurs propres à l'urgence, comme celui des abris, ne sont à la charge d'aucune structure gouvernementale et doivent ainsi rester entre les mains des agences internationales ou se transformer en groupe de travail (OI 6). L'homologue de plusieurs secteurs va de soi : l'eau, l'hygiène et l'assainissement (WASH) va à la Direction Nationale de l'Eau Potable et de l'Assainissement (DINEPA), la santé, le choléra et la nutrition au Ministère de la Santé Publique et des Populations (MSPP), l'éducation au Ministère de l'Éducation, l'agriculture au Ministère de l'Agriculture, la Protection à la Direction de la Protection Civile (DPC), etc. Toutefois, ces instances locales n'ont pas toujours été présentes dans les *clusters* de leur secteur. Sans compter que la latitude d'intervention du *cluster* est parfois plus large que ce qui était pris en charge par le gouvernement. Au niveau du *cluster* protection, des sous-groupes intervenaient au niveau de la violence basée sur le genre ou de la protection infantile, des domaines moins couverts par la DPC. (ONG 3)

Une autre difficulté reliée à la difficulté d'intégrer les autorités locales est soulevée par les membres du HCT :

L'Équipe humanitaire pays [HCT] d'Haïti souhaite aussi que le rapport fasse mieux ressortir la nécessité d'obtenir une meilleure implication des autorités

¹⁷ Le secteur ou la table ou peu importe comment vous voulez l'appeler, ça change dans chaque pays et ça dépend du niveau d'engagement de votre homologue gouvernemental. Chaque *cluster* est censé avoir un homologue gouvernemental. Le *cluster* WASH par exemple a la DINEPA. [...] Pour d'autres, comme les Abris par exemple, où nous n'avons pas d'homologue gouvernemental, c'est un plus grand défi. Maintenant, comme je le disais, des efforts ont été faits pour trouver des homologues et le Ministère du Plan, la commission interministérielle ont commencé à s'engager dans les problématiques liées aux abris. Traduction par l'auteure.

gouvernementales dans les opérations de réponse au niveau global, *tout en tenant compte du mode de fonctionnement des Clusters qui ne s'harmonise pas toujours avec les procédures de travail des autorités étatiques.* »¹⁸(L'auteure souligne).

Ce rapport mentionne pour une rare fois l'idée que les *clusters* adoptent un mode de fonctionnement qui puisse ne pas être compatible avec les autorités. Le lien entre cette incompatibilité et la difficulté de faire participer les autorités aux *clusters* ajoute une difficulté à la réappropriation locale.

Comme pour expliquer la non-participation des acteurs-trices locaux-les dans les instances de coordination (*voir* art.2.2.2), la raison pour justifier la difficulté de transiter vers les autorités locales est aussi liée aux capacités.

R : Quand je suis partie, la FICR s'était retirée puisqu'à un certain moment on disait que les *clusters* tiraient à leur fin. On disait que c'est le Ministère des Affaires Sociales qui allait prendre en charge, mais il n'avait pas beaucoup de capacités. Alors UN habitat s'était présenté pour reprendre les choses en main. Maintenant je ne sais pas très bien comment ça avance.

I : Est-ce qu'à ta connaissance des efforts ont été mis pour que le Ministère des Affaires Sociales puisse, éventuellement, prendre le *leadership* ou il n'était pas plus présent à ce moment-là qu'auparavant?

R : Pendant un certain temps [plusieurs semaines, plusieurs mois] il y avait une sorte de vide. Dans des réunions, la FICR disait : « à partir de tel mois nous allons nous retirer et passer le flambeau aux autorités ». Quand on posait la question [...] aux gouvernants de la province, eux ils disaient : « OK. Oui, on va prendre en charge ». C'est le Ministère des Affaires Sociales qui allait prendre en charge. Mais c'était clair qu'ils n'avaient pas beaucoup de capacités et pas beaucoup le temps. (OI 3)

Bref, la ré-appropriation des espaces de coordination par les autorités locales est centrale dans cette analyse de la transition vers les tables sectorielles. Dans la suite de ce chapitre, nous aborderons plus explicitement les enjeux de la transition à travers les deux cas analysés : celui de la Santé et du WASH.

¹⁸ Voir le compte rendu de rencontre publié par le HCT le 12 janvier 2012.

3.2.3 Santé et WASH : une analyse comparée

Le choix d'étudier les secteurs de la santé et du WASH allait de soi pour la réponse humanitaire en Haïti. Le secteur de la santé est certainement un des plus importants lorsqu'il est question de crise humanitaire. Les organisations médicales font partie de la genèse de l'humanitaire moderne. En prenant comme point de départ la bataille de Solferino en 1859¹⁹, la création de la Croix-Rouge quelques années plus tard puis la création des ONG et des OI dans la seconde moitié du XXe siècle pour répondre aux famines, la santé est toujours restée un des bastions privilégiés de l'humanitaire. Déjà la médecine coloniale avait ouvert la voie à l'archétype du médecin volontaire, mais c'est la crise du Biafra²⁰, et par conséquent la création de Médecins sans frontières (MSF), qui est considéré comme un des moments fondateurs de l'humanitaire contemporain (Ryfman, 2008). Cet historique explique qu'un grand nombre d'agences humanitaires se spécialisent dans la santé.

En outre, le secteur de l'eau et de l'assainissement (WASH) revêt lui aussi un caractère fondamental dans un pays caractérisé par des inondations, des tempêtes tropicales et des glissements de terrain. De plus, le secteur WASH et la dimension sanitaire qu'il implique sont intimement liés à la santé.

Notre première étude de cas s'attardera au *cluster* santé à Léogâne. Plusieurs défis ont limité la transition de ce *cluster* vers le MSPP, notamment la perception des

¹⁹ La bataille de Solferino, vue à travers les yeux de Henry Dunant, sera l'élément déclencheur de la création de la Croix-Rouge. Dunant, après avoir constaté les affres des champs de bataille, propose une société de secours afin de soigner les combattants blessés (Ryfman, 2008, p. 20).

²⁰ À la suite d'un conflit entre des médecins européens quant à l'intervention qu'ils devraient mener pendant la crise au Biafra (1967-1970), une scission mènera Bernard Kouchner ainsi que onze médecins à créer en 1971 l'Association Médecins sans frontières (MSF), ouvrant ainsi la voie au mouvement sans-frontiérisme. Un autre conflit concernant les *boat-people* au Vietnam mènera à la création de Médecins du Monde en 1980 (Ryfman, 2008, p. 52). L'avènement de ces nouvelles organisations d'urgence médicale va venir transformer le paysage humanitaire, notamment en axant sa rhétorique sur le témoignage, le plaidoyer et l'utilisation des médias.

acteurs-trices, les objectifs de la coordination et l'implication tardive du MSPP dans le mécanisme des *clusters*. Toutefois, ces difficultés au niveau de la coordination à Léogâne n'ont pas empêché le *cluster* santé national de fonctionner rondement. Effectivement, plusieurs intervenants-es rencontrés-es ont vanté l'implication des autorités nationales le *cluster* national (ONG2; ONG3).

Les deux *clusters* analysés ne sont toutefois pas comparables sur certains aspects. Déjà, il sera question du *cluster* WASH au niveau national alors qu'il s'agit d'un *cluster* santé au niveau départemental. De plus, Caroline Broudic rappelle que le secteur « [...] WASH rassemble des acteurs moins hétérogènes que d'autres secteurs, que ces enjeux y sont probablement moins politiques et qu'il exploite une ressource naturelle tandis que les autres secteurs sont souvent dépendants d'intrants extérieurs » (Martel, 2012, p.17). Malgré ces particularités qui limitent à certains égards la comparaison, il reste que ces deux secteurs sont considérés comme deux *clusters* similaires de par leur aspect opérationnel. Le WASH et la Santé, tout comme la Nutrition et les Abris, sont considérés comme des secteurs « techniques » contrairement à d'autres secteurs transversaux comme la protection et la gestion de camps (Ville de Goyet et *al.*, 2011, p.130). Cette catégorisation a certes des limites, comme le souligne un spécialiste de l'approche *clusters* :

All Clusters are not equal. The activities and priorities of Clusters are significantly different. 'Operational' clusters, particularly those that are dominated by the need to plan for service delivery at the level of the household or individual, such as Logistics, Health, WASH, and Shelter often have larger numbers of agencies, involve massive coordination of information and material delivery assistance, and have more money to manage. (Sheperd Baron, s.d.)²¹

²¹ Les *clusters* ne sont pas tous égaux. Les activités et priorités des *clusters* sont significativement différentes. Les *clusters* « opérationnels », particulièrement ceux qui sont dominés par le besoin de planifier des services au niveau des ménages ou des individus, comme les *clusters* Logistique, Santé, WASH et Abris ont souvent un nombre important d'agences, ce qui implique une importante coordination de l'information et une distribution de matériels et ils ont plus d'argent à gérer. Traduction par l'auteure.

En somme, la coordination de la santé et du WASH en Haïti nous semble d'importance puisqu'elle met en relief plusieurs des enjeux expliquant les échecs et les réussites de la transition des *clusters* en Haïti.

3.3 La coordination du secteur de la santé à Léogâne

Le secteur de la santé en Haïti est particulièrement parcellisé. Il est composé de quatre grands types d'acteurs²² : 1) les institutions publiques qui fournissent certains types de services comme la vaccination; 2) les services mixtes publics ou sans but lucratif dont le personnel est souvent payé par l'État; 3) les organisations privées à but non lucratif dont font partie les ONGi, les Églises et autres organisations religieuses; et finalement 4) les services privés à profit composés des nombreux hôpitaux et cliniques privés en Haïti (Crane et *al.* 2010, p.121). La couverture des soins demeure assez restreinte. En 2007, un rapport de l'Organisation panaméricaine de la Santé (OPS) précisait que 47 % de la population manquait d'accès aux soins de santé (Ville de Goyet et *al.*, 2010, p.5).

Le système de santé pré-séisme était déjà caractérisé par une faible coordination entre les acteurs-trices (Kelly et Roberts, 2010, p.5). Au niveau national, le secteur de la santé en Haïti est sous la responsabilité du MSPP. Au niveau départemental, les Unités Communales de Santé (UCS) jouent le rôle du MSPP. Les institutions publiques de santé ont toutefois des capacités limitées et leur leadership est contesté. Une étude sur la gouvernance du secteur de la santé en Haïti mené par le MSPP en 2007 « [...] shows that leadership and regulatory functions in Haïti were 'weak or

²² En 2009, selon le rapport de Merlin, un tiers des infrastructures de santé était public, un tiers était privé à but lucratif et le dernier tiers appartenait aux organisations sans but lucratif (institutions mixtes et privées sans but lucratif) (Kelly et Robert, 2010, p. 5). Au niveau des services délivrés, certaines études attribuent près de 75 % des soins de santé aux ONG et groupes religieux (Ville de Goyet et *al.*, 2010, p.4).

very weak' at the central, departemental and peripheric levels »²³ (MSPP, 2007)²⁴. L'histoire du pays n'est pas étrangère à ce faible leadership. Le coup militaire de 1991 et la crise politique²⁵ qui s'en est suivie a eu un impact persistant sur la construction de plusieurs secteurs publics. Dans une étude sur les programmes d'assistance humanitaire en Haïti (PAH/Santé), Francine Tardif (1997, p.172) démontre comment ces derniers ont facilité la croissance d'institutions de santé qui étaient parfois complémentaires au système de santé haïtien, mais qui d'autres fois se substituaient aux institutions locales. Déjà, elle observait les mêmes difficultés au niveau de la transition des services de santé offerts par ces multiples acteurs-trices spécialisés-es vers un contrôle par l'État. C'est dans ce contexte de fragilité des institutions publiques de santé²⁶, de lacunes au niveau de la coordination du secteur et de parcellisation des acteurs-trices en santé qu'est survenu le tremblement de terre.

La force du séisme, son épicerne près des grands centres urbains et la faiblesse de la préparation pour ce type de catastrophe naturelle²⁷ ont eu un impact dévastateur sur le système de santé. Dans les départements affectés par le tremblement de terre, un rapport de l'OPS souligne que 30 des 49 hôpitaux étaient endommagés ou détruits (Ville de Goyet et *al.*, 2011, p.29). Toujours selon ce rapport, seulement 4 des 23

²³ [...] a démontré que le leadership et les fonctions de régulation en Haïti sont « faibles ou très faibles » aux niveaux central, départemental et périphérique. Traduction par l'auteure.

²⁴ Document du MSPP cité par Ville de Goyet et *al.* (2011, p.4).

²⁵ Les structures de l'État ont commencé à se détériorer bien avant le putsch militaire. Seulement, comme le souligne à juste titre Tardif (1997, p.173), la crise qui a suivi a provoqué leur effondrement quasi total.

²⁶ Les institutions publiques, sous-financées, ont de la difficulté à payer leur personnel. Ce contexte favorise un important transfert des ressources humaines vers le secteur privé de santé. Ce contexte crée un bassin de main-d'œuvre disposé à travailler pour les ONGi puis à tourner le dos au système de santé national (Kelly et Robert, 2010, p.5).

²⁷ Comme le souligne le rapport de l'OMS de Ville de Goyet et *al.* (2011, p.9), le MSPP reçoit de modestes sommes de la part des donateurs afin de se concentrer sur la préparation aux désastres. Le programme de préparation aux désastres au niveau de la santé n'a jamais reçu l'attention et les ressources dont il requiert.

bâtiments du MSPP (incluant les structures administratives) n'ont pas été endommagés.

Léogâne est située à quelques kilomètres de l'épicentre du séisme de janvier 2010. À ce titre, cette commune a reçu un nombre important d'acteurs-trices humanitaires sur son territoire. Près de 90 % des infrastructures de cette commune d'environ 200 000 personnes ont été détruites. Léogâne se trouve à proximité de Port-au-Prince (à environ deux heures de route de la capitale) et pour cette raison elle semble avoir subi le phénomène du « trop loin trop près » comme le souligne une consultante en santé (OI2). En effet, la proximité entre Léogâne et Port-au-Prince a pu entraîner un sous-financement dans les structures de santé de Léogâne puisque les habitants-es peuvent se rendre dans la capitale pour avoir accès à des soins. De plus, les deux villes font partie du Département de l'Ouest et ainsi se partage la même « enveloppe budgétaire ». Cette situation est venue accentuer son sous-financement puisque les ressources en santé sont concentrées dans la capitale.

Avant le séisme, il existait plusieurs structures de santé à Léogâne²⁸. Comme nous le verrons dans la section sur l'affaiblissement du système de santé local (*voir* art.3.3.4), ces centres de santé se sont toutefois retrouvés en rude compétition avec les nouvelles structures de santé établies après le séisme²⁹ (Lemay-Hébert, Martel et Robitaille, 2013). D'abord, nous aborderons les rouages du fonctionnement du *cluster* Santé à Léogâne.

²⁸ Il suffit de mentionner l'Hôpital épiscopal Sainte-Croix, l'hôpital Cardinal Léger, spécialisé pour traiter la lèpre, la clinique médicale Christianville de Gressier, ainsi que de nombreuses cliniques privées.

²⁹ Il suffit de souligner la présence de MSF et son Hôpital Chatuley (un hôpital de 160 lits), les cliniques mobiles de Save the Children, les programmes offerts par la Croix-Rouge, Johanniter, Malteser international et plusieurs autres.

3.3.1 Un *cluster* en vase clos

Nous avons vu précédemment que la coordination est devenue un enjeu fondamental de la réponse à la catastrophe en Haïti. Le nombre d'acteurs-trices présent, jumelé à la destruction de nombreuses structures du gouvernement, des Nations Unies et des ONGi, a affaibli la structure de réponse. Dans le seul *cluster* Santé à Port-au-Prince, plus de 100 organisations étaient présentes aux rencontres dans les premiers jours (Bolles et Lewis, s.d.). Dans l'éventail des organisations présentes, plusieurs n'étaient familières ni avec le système de coordination des *clusters*, ni avec le système de santé haïtien.

Dès le 15 janvier 2010, un rapport fait montre des destructions à Léogâne et dans le Département de l'ouest, ainsi que de la nécessité d'établir un mécanisme de coordination sub-national (Bolles et Lewis, s.d.). Des rencontres de coordination informelles ont eu lieu dans les premières semaines suivant le séisme. Le 27 janvier, soit deux semaines après le séisme, OCHA établissait une base de coordination à Léogâne avec Save the Children (STC) à la tête du *cluster* Santé. Comme le soulignent Bolles et Lewis, deux représentants de STC au sein du *cluster* Santé dans les deux premiers mois suivants le séisme, les premières rencontres visaient à échanger de l'information sur les besoins, les capacités, les ressources existantes, etc. Il s'agissait d'établir l'habituel *Who does What and Where*, b.a.-ba de la coordination humanitaire.

La coordination précoce du *cluster* Santé de Léogâne a ensuite laissé place à une coordination sur le plus long terme afin de répondre au choléra, de faire le suivi épidémiologique et d'assurer la transmission de l'information sur les différents points de services. L'OMS a alors remplacé STC à la tête de la coordination du secteur à Léogâne. Comme le soulignait une responsable santé (OI 2), un an après le séisme, il n'y a pas plus d'organisations à Léogâne qu'ailleurs puisque la grande majorité est

partie, laissant à certains acteurs-trices le soin de répondre aux besoins du département.³⁰ Outre les impacts laissés sur le système de santé dans la région (voir art.3.3.4), ce retrait pose la question de la transition de la coordination du *cluster* Santé de Léogâne pour retourner sous le contrôle du MSPP et plus spécifiquement des UCS.

L'implication de l'UCS de Léogâne dans la coordination s'est faite très tardivement. Au début, les rencontres de coordination se sont mises en place comme si le MSPP n'existait pas (Ville de Goyet et *al.* 2011, p.138). En outre, les représentants-es de STC³¹ ont écrit ceci : « *Prior to the earthquake, there was no existing Ministry of Health representation in Léogâne* » (Bolles et Lewis, s.d.)³² Pourtant, l'UCS Léogâne existait bel et bien avant le séisme. À ce sujet, son représentant à Léogâne nous confie ceci :

Ce que nous avons fait au tout début après le séisme? Le MSPP à Léogâne (UCS) a rédigé son plan. Nous avons dit : « voici notre vision de la situation, voici nos priorités, voici comment on aimerait que les ONG se placent. S'ils veulent aider le MSPP, voici comment faire ». On a envoyé cela à tout le monde. Ils [les ONGi] étaient là à la présentation, ils ont fait des promesses et ils ne les ont pas tenues. Ils ont monté leur projet, ils ont cherché leur financement et ils ont fonctionné par eux-mêmes. Chaque jour il y a des ONG qui arrivent, du personnel qui arrive pour une ONG quelconque et on est prêt pour donner des informations. Chacun veut monter leur projet, ils viennent nous questionner. [...] Si [les ONGi] voulaient, elles pourraient faire mieux pour aider le Ministère. (Autorité2)

Il semble que le MSPP ait effectivement tenté de jouer un rôle au lendemain du séisme, mais le *cluster* s'est établi sans tenir compte des autorités locales, comme le

³⁰ Les contraintes financières ont tôt fait d'obliger les ONGi à planifier une sortie de la région, malgré la mise en œuvre de nombreux centres de santé, cliniques mobiles, etc.

³¹ Save the Children était le *cluster lead* ou coordonnateur du *cluster* Santé dans les premiers mois suivants le séisme. L'ONGi a par la suite été remplacée par l'OMS.

³² Avant le séisme, il n'y avait pas de représentant du Ministère de la Santé à Léogâne. Traduction par l'auteure.

souligne la représentante d'une agence des Nations Unies.

When the NGOs came, they established a presidential office for coordination of emergency, and they did not implicate the department offices of community head offices (UCS). They were already very weak, but at least they had some knowledge, they organized vaccination campaign, some are better, some weaker, but at least they had an idea... For these people in coordination office, who don't usually work at the ministry office, they had no idea how the ministry functioned. So this cluster happened as if there was no health ministry, no health culture. (ONU4)³³

Ainsi, elle reconnaît la pertinence des connaissances locales et la nécessité que ces dernières soient partagées au niveau de la coordination. Elle croit aussi qu'il aurait fallu intégrer les structures locales dès le départ pour favoriser l'appropriation.

Donc on a eu très peu d'information sur ce qui se passait. Je crois qu'ils auraient mieux fait au début déjà d'intégrer les structures locales, même si elles sont faibles, pour voir [comment] on peut les renforcer. [...] Par exemple ici c'est Léogâne, c'est un *cluster* assez petit. Pour Port-au-Prince et pour le désastre dans la ville, peut-être [qu'] au moins on aurait dû faire participer les élus locaux pour leur donner la parole, mais comme le désastre était tellement grand... Ici c'est assez limité. Maintenant il y a une quantité d'ONG qui sont ici, qui remplacent les structures et décident ce qu'ils veulent. Ce n'est pas facile. (ONU4)

La nécessité de redonner la coordination à l'UCS a pourtant fait consensus plusieurs mois après le séisme.

Dans le *cluster* Santé, à un moment, il faut leur [au gouvernement] donner le rapport, il faut que le bureau communal soit là parce qu'en réalité c'était un moment où on demandait toujours des rapports de tout le monde qui faisait des cliniques mobiles et après on se demande qui lit les rapports? Qui les interprète? Qu'est-ce qu'on fait avec tout ça? Il faut aussi les envoyer au bureau communal,

³³ Quand les ONG sont arrivées, elles ont établi un bureau de coordination de l'urgence, et elles n'ont pas impliqué l'UCS. Ces derniers étaient déjà très faibles, mais au moins ils avaient des connaissances, ils organisent les campagnes de vaccination, certaines sont mieux, d'autres sont plus faibles, mais au moins ils ont une idée... Pour ces personnes dans le bureau de coordination, qui ne travaille habituellement pas au bureau du Ministère, ils n'avaient aucune idée de la façon dont le Ministère fonctionnait. Donc ce *cluster* a fonctionné comme s'il n'y avait pas de ministère de la Santé, pas de culture de la santé. Traduction par l'auteure.

mais où sont les bureaux communaux? (ONU4)

Ainsi, les membres du *cluster* ont finalement reconnu l'importance d'intégrer les autorités locales puisque qu'elles sont les seules à pouvoir assurer le suivi et la coordination sur le long terme. Malgré cette prise de conscience, cette transition semblait davantage répondre aux besoins des ONGi qui quittaient peu à peu la région pour des raisons financières ou stratégiques, que de découler d'une prise de conscience du rôle essentiel du MSPP. Par conséquent, cette décision était plutôt opportuniste et reflète bien le manque de communication entre les acteurs-trices.

3.3.2 Un fossé de perception

Le fonctionnement du *cluster* en vase clos dans les premiers mois a eu des effets persistants sur la relation entre les acteurs-trices à Léogâne. Ces premiers mois ont exacerbé des tensions parfois préexistantes au séisme. Les ONGi sont devenues les principaux prestataires de services en raison de la persistance de l'aide internationale dans le pays et de la difficulté de l'État à assurer son rôle (*voir* sect.3.2). Au moment du séisme, les attentes envers la communauté internationale étaient immenses et semblaient parfois être bien au-delà des attentes envers le gouvernement. Ainsi, les difficultés rencontrées dans la coordination et le sentiment d'exclusion ressenti par les autorités locales haïtiennes ont eu un effet sur la perception que chacun avait du travail et de la présence de l'autre. Cette situation a eu pour effet de creuser le fossé qui, déjà, divisait les ONGi nouvellement arrivées et les autorités de Léogâne.

Nos entretiens avec des officiels et des médecins haïtiens-nes témoignent de ce ressentiment. Un médecin de la région, qui est aussi impliqué au sein du gouvernement, exprimait ainsi sa vision du rôle des ONG :

Il y a du désordre, de la duplication, ils font tous la même chose. Ils ne respectent pas les structures existantes. Ils [les ONGi] doivent venir renforcer les cliniques. Maintenant, ils sont plusieurs à faire la même chose. Ils restent dans l'urgence,

seule façon pour avoir [de l'argent]. (Santé3)

Ce même médecin ajoute :

Les ONGi ne viennent pas pour aider les Haïtiens, mais quand ils viennent je les écoute. Ils veulent avoir leur propre business. [...] Les ONG quand ils viennent c'est pour venir embaucher. Sinon ils ne veulent pas de partenariats ou de jumelages. Ce serait une très bonne technique que des médecins puissent travailler avec des ONG, mais pas facile. [...] Ils n'ont pas à cœur le système qui existait avant, les médecins sur place, ils vont repartir et sans rien laisser [après]. (Santé3)

Il importe toutefois d'apporter quelques nuances à ces propos puisque plusieurs ONGi ont établi des partenariats avec des centres de santé ou des hôpitaux haïtiens³⁴ dans la région de Léogâne. Or, il est vrai que le partenariat le plus visible pour les acteurs-trices de santé reste souvent l'embauche (*voir* art.3.3.4).

Au sujet de la coordination et du peu de participation du MSPP au *cluster*, le représentant de l'UCS mentionne le début de la crise pour expliquer les difficultés de travailler avec les ONGi.

Le problème des ONG c'est que n'importe qui arrive. Par exemple, à un certain moment on a passé une circulaire pour dire que les ONG doivent s'inscrire. Vous devez avoir votre licence légale. C'est toute une bataille avec les ONG pour s'inscrire. [...] Vous imaginez que vous êtes le représentant du MSPP de la zone et qu'au premier jour vous êtes à peine arrivé et vous constatez que cette personne n'est pas inscrite. C'est très difficile de s'asseoir avec cette personne [par la suite]. (Autorité2)

Dans le même ordre d'idée, l'adjoint au maire de Léogâne, Wilson St-Just, souligne la même problématique et ce même désir de jouer son rôle de régulateur sur son territoire :

Nous avons été obligés d'inviter les partenaires ONG aujourd'hui [pour faire le

³⁴ La relation entre STC et l'Hôpital Ste-Croix en est un exemple. L'ONG souhaitait remettre la gestion de ses cliniques mobiles à l'hôpital.

point]. Ce qui est grave c'est que les ONG qui interviennent sur la commune nous ne savons pas qu'elles sont leurs différentes interventions. Nous sommes devenus étrangers sur le territoire communal. On est maire, mais on est étranger sur notre propre commune. Pour nous aujourd'hui c'était le moment opportun de rencontrer nos partenaires ONG pour poser les problèmes et les différents soucis de la mairie [afin] d'éviter les duplications des interventions sur le terrain.³⁵

En ce sens, la perception des acteurs-trices locaux-les a nuit à l'établissement de partenariats avec les ONGi ainsi qu'à leur désir de s'impliquer dans la coordination, notamment au niveau de la co-coordination du *cluster* santé Léogâne avec l'OMS. Même si des efforts ont ensuite été déployés pour rapprocher les parties, les pratiques de l'urgence ont eu un impact majeur sur les autorités locales.

Le personnel de certaines ONGi exprimait à leur tour une certaine impatience envers les autorités. Plusieurs personnes rencontrées avaient construit une série d'explications pour justifier l'absence des autorités dans la coordination (*voir* art.2.2.2) et ce, sans mentionner leur rôle dans la dégradation des relations avec les autorités. Les organisations rencontrées à Léogâne insistaient sur le manque de volonté des autorités, leur partisanerie³⁶ et leur manque de vision du système de santé (ONG11). Le responsable d'une ONGi médicale basée à Léogâne nous dit à ce sujet que la mairie (et les autorités publiques) a une autre vision des services publics (ONG13). Selon lui, chacun essaie de tirer ce qu'il peut dans sa zone sans égard aux besoins des populations. Il souligne que « [...] c'était aussi comme ça chez nous il y a longtemps » et que c'est une « vision plus moyenâgeuse ». Outre le caractère vaguement néo-colonialiste de ces propos, la vision de ce chef de mission, loin d'être marginale, fait montre d'une incompréhension entre les priorités des autorités et celles de son organisation.

³⁵ Cette citation provient d'une vidéo présentant le maire de Léogâne. Groupe URD. 2010. *Évaluation inter-agences en temps réel à Haïti : 3 mois après le séisme*. Webvidéo, commandé par IASC, avril, 21min13. Disponible en ligne : <http://vimeo.com/15134870> (Consulté 27-09-12).

³⁶ Les représentantes d'une ONGi soulignent les raisons de l'inaction du représentant du MSPP par son incompétence et par le fait que sa nomination est politique (ONG10; ONG11).

D'autres ONGi rencontrées ont expliqué, avec un certain ressentiment, qu'elles ne peuvent pas renforcer les capacités des autorités puisqu'elles n'existent pas. « Seulement concernant les tensions, il n'y a pas vraiment de tensions puisqu'il n'y a pas d'acteurs publics présents. S'ils sont invisibles, il ne peut pas y avoir de tensions. Moi je n'ai pas encore senti la tension simplement parce qu'ils ne sont pas là. » (ONG11) Une collègue de la même ONGi basée à Léogâne poursuit : « *Our strategy is to build the capacity of governmental facilities and since they don't exist here we are working with Hopital Ste-Croix by building their capacity.* » (ONG10)³⁷ Compte tenu de cette perception très négative des ONGi, il n'est pas étonnant que les demandes répétées du MSPP pour obtenir les rapports de ces dernières soient restées lettre morte.

Nous ne cherchons pas à démontrer qui dit vrai dans ce débat complexe. Toutefois, ces tensions démontrent d'une part, une certaine frustration face à la structure et à l'organisation de l'autre. D'autre part, cela nous permet de relever un élément clé expliquant la difficulté de parvenir à intégrer les autorités (municipales ou gouvernementales) dans la coordination et, ultimement, à renforcer les capacités de ces derniers dans leurs secteurs. Au cœur de ces tensions se trouve l'enjeu de la communication ou plutôt celui du manque de communication. Certaines organisations présentes depuis le séisme, soit depuis plus d'un an, n'avaient toujours pas rencontré les autorités municipales lors de notre visite. Ainsi, le ressentiment envers les autorités locales, partagées par l'ensemble des représentants-es d'ONGi et OI que nous avons rencontrés-es à Léogâne, se propageait et circulait parfois sans même être basé sur l'expérience des personnes rencontrées. La communication est parfois difficile dans l'urgence en raison des contraintes de temps et du stress, mais aussi de la structure des organisations humanitaires. Certaines organisations font reposer le

³⁷ Notre stratégie est de construire les capacités des installations gouvernementales et comme elles n'existent pas, on travaille avec l'Hôpital Ste-Croix pour renforcer leurs capacités. Traduction par l'auteur.

rôle des communications avec les autorités au chef de mission, alors que la nomination d'une personne responsable des liaisons pourrait avoir un effet bénéfique sur les relations avec les autorités selon une consultante en santé internationale (OI2).

Notons cependant que les représentants-es d'ONGi impliqués-es dans le *cluster* Santé au niveau national, à Port-au-Prince, tenaient pour leur part un discours très différent de leurs collègues de Léogâne. L'asymétrie entre la réussite au niveau national et les difficultés au niveau départemental démontre la nécessité de travailler dès le départ en collaboration pour éviter les problèmes de perception ou de communication. Des représentantes d'organisations impliquées dans le secteur de la santé à Port-au-Prince voyaient la coordination et l'implication du MSPP d'un œil très positif (ONG2; ONG3). « Je suis allée une fois aux *clusters* et [il y a] vraiment une volonté de coordination. La directrice [représentante du MSPP], Dr Marone, est vraiment géniale. [...] Ici le gouvernement est vraiment concerné... » (ONG2). Les raisons expliquant les réussites de certains *clusters* au niveau de l'appropriation locale seront l'objet de la prochaine et dernière section de ce chapitre sur le *cluster* WASH.

3.3.3 Dénier des capacités, le fardeau de la coordination

Afin de justifier les difficultés de travailler avec les autorités locales, dans ce cas-ci l'UCS de Léogâne et la mairie, les ONGi soulignent le manque de capacités de ces dernières. Le prétexte du manque de capacités est galvaudé pour justifier autant l'absence de partenariats implicites (*voir* art.2.2.2), que l'incapacité du système de santé haïtien à reprendre les programmes mis en place par les ONGi. Plus encore, cette incapacité rend légitime la présence du système de coordination des Nations Unies puisque les autorités ne pourraient, selon cet argumentaire, remplir leur rôle de régulateur. Pourtant, les membres du *cluster* veulent que le MSPP reprenne la coordination. Ce qui mène à des incohérences. D'une part, on insiste pour que le représentant du MSPP coordonne le *cluster* à la place de l'OMS au point de ne pas

tenir de rencontre du *cluster* Santé tant que ce dernier ne coordonnera pas (ONU4). D'autre part, ces ONGi nient que l'exclusion des autorités des *clusters* ait eu un impact sur leurs capacités à reprendre la coordination. Pourtant, nous avons vu précédemment que la participation aux rencontres de coordination donne un avantage important aux membres du réseau grâce aux connaissances et aux relations qu'il permet d'acquérir. Ainsi, l'implication tardive des autorités locales a eu un impact sur leurs capacités à prendre le leadership des rencontres du *cluster* Santé. Encore une fois, les personnes rencontrées préféreraient accuser les autorités locales quant à leur volonté et de leur intérêt à faire avancer le système de santé plutôt que de questionner la mise en œuvre de l'action d'urgence et son impact à long terme.

Comme le souligne à juste titre Fedner Sigor, déléguée de la région sud-est, dans l'évaluation en temps réel trois mois après le séisme³⁸,

On a eu beaucoup d'humanitaires [présents]. La communauté était grande, mais il faut reconnaître qu'au niveau de l'État on s'est retrouvé au fond de l'abîme. Ils ont aidé tout le monde sauf l'État. Il y avait toutes les institutions là avec leurs institutions satellites, [alors que] nous on avait rien et personne nous proposait d'utiliser les téléphones, etc. Imaginez-vous, trois mois après le séisme, les institutions de l'État sont dans la même situation. Nous à la délégation on est sous une bâche. Par contre on est appelé à faire les choses avec OCHA, MINUSTAH, etc., mais comment faire quand nous on a rien du tout? Quand nous on ne peut pas imprimer du tout? On ne peut pas se déplacer, car on n'a pas les moyens, car l'État a été frappé en plein cœur. [...] Jusqu'à maintenant personne n'a dressé les problèmes de l'État. Par contre on nous demande de diriger, mais comment prendre le relais lorsqu'on est dans une situation critique? Quand d'autres institutions [sont arrivées], on a été effacé, on a dû se battre pour exister. (URD, 2010, 2 min 22 s)

Voilà qui exprime particulièrement bien l'enjeu des capacités. D'une part, F. Sigor mentionne les attentes de la communauté internationale à leur égard. D'autre part, il fait référence au peu de capacités matérielles de l'administration et du peu de

³⁸ Il fait référence à une autre région que Léogâne, mais les pratiques étaient similaires dans les différents départements dans l'administration.

support de la communauté internationale. D'ailleurs, une responsable d'une agence onusienne mentionne la méfiance des ONGi à l'égard des demandes de l'administration.

Je crois qu'il faut les prendre avec une importance comme acteur. Le problème c'est que les ONG ont leur facilité, l'accès à l'argent, etc., mais quand un directeur du bureau communal dit je n'ai pas les moyens de mes déplacements [on l'accuse de vouloir] une voiture, mais ils n'ont vraiment pas les moyens de déplacement! (ONU4)

Une partie de la solution est peut-être venue d'une représentante de l'OMS, lorsqu'elle indique l'importance de soutenir financièrement les administrations, et ce, dès les débuts :

On avait, avec un groupe de travail, cherché à faire un plan avec le bureau communal de Port-au-Prince. « Qu'est-ce que vous auriez besoin en termes de bureau communal pour bien fonctionner? » D'abord, on a fait un atelier sur leur mission. Après tout le monde est d'accord sur leur rôle, maintenant qu'est-ce qu'il vous faut? Frais de téléphone, groupe électrogène pour l'électricité pour mettre les ordinateurs, cartes téléphoniques, du papier pour écrire une lettre, etc. On a donc décidé de présenter cela aux ONG parce que ça devait être faisable et là le choléra est arrivé. Donc cette présentation qu'on voulait faire au *cluster* n'a jamais eu lieu. Mais moi je crois que dès le début on aurait dû les impliquer et les renforcer comme acteur important qui doit prendre en charge leur communauté. (ONU4)

Pour répondre aux difficultés des bureaux communaux ou des mairies, cette vision propose de se questionner sur la façon de les renforcer, plutôt que d'utiliser leurs faibles capacités pour justifier leur exclusion. Évidemment, une telle approche demande du temps, des ressources, une valorisation du savoir local et surtout la volonté de se coordonner avec un-e acteur-trice qui peut démontrer des intérêts différents.

3.3.4 Un affaiblissement du secteur de la santé à Léogâne ?

Dans cette section, nous avons démontré le lien entre l'exclusion des autorités de

Léogâne de la coordination et la difficulté d'effectuer une transition afin que ces dernières reprennent la coordination du secteur de la santé. Outre les enjeux de transition, les difficultés de coordination et le manque de légitimité des décisions des autorités ont eu un impact important sur le système local de santé. La coordination, au-delà d'éviter des duplications, a aussi un rôle de régulation pour maintenir le système de santé cohérent. Le fonctionnement de plusieurs ONGi en vase clos et le peu d'attention portée à la pérennité de leurs programmes ont affaibli le secteur de la santé à Léogâne.

Tardif souligne l'importance d'analyser la santé sous un angle technique *et* politique.

Une vision simpliste de l'intervention humanitaire réduit l'assistance médicale à des opérations strictement techniques centrées sur la dispensation de soins d'urgence et sur la distribution de médicaments. Mais, de même que la promotion de la santé suppose un ensemble complexe de politiques multisectorielles, les [programmes d'assistance humanitaire en santé] ne peuvent se résumer à quelques actions ponctuelles, surtout lors d'une crise qui s'étire [...]. (Tardif, 1997, p.187)

Les propos de la sociologue, bien que datant de la décennie 1990, sont toujours d'actualité lorsqu'on observe le rôle des ONGi dans le secteur de la santé à Léogâne. Plusieurs ONGi ont certes modifié leur mode d'action au fil des ans afin de s'adapter davantage aux systèmes locaux, mais de nombreuses pratiques de l'urgence ont quand même eu un impact dévastateur suite au séisme. Ces pratiques témoignent de la contradiction parfois frappante entre les objectifs à court et long terme (*voir* art. 3.1.1). « Le problème est que les ONG ne m'aident pas dans ce travail parce qu'ils sont venus pour l'urgence, mais ils sont venus dans un pays où il y avait déjà de l'urgence et un besoin urgent de réformer ce système, maintenant ils ont peut-être plus détruit. » (ONU4) Cette citation alarmiste sur les impacts des ONGi sur le système de santé à Léogâne provient d'une responsable d'une agence onusienne qui nous rappelait la complexité des besoins en Haïti dans le contexte de crises récurrentes.

Par exemple, la question de la gratuité des soins de santé demeure polémique dans le cadre d'interventions humanitaires. Plusieurs ONGi, notamment MSF, MDM et STC, offrent leurs soins de santé gratuitement, malgré la forte prédominance de la pratique du recouvrement des coûts³⁹. L'accès gratuit aux soins de santé est non seulement le souhait des ONGi médicales, mais est également devenu un objectif de l'ensemble de la communauté internationale depuis l'Initiative de Bamako en 1987⁴⁰. Or, la persistance des services de santé gratuits à Léogâne a eu un effet direct sur les acteurs-trices de santé de la région. À moyen et à court terme, la présence de ces organisations a fait exploser la couverture de soins dans la région.⁴¹ Les populations qui avaient un accès restreint aux services de santé à cause de leur coût peuvent maintenant recourir à des services de santé primaires gratuitement. Cet impact positif a toutefois le désavantage d'offrir une concurrence féroce aux cliniques et hôpitaux privés, ainsi qu'aux hôpitaux à but non lucratif (comme l'Hôpital Cardinal-Léger) présents dans le pays depuis plusieurs années (Santél). Plusieurs ONGi condamnent ces critiques et accusent les cliniques privées d'abandonner les populations les plus pauvres, ainsi que celles vivant en périphérie des centres urbains, notamment dans les Mornes (montagnes) (ONG12).

D'autres pratiques reliées à l'urgence ont eu des effets indésirables sur le système de santé de Léogâne. La présence des cliniques mobiles, mises en place par plusieurs

³⁹ Le système du recouvrement des coûts en Haïti peut être résumé selon Médecins du Monde (2008) par « le paiement à l'acte » d'une consultation et des médicaments lors d'une visite médicale.

⁴⁰ L'Initiative de Bamako est le résultat d'une rencontre de ministres de la santé au Mali en 1987. Cette rencontre a permis d'établir certains objectifs pour améliorer la santé dans les pays en développement. Le recouvrement des coûts et la gratuité de certains actes médicaux comme la vaccination sont promus dans l'entente finale.

⁴¹ Ce constat, fait autant par des ONGi que des médecins travaillant dans des cliniques privées, a été accueilli avec enthousiasme. Effectivement, les Haïtiens-nes ont eu accès à des soins de grande qualité suite au séisme, notamment grâce à l'Hôpital Chatuley de MSF. Cependant, plusieurs demeuraient ambigües quant à la pérennité de cet accès. Plusieurs personnes rencontrées ont souligné leur crainte de voir partir ces ONGi humanitaires lorsque la crise se résorberait, mais surtout, la crainte qu'elles aient affaibli le système de santé.

ONGi afin de rejoindre des populations dans leur quartier, est problématique sur le long terme. La spécialiste en santé publique d'une OI souligne les limites de ces cliniques : « Les cliniques mobiles nuisent aux structures en place et nuisent aux habitudes de soins des populations. Si la clinique vient vers vous, ça change les habitudes. Pourquoi on ne renforce pas les structures locales plutôt que de créer des cliniques mobiles? » (OI2) Plus encore, une responsable des agences onusiennes condamne cette pratique qui gaspille les ressources et qui augmente temporairement l'offre de soins.

Non, c'est comme je dis, ce n'est pas durable. Je ne parle pas des premières semaines où elles [les cliniques mobiles] ont vraiment sauvé des vies, mais ces cliniques mobiles où il y a un médecin, moi je suis médecin, on n'a rien, pas de laboratoire, rien. On fait le travail d'une auxiliaire de santé. [...] C'est un gaspillage de ressources pour mettre des médecins pour faire la clinique mobile. (ONU4)

Un autre impact de la présence des ONGi médicales à Léogâne est lié à la vague d'inflation. Ce phénomène a été bien documenté en Haïti et contribue à fragiliser les structures médicales existantes en haussant le prix moyen des salaires (parfois jusqu'à quatre fois plus élevé chez les ONGi) non seulement des spécialistes de la santé (infirmiers-ères, médecins, communautaires), mais aussi des chauffeurs, interprètes, etc. (O'Brien, 2010, p.9; Adam, 2010, p.859; Santé2).

Pour conclure, ces pratiques de l'urgence ont créé des tensions entre les organisations qui proviennent, à notre avis, du fonctionnement exogène de la coordination. En l'absence d'une régulation étatique, aucune instance internationale n'a la légitimité politique d'imposer des normes et de réguler le secteur de santé (*voir* art.2.3.4).

3.4 *Cluster WASH* : une coordination réussie

La coordination du secteur de l'eau et de l'assainissement suite au séisme en Haïti est généralement considérée comme un modèle de réussite (Ville de Goyet et *al.*, 2011; Sheperd-Barron, s.d.). Il s'agit d'un succès tant au niveau de l'intégration des acteurs-trices locaux-les qu'au niveau de l'appropriation locale du mécanisme par les autorités haïtiennes. C'est cette double réussite qui a permis de faire une transition de la coordination onusienne vers une coordination haïtienne. « DINEPA, l'institution chargée de l'eau potable et de l'assainissement en Haïti, a donné un exemple de la façon dont une entité nationale pouvait récupérer et assumer son leadership et coordonner avec succès les activités des partenaires dans son domaine de compétence. » (Ville de Goyet et *al.*, 2011, p.139) Malgré les obstacles liés à l'architecture du système de coordination, les biais culturels du fonctionnement du mécanisme, la spécialisation des internationaux-les et l'ensemble des autres éléments mentionnés au deuxième chapitre, plusieurs facteurs ont aussi favorisé la coordination de ce secteur.

D'abord, on peut souligner la présence d'un homologue local « fort » dans le domaine du WASH. En effet, la Direction Nationale de l'Eau Potable et de l'Assainissement (DINEPA) était considérée avant le séisme comme une des structures gouvernementales les plus efficaces et les mieux organisées (Ville de Goyet et *al.* 2011, p.128; Autorité3).

La DINEPA est venue pour 1) faire la régulation du secteur eau; 2) pour mettre de l'ordre dans la gestion de la question de l'assainissement et; 3) pour être un modèle de bonne gouvernance. On a vu que l'État haïtien d'origine c'est un État et une administration publique pas construite d'une manière moderne. L'idée de la DINEPA était d'infuser une modernité dans les structures de gouvernance étatique. Chez les instances internationales en appui en urgence après le séisme, la perception était généralement que c'était beaucoup plus facile de travailler avec la DINEPA que de travailler avec les autres instances de l'État. (Autorité3)

Cette agence, créée quelques années avant le séisme, profite d'un soutien financier non-négligeable de la part d'importants bailleurs, notamment la Coopération

espagnole, l'Agence française de développement (AFD), l'UNICEF, l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID), etc. Au-delà de ces appuis, la DINEPA avait d'étroites relations avec plusieurs ONGi avant le séisme comme le souligne ce responsable:

Nous on a toujours eu des relations avec la DINEPA. C'est une institution qui venait d'être formée et à laquelle on avait participé au départ pour la mise en place. Déjà après le cyclone on avait eu des actions en WASH et on avait eu certaines distributions d'eau potable. (ONG5)

Toutefois, au-delà de ces facteurs préalables, d'autres éléments ont influencé la réussite de la coordination du secteur et devraient être considérés dans les crises à venir. Il s'agit de la co-coordination du *cluster*, des atouts financiers et structurels qui préexistaient au séisme puis, surtout, de l'approche de décentralisation axée sur les mairies.

3.4.1 Un co-leadership comme point de départ

Les documents sur la co-coordination ou le *co-lead* font généralement référence à une coordination conjointe entre une agence onusienne et une ONGi. Cette tendance s'est accrue depuis la création du *Global Humanitarian Platform* (GHP) en 2006 visant à contrer la domination des Nations Unies dans l'approche *cluster*. Toutefois, la littérature et les rapports font peu mention de la co-coordination entre une agence onusienne (ou une ONGi) et les autorités locales correspondantes dans le secteur. Ce fonctionnement semble pourtant au cœur de du succès du secteur WASH à sortir d'une logique de substitution tout en renforçant l'homologue local.

Dès les premiers jours suivants le séisme, la DINEPA a pris son rôle au niveau de la coordination du secteur de l'eau et de l'assainissement. L'agence gouvernementale accueillait les rencontres du *cluster* WASH et fournissait des informations techniques au sujet du secteur (Grünewald et Binder, 2010b, p.32). Elle

aurait d'ailleurs été moins affectée par le séisme que d'autres acteurs étatiques, ce qui leur a permis de ne pas interrompre leur service pendant toute la période d'urgence (Autorité3). L'étroite collaboration avec l'UNICEF qui coordonne le *cluster* WASH au niveau national et la DINEPA qui coordonne les *clusters* au niveau communal ont permis une co-coordination du secteur. La vision d'un responsable de la DINEPA concernant la place des différentes organisations dans les *clusters* en témoigne :

En principe il y a la DINEPA et il y a le *cluster* WASH qui vient en appui à la DINEPA. Comme c'est le cas pour les différents *clusters* de venir en appui aux entités étatiques en terme de réponse à l'urgence, mais l'UNICEF n'est pas le *cluster* WASH et le *cluster* WASH est l'ensemble des acteurs en WASH. Que se soit l'UNICEF, la FICR, OXFAM-GB, Intermon ou QC, MSF-Suisse, Belgique, France, Espagne, Hollande, etc., le *cluster* c'est l'ensemble de ces partenaires, mais l'unité de coordination des *clusters* et la responsabilité principale tombe à l'acteur définitif (Autorité3).

L'une des raisons de la réussite de cette co-coordination vient des capacités techniques de la DINEPA. Plusieurs personnes rencontrées impliquées dans le WASH ont souligné le fait que la DINEPA était une structure dépolitisée « ayant fait ses preuves ». (ONG1) De plus, la division des rôles entre les deux agences de coordination (UNICEF et DINEPA) semble avoir encouragé un renforcement des capacités et du rôle de l'agence étatique. Au niveau du SAG comme au niveau des *clusters*, la DINEPA était responsable du contrôle sanitaire, de la régulation et des normes au niveau de l'assainissement (Martel, 2012, p.17; Autorité3). L'UNICEF venait en appui soit financier, soit au niveau des ressources humaines ou de la gestion du *cluster*, mais sans prendre le rôle intrinsèque de régulateur qui revient aux instances étatiques. Finalement, la personnalité des responsables de la coordination revient de façon récurrente dans les rapports concernant les *clusters* (Grünwald et Binder, 2010a). Toutefois, plusieurs personnes rencontrées nous ont mentionné que la personnalité et le *leadership* des responsables locaux sont tout aussi essentiels pour que la co-coordination soit effective. (OIS; ONG7; Autorité3).

3.4.2 Approche de décentralisation axée sur les mairies

L'histoire politique d'Haïti est caractérisé par une grande centralisation en raison du pouvoir exécutif très fort (Cadet, 2001, p. 7). En ce sens, la décentralisation est un enjeu de taille afin de démocratiser le pays. La nécessité de renforcer les autorités au niveau local – départements, arrondissements, communes - est bien antérieure au séisme (Cadet, 2001). D'ailleurs, cette priorité a été réitérée suite au séisme où elle est présentée comme un facteur clé pour permettre la reconstruction⁴². Cette préoccupation a par ailleurs été expérimentée avec l'approche *cluster* dans certains secteurs. La DINEPA a ainsi mis de l'avant le *Projet d'appui aux mairies* avec un double objectif : celui de renforcer le secteur du WASH et de renforcer les autorités locales, et dans ce cas-ci les mairies. Comme le souligne en entrevue un responsable gouvernemental :

Il y a deux objectifs principaux du *Projet d'appui aux mairies*. On peut être plus efficace si on fait la coordination au niveau local. [Puisqu'il y a] moins d'acteurs, on peut voir cas par cas et ce n'est pas une cacophonie de 50 personnes dans la salle. Chaque endroit est une entité [distincte]. On a fait une bonne expérience avec des syndicats pour éviter les duplications et couvrir beaucoup de lacunes en utilisant ce mécanisme. [...] Le deuxième objectif du *cluster* municipal c'est de renforcer les mairies. L'eau potable et l'assainissement ce sont des activités surtout locales. On devrait voir les mairies jouer un rôle de leadership. (Autorité3)

Encore une fois, le *leadership* et le sens de l'initiative du coordinateur de *cluster* peuvent influencer le fonctionnement puisque l'approche de décentralisation n'est pas systématique dans les *clusters*. D'ailleurs, ce projet n'est pas étranger à la présence de James Shepperd Barron au poste de coordonnateur du *cluster* WASH. « Le *cluster lead* James Shepperd Baron est un expert mondial des *clusters* qui a beaucoup écrit

⁴² Plusieurs articles ont soulevé cet enjeu, notamment celui de Samuel Baucinaut, 2010. « Haïti la décentralisation au cœur de la reconstruction ». *Courrier international*, 16 février. Disponible en ligne: <http://www.courrierinternational.com/article/2010/02/16/la-decentralisation-au-coeur-de-la-reconstruction> (Consulté le 28-09-12)

sur la structuration du *cluster*. Il a dit qu'on devrait tout miser sur les communes. On a vraiment pris ça au sérieux », nous confie un responsable local (Autorité 3).

La décentralisation a aussi un avantage significatif pour répondre à l'absence d'homologue local dans un secteur. Le cas du *cluster* Abris est emblématique. Devant l'absence d'agences gouvernementales ou de ministères pour répondre à un besoin propre à l'urgence, la transition vers les mairies pourrait être une solution (OI6).

Alors, tu parlais de la table sectorielle. L'approche inter-*cluster* c'est de donner la coordination aux mairies, c'est-à-dire qu'au début le *Shelter cluster* avait un groupe principal à Port-au-Prince et il y en avait un à Jacmel, un autre à Léogâne et Petit-Goâve. Maintenant il y a un *Shelter cluster* à Port-au-Prince, Tabbarre, Delma, Carrefour (tous des quartiers de Port-au-Prince) et ainsi de suite. Les réunions se font à la mairie toutes les deux semaines. Chaque fois c'est une agence qui agit sur la zone qui assure la facilitation, plus que la coordination. [...] C'est ouvert à tout le monde et les mairies sont invitées chaque fois. Et ils ne viennent pas forcément. (OI 6)

En ce qui concerne le WASH, la coordination décentralisée se fait parfois par le maire ou le maire adjoint en partenariat avec la DINEPA. Ainsi, le pouvoir est entièrement redonné aux autorités haïtiennes.⁴³ Lorsqu'on demande au maire d'une commune si ces relations se sont améliorées avec les ONGi depuis la décentralisation, celui-ci répond :

Oh oui! Bien sûr il y a des ONG qui ne viennent pas toujours, mais on essaie [de les faire venir]. Il y a beaucoup d'[amélioration] depuis qu'on a ce genre de réunion chaque semaine. Ça fait marcher les choses et ça nous fait savoir exactement qui est-ce qui fait une erreur et à ce moment on corrige. Ça nous a permis de gérer mieux que les ONG. (Autorité 1)

⁴³ Il faut toutefois nuancer ces réussites puisque peu de communes ont une rencontre décentralisée avec une participation active de la mairie. Les rencontres de la mairie de Tabarre auxquelles nous avons assisté sont considérées comme la plus grande réussite de parachèvement de la décentralisation. En ce sens, ce cas de réussite ne peut pas être considéré comme la norme et doit seulement servir de modèle. Encore une fois, le leadership des maires a influencé la réussite de la décentralisation : « En Haïti c'est comme ça, parce que les structures sont virtuelles. C'est la personnalité qui fait ou défait l'affaire. » (Autorité 3)

Les maires qui participent au projet se voient confier un nouveau rôle et ils voient ainsi leurs relations modifiées avec les partenaires internationaux. L'implication des mairies demeure toutefois variable. Certaines mairies ont cumulé une frustration envers le « comportement très arrogant » de certaines ONGi qui sont intervenues sur leur territoire sans les informer (ONG1). De plus, le manque de volonté et surtout le manque de capacités rendent parfois cette décentralisation vers les mairies difficiles, voire impossibles⁴⁴.

Malgré ce bilan positif, il n'en demeure pas moins que la régulation d'un secteur, même lorsque la coordination est efficace, demeure difficile dans un contexte où les acteurs-trices internationaux-les ne se sentent pas redevables aux autorités. Le cas de la régulation au niveau du *water trucking* en est un exemple. Plus d'un an après le séisme, plusieurs ONGi continuaient à offrir à la population dans les camps de l'eau gratuite transportée par camion-citerne. Cette pratique de l'urgence a eu tendance à se pérenniser en Haïti en raison de la piètre qualité de la canalisation d'eau. Par conséquent, le *water trucking* a eu des impacts à moyen et à long terme. Selon la responsable d'une agence onusienne rencontrée, cette pratique est une catastrophe pour les petits distributeurs d'eau qui étaient les principaux fournisseurs d'eau dans certains quartiers (ONU2). Elle a détruit le secteur informel de l'eau. Il s'agit d'un exemple typique de la contradiction entre les dynamiques d'urgence et de développement tel que présentée plus haut (*voir* sect. 3.1). Plus encore, cet exemple est emblématique du contexte de crises récurrentes en Haïti. Le service devait terminer à la fin de 2010, mais le choléra est arrivé, prolongeant ainsi la pratique.

⁴⁴ En entrevue, le responsable d'une OI nous parlait de la volonté de certains bailleurs, notamment la Banque Mondiale, de financer les mairies et de leur fournir des ressources financières pour suppléer au manque de ressources humaines (OI 6).

Il s'agit cependant d'une mesure palliative temporaire puisque la véritable solution est politique, et elle doit venir d'une amélioration du système public d'aqueduc.⁴⁵

Le *water trucking* en tant que tel ce n'est pas simplement de donner l'eau aux gens, mais ce sont des gens qui s'enrichissent de ça. C'est un secteur subventionné, une fortune est dépensée par les ONG. C'est une manière de fournir l'eau qui non seulement n'est pas durable, mais qui n'était même pas le plus efficient. [...] On a besoin d'une vision de long terme. Par exemple la collecte d'eau de pluie avec les toitures, comment le réseau de distribution préexistant peut être réhabilité, etc. (Autorité3)

Pour sortir de cette impasse, les acteurs-trices ont fait de la pression au niveau des *clusters*. Toutefois, il s'agit davantage du rôle de la DINEPA d'encadrer les pratiques, pas du *cluster*, qui n'a pas de légitimité politique (voir art.2.3.4). Les ONGi ne se sentent pas nécessairement redevables aux autres acteurs-trices du *cluster* et ne respectent pas d'emblée les lignes directrices. Cela crée un conflit de souveraineté et d'autorité. Il n'en demeure pas moins que la DINEPA a officiellement demandé que la pratique du *water trucking* cesse à partir du 30 novembre 2011. L'agence gouvernementale a ainsi usé de son autorité dans le secteur pour encadrer les ONGi.⁴⁶

3.4.3 Avantages du WASH sur la Santé

Le secteur de l'eau et de l'assainissement bénéficie donc d'une agence étatique beaucoup plus efficace que celle de la santé. Outre la légitimité de l'institution, le

⁴⁵ Plusieurs ONGi étaient toutefois conscientes des dommages. Elles se désengageaient tranquillement des camps tout en conscientisant les comités de l'eau dans ceux-ci. Toutefois, les ONGi posent la question en termes d'accès universel : « Je pense que les ONG ne peuvent pas se substituer à l'État pour toujours. L'État doit rendre l'eau gratuite, pas nous. Ils (les Haïtiens) sont très, très dépendants des ONG. » (ONG2).

⁴⁶ Voir document : « Cadre transition/sortie – Water Trucking gratuit : Beyond Emergency Water Trucking ». 27 mai 2010, mémo V2.0. Ce mémo rassemble les informations issues des réunions « Beyond Emergency Trucking » et des réunions municipales.

secteur de l'eau tire profit d'un large réseau de l'eau formé d'agences privées (ONG7). La présence d'un large réseau privé est aussi une caractéristique du secteur de la santé, mais sans la présence d'un organe gouvernemental de coordination fort, le secteur privé semble prendre le dessus de la prestation des services.

Nous avons souligné les effets négatifs d'une mauvaise coordination, non seulement au niveau des autorités locales, mais aussi sur l'ensemble du secteur (*voir* art.3.3.4). À l'inverse, le secteur du WASH semble avoir réussi à travailler sur le terrain, comme quoi une coordination réussie améliore la réponse. À titre d'exemple, un consultant d'une OI nous a confié avoir été étonnamment surpris de l'efficacité de l'éducation sanitaire suite au séisme. Chaque bénéficiaire rencontré-ée avait été sensibilisé sur le choléra et sur l'eau (OI4).

De plus, la perception que les agences humanitaires internationales ont de l'institution étatique est très différente entre la DINEPA et le MSPP. Alors que les ONGi en santé à Léogâne contournaient le MSPP et l'accusaient pour son immobilisme, les ONGi travaillant avec la DINEPA semblaient accorder une grande légitimité à l'agence.

Enfin, la stratégie est de travailler avec la DINEPA. On le fait partout avec la DINEPA lorsqu'on construit des points d'eau. Nous on ne veut pas faire un puits si on n'a pas le permis de la DINEPA, même si ça prend du temps. Parce que [la DINEPA] c'est l'opérateur régulateur dans le domaine qui dispose de toute la technicité pour le faire. On a trois acteurs importants dans notre stratégie de sortie : 1) communauté locale, pour approprier les infrastructures qui reste; 2) mairie et *kazek*⁴⁷ et 3) DINEPA. (ONG1)

Il semble que la réussite de la coordination des secteurs dans une crise humanitaire de l'ampleur de celle ayant suivi le séisme en Haïti repose en partie sur le

⁴⁷ Les *kazeks* ou CASEC (Conseils d'Administration de Section Communale) font partie de la structure administrative décentralisée en Haïti. Ces derniers jouent un rôle d'administration au niveau de chaque commune.

bon fonctionnement des *clusters*. Mais les *clusters* sont-ils en mesure de renforcer les structures locales ? Encore une fois, la réponse diffère s'il est question de la santé ou du WASH. Selon ce responsable WASH, le *cluster* peut améliorer le travail de la DINEPA :

On a perçu une pertinence. On a perçu que des améliorations se font grâce au *cluster* et qu'en principe on pense que même après la transition il faudra une entité, un organe. Peut-être que ce sera la DINEPA ou les mairies [mais il faudra] avoir ce parapluie d'organisations qui font l'interface avec la DINEPA. C'est très bien parce qu'il y a des problèmes difficiles à résoudre par la DINEPA, mais avec l'appui du *cluster*, l'équipe *cluster* DINEPA peut être une équipe gagnante. (Autorité3)

Du côté de la santé, il semble que le *cluster* n'ait pas fragilisé le MSPP au niveau de la coordination puisque celle-ci était déjà très faible (ONG3). Néanmoins, l'exclusion au départ des autorités locales des *clusters*, puis leur inclusion tardive par la suite a fait de cet espace un lieu exogène difficile à se ré-approprier.

Pour conclure, ce chapitre nous a permis de constater la complexité d'arrimer les objectifs des différents-es acteurs-trices en Haïti. Les contradictions sont apparues d'une part, entre les organisations dites d'urgence et celles de développement puis d'autre part, entre ces dernières et les autorités locales voir même certaines organisations de la société civile. Le décloisement des phases d'intervention ainsi que la prise en compte des compétences locales demeurent des enjeux de taille afin de faciliter la transition pour sortir d'un « état de crises récurrentes » en Haïti.

CONCLUSION

Dans le cadre de ce mémoire, nous avons cherché à savoir si les mécanismes de coordination qui ont été activés en Haïti suite au séisme, les *clusters*, s'étaient substitués aux autorités politiques haïtiennes en créant des espaces politiques que ces dernières ne pouvaient pas se réapproprier. Cet enjeu avait d'abord été partiellement soulevé dès les premiers mois suivant la catastrophe par des évaluateurs-trices de la réponse à l'urgence (Grünwald et Binder, 2010). Ces derniers-ères craignaient que les rencontres de coordination ne soient pas suffisamment accessibles aux acteurs-trices haïtiens-nes et que cette non-accessibilité mine l'appropriation locale.

De manière à pouvoir évaluer la nature de cette substitution et ses effets, nous avons développé l'hypothèse que la coordination humanitaire en Haïti suite au séisme a eu tendance à renforcer des réseaux de pouvoirs exclusifs et que cela a eu comme conséquence de rendre difficile la ré-appropriation de la coordination par les autorités haïtiennes. Afin de vérifier cette hypothèse, il nous fallait procéder en deux temps. D'abord, nous souhaitions démontrer le caractère politique de ces espaces de coordination autant que son fonctionnement exclusif. Lorsque ces prémisses ont été établies, nous avons observé la formation et les caractéristiques de ce que D. Grewal appelle les réseaux de pouvoir.

Le cadre d'analyse de ce mémoire emprunte des idées et concepts à différents corpus théoriques, à commencer par des auteurs postmodernistes comme Foucault, afin de définir notre notion de pouvoir. C'est toutefois chez des anthropologues comme Agier et Pandolfi que nous avons pu développer la réflexion sur la gouvernance humanitaire pour donner un sens politique aux espaces de coordination. Nous avons ainsi présenté les rencontres de coordination sous un angle stratégique, décisionnel et surtout communicationnel. Ces attributs ont conféré un rôle prédominant dans l'orientation de la reconstruction de plusieurs secteurs aux participants-es à ces rencontres.

L'analyse de l'exclusion de la coordination en fonction de l'appartenance ou non à un réseau, nous a permis d'éviter de considérer les intentions (bonnes ou mauvaises) des acteurs-trices humanitaires pour plutôt nous concentrer sur des éléments liés au fonctionnement même du réseau. Ainsi, nous ne jugeons pas le désir réel qu'avaient les ONGi et les OI d'intégrer les acteurs-trices haïtiens-nes, mais bien le caractère exclusif des structures mis en place pendant la réponse humanitaire, notamment par les mécanismes de la réforme. Par conséquent, la culture organisationnelle de ces organisations humanitaires, leur accès à la technologie, leur connaissance préalable des mécanismes de coordination, la formation de normes et de standards communs entre les membres du réseau sont autant d'éléments qui participent à renforcer cette communauté d'experts de l'urgence au détriment des acteurs-trices locaux-les¹.

Par la suite, dans le chapitre III, nous avons utilisé la coordination du secteur de la santé puis la coordination du secteur WASH, pour présenter les défis de la transition entre l'urgence et le développement. L'objectif était de consolider notre analyse en l'appuyant sur des assises concrètes grâce à ces deux études de cas. Cette étape consistait non seulement en une suite logique de notre démonstration puisque

¹ Puis au détriment des acteurs-trices ne faisaient pas partie de ce réseau, comme les pays émergents, les États communistes, les églises ou les fondations, etc.

nous y avons analysé les impacts de l'exclusion abordée dans le second chapitre, mais il s'agissait aussi de démontrer les difficultés de sortir d'une logique d'urgence en Haïti afin de mettre un terme à la substitution.

La substitution en situation de crise n'est toutefois pas une problématique en soi puisqu'il est généralement admis que les États dits fragiles partagent temporairement certaines responsabilités avec des intervenants-es internationaux-les lors d'une crise humanitaire majeure. Cependant, la pérennisation des structures d'urgence et des espaces de gouverne est un enjeu de taille dans les pays aux prises avec de faibles institutions et des crises récurrentes. Par conséquent, nous avons démontré que la remise en question de ce continuum entre les phases de l'aide internationale provient d'abord des contextes de crises récurrentes (*protracted crisis*) où les étapes de la réponse humanitaire, plutôt qu'être linéaire, se superposent ou se confrontent.

Vue sous cet angle, l'hypothèse de ce mémoire a été validée grâce à notre cadre d'analyse qui insistait sur l'importance d'échanger de l'information et le pouvoir associé au savoir. Dans le contexte de la réponse humanitaire en Haïti, la participation à ces espaces d'échange octroyait aux membres des *clusters* et des *Strategic Advisory Group* (SAG) une meilleure compréhension des besoins dans chaque secteur et une influence considérable sur la reconstruction d'Haïti.

Pour autant, il est intéressant d'observer la rapidité de l'évolution du domaine de l'humanitaire. La réponse humanitaire suite au séisme en Haïti a fait l'objet de multiples évaluations et on observe déjà auprès des membres éminents de la communauté humanitaire une ouverture à certaines des réflexions contenues dans ce mémoire. En effet, depuis le début de la rédaction de ce mémoire, un processus de réflexion a été mis en place par des acteurs-trices au cœur de ce réseau humanitaire international afin de questionner certains des objectifs mêmes de la réforme humanitaire de 2005 et du mécanisme de coordination des *clusters*. L'*Inter-Agency*

Standing Committee (IASC) a mis sur pied le *Transformative Agenda* en décembre 2011 afin d'ajuster le modèle actuel de réponse humanitaire. Ils souhaitent ainsi utiliser les leçons apprises des crises de 2010-2011, notamment celle en Haïti, afin de répondre aux faiblesses de ce modèle. L'IASC (2011) reconnaît notamment que la communauté humanitaire ne doit pas tant s'intéresser aux processus, mais plutôt aux impacts.

*The actions we are now taking as part of the Transformative Agenda build on the 2005 Humanitarian Reform. We recognize that we need to focus not on the process of implementing change, but on the impact of change. Through the changes agreed, more lives will be saved, and we will all be more accountable for our actions.*²

Nous avons toutefois démontré dans ce mémoire l'importance de prendre en compte l'ensemble du fonctionnement et les structures qu'impliquent ces mécanismes. En ce sens, les protagonistes demeurent dans le cadre dominant: celui de l'efficacité plutôt que celui de l'appropriation locale et du renforcement des capacités de coordination des acteurs-trices aux prises avec les crises. Surtout, ces changements sont à l'initiative des membres de ce réseau humanitaire international, ainsi toute tentative de changement restera confinée entre ceux-ci.

Par ailleurs, la tendance au renforcement de ce réseau ne semble pas dévier. Au contraire, la référence aux normes communes, l'uniformisation des ONGi et la participation aux réseaux, fait partie d'un processus de « gouvernementalisation » selon V. Avril (2002). Ce qu'elle soulevait déjà en 2002, soit le risque d'une étatisation des structures humanitaires, prend tout son sens aujourd'hui.

À leurs qualités premières qui ont fait le succès de l'humanitaire moderne, à savoir la réactivité, la souplesse et la faculté de témoigner de façon indépendante,

² Les actions que nous prenons actuellement avec le *Transformative Agenda* ont comme point de départ la réforme humanitaire de 2005. Nous prenons conscience que nous ne devons pas mettre l'accent sur les processus d'implantation, mais bien sur les impacts. Traduction par l'auteure.

répondent désormais des budgets considérables, la professionnalisation du personnel et des instances de représentation communes [...] L'adhésion à ces réseaux sonne comme une sorte de label de qualité octroyé à des ONG qui en ont bien besoin pour se faire respecter [...] agité qu'elles sont par des scandales et poursuivi par une réputation d'amateurisme. (Avril, 2002)

D'autres critiques soulignent plutôt la bureaucratisation qu'implique cette forme d'institutionnalisation de l'aide humanitaire à l'échelle internationale (Audet, 2011), mais dans tous les cas, il y a une reconnaissance de la tendance à une gouvernance humanitaire accrue au niveau mondial.

Pour conclure ce mémoire, rappelons que la réponse à une catastrophe humanitaire n'implique pas nécessairement une substitution et encore moins un état de crise permanent. L'histoire récente nous le prouve. L'ouragan Katrina aux États-Unis (août 2005), le séisme au Chili un mois après celui d'Haïti (février 2010) ou le tsunami au Japon (mars 2011), n'ont pas vu apparaître les logiques d'exclusion, le recul de leur souveraineté et la fragilisation des institutions locales. Les organisations d'aide internationale d'urgence viennent alors pallier temporairement les besoins humanitaires et quittent le pays lorsque les autorités et les structures locales reprennent le dessus. Qu'en est-il des pays aux prises avec un important vide institutionnel? Comment les organisations humanitaires doivent-elles intervenir pour ne pas créer de dépendance? Les organisations humanitaires marchent-elles sur un fil fragile; celui de la démocratie et celui de la tutelle? Est-il réaliste de croire que les acteurs-trices de l'urgence peuvent renforcer les structures locales plutôt que de les affaiblir? Ces questions, aussi pertinentes d'un point de vue théorique que dans la pratique de l'action humanitaire, devraient faire l'objet de discussion. À cet égard, la coordonnatrice d'une ONGi en Haïti résumait l'essentiel de ces interrogations : « *I think we need to be pragmatic about that. If there's a gap, people will try to fill it. Now its depends... should it be what we do? We can question that. What type of*

reconstruction do we want to do? I don't think this is the role of NGOs, I think this is the role of the government.» (ONG6) ³

³ Je crois que nous devons rester pragmatiques à ce sujet. S'il y a un vide, les gens vont tenter de la remplir. Maintenant ça dépend... Est-ce que ce devrait être ce que nous faisons? Nous pouvons poser la question. Je ne crois pas que ce soit le rôle des ONGi, je crois que c'est le rôle du gouvernement. Traduction par l'auteur.

APPENDICE A

SYSTÈME DES CLUSTERS

Secteurs d'activités	Cluster lead agency
Abris	Déplacés internes : UNHCR Catastrophes naturelles : IFRC
Protection	Déplacés internes : UNHCR
Eau, hygiène et assainissement	UNICEF
Nutrition	UNICEF
Santé	WHO
Retrouvailles familiales	CICR
Coordination camps et gestion	Déplacés internes : UNHCR Catastrophes naturelles : IOM
Logistique	WFP
Télécommunications d'urgence	OCHA/UNICEF/WFP
Education	UNICEF Save The Children - United Kingdom
Early Recovery	UNDP
Reconstruction	

Source: *Humanitarian Reform in Action* 2010

Lexique	
CICR	Comité international de la Croix-Rouge
IFRC	International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies
IOM	International Organisation for Migrations
OCHA	Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
UNDP	United Nations Development Programme
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNICEF	United Nations Children's Fund
WFP	World Food Programme
WHO	World Health Organisation

APPENDICE B

CODIFICATION : CONFIDENTIALITÉ DES ENTREVUES

Catégorie	Fonction	Date	Lieu	CODE
ONG I.	Directeur	15-avr-11	Port-au-Prince	ONG 5
	<i>Shelter Coordinator</i>	20-avr-11	Port-au-Prince	ONG 6
	<i>Wash Coordinator</i>	20-avr-11	Port-au-Prince	ONG 7
	Chef de Mission	25-avr-11	Port-au-Prince	ONG 8
	Président - Représentant	25-avr-11	Port-au-Prince	ONG 9
	<i>Nutrition manager</i>	26-avr-11	Léogâne	ONG 10
	Représentante	27-avr-11	Léogâne	ONG 11
	<i>Grant coordinator</i>	28-avr-11	Port-au-Prince	ONG 12
	Chef de Mission	05-mai-11	Léogâne	ONG 13
	Directeur	06-mai-11	Port-au-Prince	ONG 1
	Chargée de projet	06-mai-11	Port-au-Prince	ONG 2
	Chef de mission	12-mai-11	Port-au-Prince	ONG 3
	Coordonnateur médico-nutritionnel	12-mai-11	Port-au-Prince	ONG 4
Organisations I.	<i>ERU team leader CTC</i>	18-avr-11	Carrefour	OI 3
	Consultant	18-avr-11	Carrefour	OI 4
	<i>Camp manager</i>	19-avr-11	Carrefour	OI 5
	<i>Movement shelter coordinator</i>	20-avr-11	Port-au-Prince	OI 6
	Représentant Pays	07-mai-11	Port-au-Prince	OI 7
	<i>Movement coordinator</i>	10-mai-11	Port-au-Prince	OI 1
	Consultante santé	27-mai-11	Montréal	OI 2
Agences ONU	<i>WASH specialist</i>	27-avr-11	Port-au-Prince	ONU 2
	Chef	04-mai-11	Port-au-Prince	ONU 3
	Représentante OMS - <i>Cluster lead health</i>	11-mai-11	Léogâne	ONU 4
	Responsable Intercluster	13-mai-11	Port-au-Prince	ONU 1
Acteurs-trices santé Haïtiens-nes	Administratrice	26-avr-11	Léogâne	Santé 1
	Administratrice - infirmière	26-avr-11	Gressier	Santé 2

	Gynécologue - Propriétaire	05-mai-11	Léogâne	Santé 3
	Directrice	11-mai-11	Léogâne	Santé 4
Autorités politique locales	Coord. Principal Projet app. M.	27-avr-11	Port-au-Prince	Autorité 3
	Dirrecteur USC de Leogane	28-avr-11	Port-au-Prince	Autorité 2
	Maire Adjoint	29-avr-11	Port-au-Prince	Autorité 1
Académiques	Vice-Recteur	18-avr-11	Port-au-Prince	Académi que 1
	Directeur cycles supérieurs	03-mai-11	Port-au-Prince	Académi que 2
	Doctorant sociologie	03-mai-11	Port-au-Prince	Académi que 3
Associations haïtiennes	Directrice	12-mai-11	Port-au-Prince	Associati on 2
	Fondatrice et représentante	16-mai-11	Carrefour	Associati on 1

DEMANDE ENTREVUE

10 mars 2011

Madame, Monsieur,

Par la présente je souhaite solliciter une entrevue avec un-e ou des représentant-es de votre organisation œuvrant en Haïti. Le projet de recherche que je mène en tant que candidate à la maîtrise en Science politique à l'Université du Québec à Montréal (UQAM) me conduira à Port-au-Prince en avril prochain afin de rencontrer des organisations humanitaires canadiennes et internationales. Si la situation politique le permet, je serai en Haïti à partir du 12 avril, et ce, jusqu'au 16 mai 2011.

Dans le cadre de mon projet de maîtrise portant sur la réponse humanitaire en Haïti depuis le séisme de janvier 2010, je vise à effectuer une série d'entrevues semi-dirigées à Port-au-Prince avec plusieurs organisations humanitaires. Les ONG ciblées dans le cadre de cette recherche font partie des organisations disposant des moyens logistiques et financiers les plus importants. Elles sont aussi impliquées dans différentes plates-formes et réseaux visant l'amélioration des réponses humanitaires grâce à la coordination et l'évaluation comme les *clusters*, l'ALNAP, l'IASC et le GHP.

Je peux vous assurer que cette démarche, ayant reçu une approbation éthique par mon institution de recherche (UQAM), assurera la confidentialité des personnes rencontrées et que leurs noms ne seront en aucun cas rendus publics. Un formulaire de consentement sera par ailleurs signé par les deux parties.

Je souhaite partager avec vous les mêmes objectifs : soit participer à l'évaluation du travail effectué par les ONG humanitaires en Haïti et ainsi contribuer humblement à la réflexion sur les enjeux d'efficacité de l'aide humanitaire dans les situations de catastrophes naturelles. L'objectif qui sous-tend ce projet demeure l'amélioration des pratiques et la mise en lumière des défis encourus par une réponse humanitaire d'une telle envergure. Je pourrais selon votre convenance me déplacer au siège de votre organisation pour permettre ces rencontres. Veuillez trouver en Annexe 1 des détails relatifs à mon projet de recherche. N'hésitez pas à communiquer avec moi pour avoir des informations complémentaires concernant ma démarche.

Veuillez agréer, Madame, Monsieur, l'expression de mes salutations distinguées.

Andréanne Martel

Présentation du projet de recherche

Titre du projet : Séisme en Haïti : défis et enjeux d'une gouvernance de l'humanitaire

Directrice de recherche : Bonnie Campbell, Phd (Sussex), titulaire de la Chaire C.-A. Poissant de recherche sur la gouvernance et l'aide au développement, UQAM

Certification éthique : Le comité départemental de la Faculté de Science politique et Droit de l'UQAM a octroyé à la candidate un certificat d'approbation éthique approuvant la démarche de recherche permettant ces entrevues. Celles-ci seront entérinées grâce à un formulaire de consentement signé par les deux parties et assurant la confidentialité des personnes rencontrées. La demande d'approbation complète peut être rendue disponible si les personnes rencontrées le souhaitent.

Méthodologie : La candidate effectuera une série d'entrevues semi-dirigées à Port-au-Prince et à Montréal entre le 12 avril 2011 et le 16 mai 2011. Les entrevues seront encadrées par un questionnaire semi-directif. Elles dureront en moyenne 1 h 30 et seront la matière première de ce projet de mémoire. À ces entrevues s'ajoutera une observation participative des activités et espaces d'échange des différentes organisations ciblées lorsque la situation le permet. L'objectif visé est d'effectuer au minimum 20 entrevues. En outre, ce projet de mémoire se base sur une analyse de la littérature et des différents rapports d'évaluation de la réforme humanitaire.

Résumé du projet de recherche : La réforme humanitaire de 2005 des Nations Unies visait à augmenter l'efficacité de l'aide d'urgence autant qu'à accroître la coordination entre les acteurs humanitaires (onusiens et non-onusiens). En ce sens, cette réforme fut l'initiatrice de différents mécanismes de financement (CERF), de coordination (l'approche *clusters*) et de réseaux de partenariats (*GHP- Global Humanitarian Partnership*). Ces initiatives ont certes eu pour effet de modifier le paysage d'intervention des ONG et organisations humanitaires. Les premières évaluations de l'approche par *clusters* (Phase I : 2007 et Phase II : 2009) ont soulevé comme principaux défis à l'implantation de ces mécanismes l'intégration des organisations non onusiennes ainsi que la relation avec les partenaires nationaux et locaux dans l'urgence.

La réponse au séisme en Haïti est un cas de figure pour observer la mise en œuvre de ces espaces dans les contextes de catastrophes naturelles. Le séisme de janvier 2010 a provoqué l'application de ces différents mécanismes, en premier lieu l'approche par *clusters*. Or, qu'en est-il du constat fait par les évaluateurs de l'approche dans le cas d'Haïti ? Plus d'un an après ce qui fut pour de nombreuses ONG le théâtre du plus important déploiement de leur histoire, quel bilan tire-t-on de ces mécanismes qui visaient à accroître l'efficacité ?

Problématique : Ainsi, ce projet de recherche tente dans un premier temps de comprendre les spécificités de ces espaces, mécanismes et structures d'échange entre les acteurs humanitaires en Haïti et les défis à leur utilisation. La réponse humanitaire en Haïti a-t-elle été plus efficace grâce à ces espaces ?

Nous cherchons toutefois à mener la réflexion au-delà de la simple compréhension des *clusters* en nous interrogeant sur les impacts des différents mécanismes dans les pays qui les reçoivent. Cette organisation de l'humanitaire transforme-t-elle les relations entre les acteurs ?

Les organisations humanitaires préfèrent-elles encore opérer à l'extérieur de ces espaces ? En outre, eu égard à la situation en Haïti, quels sont les défis que posent ces structures de coordination et de gestion de l'urgence sur les processus, structures et acteurs politiques nationaux ?

Objectifs des entrevues : Les entrevues chercheront à répondre à ces questionnements en se replaçant dans le contexte d'action des organisations humanitaires rencontrées. Elles tenteront de mettre en lumière les défis liés aux mécanismes mis en place pour accroître l'efficacité, en premier lieu les *clusters*. Nous chercherons par la suite à comprendre comment se sont arrimés les programmes et projets des organisations rencontrées avec les structures et acteurs politiques haïtiens, à l'intérieur ou à l'extérieur des espaces de coordination.

Critères de recrutement : Les sujets rencontrés doivent travailler en Haïti pour le compte d'une des grandes organisations humanitaires ciblées par ce projet de mémoire. Je vise plus spécifiquement les personnes chargées du développement communautaire, les agents de liaison avec les Ministères et autres partenaires haïtiens, ainsi que les personnes détenant un pouvoir décisionnel dans les choix de l'organisation. Si possible, je souhaite finalement rencontrer les personnes impliquées dans les plates-formes de coordination (*clusters*) avec les autres ONG oeuvrant dans leurs secteurs.

Par **grandes organisations humanitaires**, nous entendons les ONG humanitaires ainsi que le mouvement international de la Croix-Rouge comprenant la Fédération (FICR), les sociétés nationales ainsi que le CICR. Malgré le décloisonnement des sphères d'opération entre les ONG développementalistes et humanitaires, nous considérons que les organisations ciblées rassemblent celles qui sont traditionnellement associées aux opérations d'urgences et aux crises humanitaires. Outre leurs sphères d'interventions liées à l'humanitaire, on reconnaît leur appartenance à cette catégorie d'acteurs en ce qu'elles font partie de regroupement et de réseaux d'acteurs humanitaires (ALNAP, GHP, *clusters*, IASC...). Nous adoptons un point de vue systémique davantage qu'organisationnel ou sectoriel. Ainsi, les organisations ciblées se spécialisent dans différents secteurs.

- Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge
- Croix-Rouge (canadienne)
- Care (Canada)
- Oxfam-Québec
- Action contre la Faim
- Save the Children
- Handicap international
- Médecins sans Frontières
- Médecins du Monde
- International Rescue Committee

APPENDICE D

DEMANDE D'APPROBATION ÉTHIQUE

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL

DEMANDE D'APPROBATION ÉTHIQUE D'UN PROJET DE RECHERCHE

Département de science politique

INFORMATIONS GÉNÉRALES

NOM L'ÉTUDIANT-E :	DE	Andréanne Martel
TITRE DU MÉMOIRE :		Gouvernance humanitaire en Haïti: le camp comme espace politique

MÉTHODES ET PROCÉDURES DE RECHERCHE

a) Présentez les tâches qui seront réalisées pour recueillir les données.

(Voir www.unites.uqam.ca/src/ethique/ethique-memoire-these.htm; notamment les sections concernant les documents d'archives, l'administration d'un questionnaire, la réalisation d'entrevues)

-Élaboration d'un guide d'entretien (questionnaire à sous-thème) d'environ 15 questions en vue d'entrevues d'environ 1 h 30. (mars 2011) -Prise de contact avec les ONG (spécifiquement les grandes ONG humanitaires internationales présentes en Haïti depuis le séisme - environ une douzaine: Croix-Rouge, MSF, MDM, OXFAM, Handicap International, ACF, Save the Children, CARE, CARITAS..) (janvier à mars 2011) - Recherche terrain à Port-au-Prince (8 avril au 10 mai 2011) -Entrevues semi-dirigées (10 avril-8 mai 2011) -Observation participative sur le terrain de chaque ONG (1 journée d'observation par ONG)

b) Les résultats de recherche seront-ils communiqués aux sujets?

Dans l'affirmative, présentez les modalités de transmission des résultats. Indiquez de quelle manière vous comptez vous assurer que la présentation des résultats préservera l'anonymat des sujets.

Les entrevues respecteront la confidentialité des individus rencontrés. Je soulignerai toutefois les organisations rencontrées dans mon mémoire. Les résultats de recherche ne seront pas systématiquement communiqués aux sujets sauf s'il y a demande. Dans ce cas, je pourrai faire parvenir mes résultats de recherche lors de la publication en ligne du mémoire.

PROCESSUS DE RECRUTEMENT DES SUJETS

Quelles sont les caractéristiques des sujets (*critères de sélection, critères d'exclusion, taille approximative de l'échantillon, affiliation à un groupe, une association ou un organisme*)? Précisez les étapes de recrutement et les méthodes employées pour rejoindre les sujets (sources d'identification écrites, annonce, lettre d'invitation, téléphone, etc.). Mentionnez s'il existe des liens entre vous et les sujets.

Processus de recrutement : Dans le cadre de mes séminaires de maîtrise de l'hiver 2010, j'ai effectué plusieurs entrevues avec certain-es représentant-es d'ONG humanitaires. Ces rencontres m'ont permis un premier contact que je renouvelle dans le cadre de mon projet de mémoire. Le recrutement des sujets a donc déjà été entamé depuis le mois d'octobre dernier. Plusieurs organisations humanitaires ont été contactées et parfois même rencontrées à Montréal. Les représentant-es au siège vont ensuite me permettre de rencontrer leurs praticien-nes lors de mon séjour en Haïti. Méthodes employées : Certains ont été rencontrés, d'autres contactées par téléphone, mais la grande majorité sera interpellée par courriel pour établir un rendez-vous. Tailles approximatives : Je souhaite rencontrer le plus de sujets possible en 1 mois. Je vise au minimum 20 personnes. Critères de recrutement : Les sujets rencontrés doivent travailler en Haïti pour le compte d'une des grandes organisations humanitaires ciblées par mon projet de mémoire. Il s'agit du critère de sélection principal. Je souhaite rencontrer plusieurs personnes dans chaque organisation occupant des rôles distincts, plus particulièrement les personnes chargées de la mobilisation communautaire, des partenariats avec la société haïtienne et les personnes qui sont impliquées sur les plate-formes de coordination avec les autres ONG oeuvrant dans leurs secteurs. Il est possible que j'effectue des entrevues avec des représentant-es d'organisations haïtiennes si cela me paraît pertinent. Notamment si ces organisations travaillent en partenariat avec les ONG humanitaires internationales ciblées et si elles sont impliquées dans les plates-formes de coordination.

ANONYMAT ET CONFIDENTIALITÉ DANS LE TRAITEMENT ET LA DIFFUSION DES RÉSULTATS

- a) Quelles sont les informations conservées permettant d'identifier le sujet (*ex. : nom, NAS, image vidéo*)? Quelles seront les procédures mises en place pour assurer l'anonymat des sujets et de caractère confidentiel des données lors de leur traitement et de leur diffusion ?

Je conserverai pendant la rédaction de mon mémoire l'ensemble des informations concernant les sujets rencontrés. Ceci inclut le nom du sujet, la date de la rencontre, l'organisation pour laquelle le sujet travail, le poste qu'il occupe ainsi que la transcription des informations recueillies lors de l'entrevue. Je conserverai aux fins de publication uniquement la date de la rencontre, les informations recueillies ainsi que l'organisation pour laquelle le sujet travail. Aucun nom ne sera publié aux fins d'articles ou de conférences.

- b) S'il est souhaitable d'identifier les sujets ou s'il s'avère difficile de préserver leur anonymat, donnez les raisons et expliquez comment ils en seront informés. Indiquez la forme que prendra leur consentement (*verbal ou écrit*).

Anonymat: Dans le cas où des sujets accepteraient que je publie davantage que les informations mentionnées précédemment, j'utiliserai leur fonction plutôt que leur nom pour les identifier. Consentement : Avant chacun entrevue, je demanderai à chaque personne rencontrée si ces conditions lui conviennent. Sans quoi, l'entrevue ne pourra avoir lieu. J'hésite encore à demander un consentement écrit, il y aura toutefois certainement un consentement sous forme verbale.

CONSENTEMENT

Indiquez la nature des informations qui seront transmises, verbalement ou par écrit, au sujet pour qu'il soit en mesure de prendre une décision éclairée ainsi que les moyens utilisés pour l'informer (*autres que les formulaires de consentement*).

Je me présenterai comme une étudiante à la maîtrise à l'UQAM qui effectue un projet de mémoire sur la gouvernance humanitaire en Haïti depuis le séisme. Je m'intéresse particulièrement au rôle des grandes ONG dans les structures de coordination mis en place par les Nations Unies. Je vais présenter mon projet de mémoire, sans toutefois révéler trop d'information pour ne pas influencer ces réponses. Je l'informerai que les résultats de mes travaux seront utilisation aux fins de publications et de conférences sans toutefois mentionner leur nom.

FORMULAIRE DE CONSENTEMENT

NOM DE L'ÉTUDIANT-E :	Andréanne Martel
TITRE DU MÉMOIRE :	Séisme en Haïti : défis et enjeux d'une gouvernance de l'humanitaire

But de la recherche :	Impacts de la réforme humanitaire des UN de 2005 sur la réponse humanitaire en Haïti depuis le séisme du 12 janvier 2010
------------------------------	--

Nature de la participation du sujet :	Entrevue semi-dirigée Observation participative du travail du sujet dans l'organisation ciblée
Modalités de diffusion des résultats de la recherche :	La recherche sera diffusée par la mise en ligne du mémoire ainsi que dans le cadre de conférences ou publications.
Façon dont les sujets seront informés des résultats de la recherche :	Sur demande.
Description des mesures prises pour protéger l'anonymat des sujets et la confidentialité des données :	Je conserverai pendant la rédaction de mon mémoire l'ensemble des informations concernant les sujets rencontrés. Ceci inclut le nom du sujet, la date de la rencontre, l'organisation pour laquelle le sujet travaille, le poste qu'il occupe ainsi que la transcription des informations recueillies lors de l'entrevue. Une entente sera établie avec les personnes rencontrées concernant les informations qui seront publiées.

J'accepte que les informations suivantes soient publiées et reliées à mes propos :

1. Nom, fonction, organisation et date de l'entrevue.
2. Organisation et date de l'entrevue.
3. Date de l'entrevue. (Le nom, la fonction et l'organisation uniquement en Annexe, mais sans les lier aux propos tenus).
4. Confidentialité complète. (Aucune référence au nom et à l'organisation dans l'ensemble du document.)

Le sujet accepte de participer à cette recherche et conserve le droit de se retirer du projet en tout temps et sans pénalité d'aucune forme.

Signature du sujet

Date

APPENDICE E

QUESTIONNAIRE D'ENTREVUE

SECTION 1 - Mise en contexte de l'organisation et *clusters*

1. Quelles sont vos activités en Haïti depuis le séisme ?

Coordination/*clusters* (Obj. : comprendre la structure des *clusters* en Haïti)

2. Votre organisation participe-t-elle aux rencontres de coordination, plus précisément aux rencontres du *cluster* dans votre secteur ? Si non, pourquoi ?
 - 2.1 Quel *cluster* ?
 - 2.2 Combien de participant-es aux rencontres ?
 - 2.3 Quelle fréquence ?
3. Quels sont les sujets abordés et comment se fait la division du travail entre les différentes organisations ?
4. Quels sont les limites/avantages de coordonner avec les *clusters* ?
5. Est-ce que des organisations haïtiennes et des représentant-es gouvernementales participaient aux rencontres de coordination ?
 - 5.1 Quelles étaient leur rôle ?
 - 5.2 Selon vous, ont-ils été suffisamment présents dans la coordination humanitaire ?
6. Est-ce qu'il y a d'autres éléments qui vous semblent pertinents d'aborder lorsqu'on s'intéresse aux *clusters* et à la coordination ?

SECTION 2 - Transition (De l'urgence à la reconstruction, stratégies de sortie des ONG et des *clusters*)

7. Selon les documents d'UNOCHA, la majorité des *clusters* sont en voie de transition vers des tables sectorielles dont la direction sera remise aux structures gouvernementales haïtiennes, comment se produit cette transition dans votre secteur ?
8. Comment votre organisation transite-t-elle de l'urgence vers la reconstruction du pays ? En quoi votre rôle dans la reconstruction diffère-t-il de celui dans l'urgence ? En quoi vos stratégies ou programmes vont changer ? (Notamment dans vos partenariats ?)
9. Votre organisation planifie-t-elle de quitter Haïti ? Si oui, dans combien de temps et dans quelle circonstance ? Si non, pourquoi ?

SECTION 3 - Partenariats (Appropriation locale, renforcement des capacités)

10. Quels sont vos principaux partenaires en Haïti ?
 - 10.1 Internationaux
 - 10.2 Locaux
11. Quel type de partenariat s'est établi avec ces organisations ? (Quel rôle doivent-ils jouer dans la reconstruction ?)
12. Comment sont vos relations avec les autorités haïtiennes (municipal, provincial ou gouvernemental) ? Quels sont les défis du travail de votre organisation avec les autorités ?
13. Dans quelle mesure votre organisation participe au renforcement des capacités locales ? De quelles façons ? Comptez-vous en faire davantage ?
14. À votre avis, y a-t-il d'autres éléments à mentionner lorsqu'on s'intéresse aux partenariats en Haïti ?

Question ouverte

15. En définitive, de quelles manières les ONG pourraient améliorer leur travail en Haïti pour permettre la reconstruction du pays?

APPENDICE F

LISTE DES ORGANISATIONS RENCONTRÉES

Organisations
1. Action Contre la Faim (2)
2. Aprosifa
3. CARE Haïti (2)
4. Centre maternel et infantile de Tino
5. CIRH (2)
6. Clinique Christianville
7. CLIO
8. Croix-Rouge canadienne (2)
9. DINEPA
10. Fédération internationale de la Croix-Rouge (3)
11. Handicap International
12. Hôpital Cardinal Léger
13. Hôpital Ste-Croix
14. International Rescue Committee
15. Kay Fanm
16. Mairie Tabarre
17. MINUSTAH
18. MSF-Hollande
19. MSF- Suisse
20. MSPP
21. OCHA
22. Organisation internationale pour les migrations
23. Organisation mondiale de la santé
24. Oxfam-Intermon
25. Oxfam-Qc
26. Save the Children (2)
27. Université d'État Haïti (2)
28. UNICEF

RÉFÉRENCES

- Aall, Pamela, Daniel Miltenberger et Thomas G. Weiss. 2000. *Guide to IGOs, NGOs and the Military in Peace and Relief Operations*. Washington : United States Institute of Peace Press, 328 p.
- Adams, Patrick. 2010. « Health Care Dynamics in Haïti ». *The Lancet*, vol. 376, Issue 9744, 11 Septembre, pp.859-860.
- Adinolfi, Costanza et al. 2005. Humanitarian Response Review: Commissioned by the UN Emergency Relief Coordinator and USG for Humanitarian Affairs (USG/ERC). New York and Geneva: United Nations. Disponible en ligne : <http://www.reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900SID/EVOD-6FUDKN?OpenDocument> (Consulté le 28-09-12)
- Agamben, Giorgio. 2003. *Homo Sacer II, 1. État d'Exception*. Traduit par Joël Gayraud, Paris, Seuil.
- Agier, Michel. 2008. *Gérer les indésirables. Des camps de réfugiés au gouvernement humanitaire*. Paris, Éditions Flammarion, 349 pages.
- Anderson, Mary B., et Peter J. Woodrow. 1989. *Rising from the Ashes: Development Strategies in Times of Disaster*. Boulder, Colorado: Westview Press, Lynne Rienner Pub, 338 p.
- Audet, François. 2011. « Les nouvelles tendances de l'humanitaire canadien ». *Points de Mire*, CEPES, UQAM, vol. 12, no. 3, 19 avril.
- Bailey, Sarah. 2010. « Early Recovery in Humanitarian Appeal ». HPG, Humanitarian Policy Group, Londres, Mars, 29 p.

- Baucinaut, Samuel. 2010. « Haïti la décentralisation au cœur de la reconstruction ». *Courrier international*, 16 février, Disponible en ligne : <http://www.courrierinternational.com/article/2010/02/16/la-decentralisation-au-coeur-de-la-reconstruction>. (Consulté le 28-09-12).
- Bellerive, Jean-Max. 2011 « Au regard de la future CIRH ». *Le Matin*, Port-au-Prince, 4 mai. Disponible en ligne : <http://www.lematinhaiti.com/contenu.php?idtexte=23090&idtypetexte=3>. (Consulté le 28-09-12).
- Beyond Emergency Water Trucking. 2010. « Cadre transition/sortie – Water trucking gratuit : Beyond Emergency Water Trucking ». 27 mai, mémo V2.0.
- Blanchet, Karl, et Boris Martin (dir.), 2006. *Critique de la raison humanitaire : Dialogue entre l'humanitaire français et anglo-saxon*. Édition Le Cavalier Bleu, Préf. Rony Brauman, 156 p.
- Bolles, Kathryn, et Chris Lewis. S.d. « Sub-National Health *Cluster* Coordination in Haïti : Save the Children ». World Health Organization (WHO), Humanitarian health action. Disponible en ligne : http://www.who.int/hac/global_health_cluster/newsletter/sub_national_coordination_save/en/index.html. (Consulté le 28-09-12).
- Brown, Danya. 2011. « Building Effective Partnership: Local Views ». *Humanitarian Exchange*, Overseas development institute (ODI), Collaborative Learning Project, Londres, no.50, avril, pp.10-13.
- Brunelle, Dorval (dir.) et al. 2010. *Gouvernance : Théories et pratiques*. Montréal, Éditions IEIM, 341 p.
- Cadet, Charles L. 2001. « Haïti face aux défis de la décentralisation. Rapport de diagnostic et cadre d'orientation stratégique en vue de la définition de politiques publiques. » Commission Nationale à la Réforme Administrative (CNRA), Port-au-Prince, décembre, 116 p.
- Calhoun, Craig. 2008. « The Imperative of Reduce Suffering: Charity, Progress, and Emergencies in the Field of Humanitarian Action ». In *Humanitarianism in question : politics, power, ethics*, Cornell University press, 2008, pp.73-98.

- . 2010. « The Idea of Emergency: Humanitarian Action and Global (Dis)order ». pp. 18-39 Chap. dans Didier Fassin and Mariella Pandolfi, dir., *Contemporary States of Emergency. The Politics of Military and Humanitarian Interventions*. Cambridge, MA: Zone Books, pp. 18-39.
- Campbell, Bonnie, et Djifa Ahado. 2006. « La gouvernance : Entre l'État et le marché, qui gouverne l'ordre social? ». In *Les Cahiers de la Chaire C-A Poissant*, No 2006-01, décembre, 9.
- Campbell, David. 2007. « Poststructuralism ». In *International Relations Theories : Discipline and Diversity*, sous la dir. de Tim Dunne, Milja Kurki et Steve Smith, pp.203-228. Oxford University Press.
- Comité d'aide au développement de l'Organisation pour la coopération et le développement économique (CAD/OCDE). 1996. « Shaping the 21st Century : The Contribution of Development Cooperation ». Paris, mai, 24 p.
- Comité international de la Croix-Rouge (CICR). 1996. « Annexe VI : Le code de conduite pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et pour les ONGs lors des opérations de secours en cas de catastrophes ». *Revue internationale de la Croix-Rouge*, no.817, février, pp.57-137.
- Commission Nationale à la Réforme Administrative (CNRA). 2001. « Haïti face aux défis de la décentralisation ». Préparé par Charles L. Cadet, Port-au-Prince, décembre, 116 p. Disponible en ligne : <http://haiticci.undg.org/uploads/04.%20Haïti%20face%20aux%20d%C3%A9fis%20de%20la%20d%C3%A9centralisation.pdf>. (Consulté le 28-09-12).
- Corten, André. 2011. *L'État faible. Haïti et la République Dominicaine*. Mémoire d'encrier, Coll. Essai, Montréal, 397 p.
- Cosgrave, John, Ben Ramalingam et Tony Beck. 2009. « Real-time Evaluations of Humanitarian Action : An ALNAP Guide ». *ALNAP*, Overseas Development Institute, 97 p. Disponible en ligne : <http://www.alnap.org/pool/files/rteguide.pdf>. (Consulté le 01-10-12).
- Coutu, Benoît. 2010. « Une gouvernance humanitaire signerait-elle la fin de l'impératif moral humanitaire? Essai sur l'articulation entre politique, gouvernance et humanitaire ». Dans *Crise humanitaire : de l'impératif moral à l'exigence*

politique. Ouvrage en préparation sous la dir. de Joseph-Yvon Thériault, Chaire MCD, Montréal, Éditions Athéna.

Crane, Keith et al. 2010. « Building a More Resilient Haitian State ». *National Security Research Division (RAND) corporation*, Santa Monica. pp. 1–209.

Dauvin, Pascal et Johanna Siméant. 2001. « Travailler sur l'humanitaire par entretiens : Retour sur une méthode ». *Mots*, Vol.65, pp.117-133.

Davies, Anne. 2008. « La réforme humanitaire : Vers plus de protection et d'assistance pour les PDI? ». Revue *Migrations forcées*, Numéro spécial *Réforme humanitaire : une promesse réalisable?* Centre d'études sur les réfugiés de l'Université d'Oxford, no 29, janvier, pp.15-16.

Dépelteau, François. 2000. *La démarche de recherche en sciences humaines*. Les Presses de l'Université Laval, De Boeck Université. 417 p.

Disaster Accountability Project (DAP). 2011. « One Year Follow-Up Report of the Transparency of Relief Organizations Responding to the 2010 Haiti Earthquake ». Décembre 2010 à janvier 2011. Disponible en ligne : <http://www.scribd.com/doc/46320380/OneYear-Followup-Report-Transparency-of-Relief-Organizations-Responding-to-2010-Haiti-Earthquake>. (Consulté le 18-10-12).

Donini, Antonio. 1996. « UN Coordination in Complex Emergencies: Lessons from Afghanistan, Mozambique and Rwanda ». *Providence : Thomas J. Watson Institute for International Studies*, Occasional Paper No. 2, Brown University.

_____. 2008. « Des questions difficiles pour l'avenir de l'entreprise humanitaire ». Revue *Migrations forcées*, Numéro spécial *Réforme humanitaire : une promesse réalisable?* Centre d'études sur les réfugiés de l'Université d'Oxford, no 29, janvier, pp.49-50.

Duffield, Mark. 1993. « NGOs, Disaster Relief and Asset Transfer in the Horn: Political Survival in a Permanent Emergency ». *Development and change*, Vol. 24, Issue 1, pp.131-158.

_____. 2004. « Carry on Killing : Global Governance, Humanitarianism and Terror ». *Danish Institute for International Studies (DIIS)*, Working Paper, 23, pp. 1-24.

- Dupin, Jean-Charles, et Andréanne Martel. 2011. « Principaux défis et limites de la coordination humanitaire en RDC et Haïti : le rôle d'OCHA ». *Chronique, Chaire Raoul-Dandurand*, décembre, 10 p.
- Enea, Sylvia. 2007. « La réforme humanitaire des Nations Unies ». Mémoire de recherches, Paris, Université Paris 1, 93 p.
- Équipe Humanitaire Pays (HCT). 2012. « Compte-rendu de rencontre ». Bureau d'OCHA, Port-au-Prince, 19 janvier.
- Fassin, Didier. 2006. « L'humanitaire contre l'État, contre tout ». *Vacarme*, no. 34, pp.15-19.
- . 2010. *La raison humanitaire : Une histoire morale du temps présent*. Collection « Hautes Études », Éditions de l'École des hautes études en sciences sociales, des Éditions Gallimard et des Éditions du Seuil, 368 p.
- Ferris, Elizabeth. 2008. « Le dispositif mondial d'aide humanitaire : une opportunité pour les ONG? ». *Revue Migrations forcées*, Numéro spécial *Réforme humanitaire : une promesse réalisable?* Centre d'études sur les réfugiés de l'Université d'Oxford, no.29, janvier, pp.6-8.
- Fisette, Jacques, et Marc Raffinot. 2010. *Gouvernance et appropriation locale du développement*. Les Presses de l'Université d'Ottawa, Ottawa, 184 p.
- Foucault, Michel. 1969. *L'Archéologie du savoir*. Éditions Gallimard, Paris, 275 p.
- . 1975. *Surveiller et punir, naissance de la prison*. Éditions Gallimard, Paris, 1975, 318 p.
- . 2001. « Le sujet et le pouvoir ». In *Dits et Écrits*, vol. 2 : 1976-1988. Quarto Gallamard, France.
- . 2004 *Sécurité, territoire et population. Cours du Collège de France, 1977-1978*, Paris, Seuil/Gallimard, coll. « Hautes Études », 435 p.
- Gouvernement de la République d'Haïti. 2010. *Plan d'action pour le relèvement et le développement d'Haïti : les grands chantiers pour l'avenir*. Mars, 54 p. Disponible

en ligne : http://www.haiticonference.org/PLAN_D_ACTION_HAITI.pdf
(Consulté le 28-09-12).

Gouvernement de la République d'Haïti. 2010. « Haïti : Résumé du PDNA du tremblement de terre. Évaluation sectorielle des dommages, des pertes et des besoins. La catastrophe et ses impacts », Post Disaster Needs Assesment (PDNA) Haïti 2010, 13 p.

Grawitz, Madeleine. 2001. *Méthodes des sciences sociales*. 11^e éd. Paris, Éditions Dalloz, 1019 p.

Grewal, David Singh. 2008. *Network Power: The Social Dynamics of Globalization*. Yale University Press, Londres, 2008, 405 p.

Grondin, David. 2007. « Postmodernisme ». In *Théories des relations internationales : contestations et résistances*. (1ed.), sous la direction de Dan O'Meara et Alex Macleod. CEPES. Éditions Athéna, Montréal.

Groupe Urgence, Réhabilitation, Développement (URD). 2009. *Manuel du COMPAS Qualité*. France, 60 p. Disponible en ligne : <http://www.compasqualite.org/fr/methode-compas/supports-methode-compas.php>. (Consulté le 01-10-12).

. 2010. « Évaluation inter-agences en temps réel à Haïti : 3 mois après le séisme ». Webvidéo, commandé par IASC, avril, 21min13. Disponible en ligne : <http://vimeo.com/15134870> (Consulté 27-09-12)

. 2011. « Au-delà de l'urgence en Haïti ». Groupe URD, janvier. <http://www.urd.org/spip.php?article645> (Consulté le 09-03-11).

Grünewald, François (dir.). 2005. Bénéficiaires ou partenaires : Quels rôles pour les populations locales dans l'action humanitaire. Coll. « Pratiques humanitaires », Paris, Karthala, 429 p.

Grünewald, François, et Blanche Renaudin. 2010. « Étude en temps réel de la gestion de crise en Haïti après le séisme du 12 janvier 2010 : Mission du 9 au 23 février ». *Groupe URD*, commandé par la Délégation des Affaires stratégiques du ministère de la Défense, République française, 4 avril.

- Grünewald, François, et Andrea Binder. 2010a « IASC Cluster Approach Evaluation 2nd Phase: Country Study Haiti ». *Global Public Policy Institute (GPPI) et Groupe URD*, avril, 79 p.
- Grünewald, François, et Andrea Binder. 2010b « Inter-Agency Real-Time Evaluation in Haïti: 3 Months After the Earthquake ». *Groupe URD et GPPI*, 31 août. Disponible en ligne : http://www.urd.org/IMG/pdf/Haiti-IASC_RTE_final_report_en.pdf (Consulté le 28-09-12).
- Habermas, Jurgen. 1992. *On the Pragmatics of Communication*. The MIT Press, Cambridge.
- Harmer, Adele, et Johanna, Macrae. 2004. « Beyond the Continuum. An Overview of the Changing Role of Aid Policy in Protracted Crisis ». HPG Research Report, Humanitarian Policy Group, Report 18, july, pp. 1-13.
- Heldgaard, Jesper et Lars Anderskov. 2004. « A world of difference – Indeed ». In *The Reality of Aid: An Independent Review of Poverty Reduction and Development Assistance* ». Edit. par Judith Randel, Tony German et Deborah Ewing, Londres, pp.213-217
- Holmes, John. 2008. « L'action humanitaire : une entreprise dominée par l'Occident en besoin de changement ». *Revue Migrations forcées*, Numéro spécial *Réforme humanitaire : une promesse réalisable?* Centre d'études sur les réfugiés de l'Université d'Oxford, no 29, janvier, pp.4-5.
- Hubert, Dan et Cynthia Brassard Boudreau. 2010. « Shrinking humanitarian space ? Trends and prospects on security and access ». *The Journal of Humanitarian Assistance*, 24 Novembre. Disponible en ligne : <http://sites.tufts.edu/jha/archives/863>. (Consulté le 28-09-12)
- Humanitarian Exchange Magazine. 2010. « The Haiti Earthquake response ». *Humanitarian practice network (HPN)*, Numéro special, Overseas Development institute (ODI), No.48, Octobre 2010, 47 p.
- Inter-Agency Standing Committee (IASC). 2011. « Principals Transformative Agenda 2012 ». Disponible en ligne : <http://www.humanitarianinfo.org/iasc/pageloader.aspx?page=content-template-default&bd=87> (Consulté le 16-10-12).

- International Council of Volontaries Agencies (ICVA). 2010. « The Participation of NGOs in *Cluster* Co-leadership at Country Level : A Review of Experiences ». The NGOs and humanitarian reform project, 18 p. Disponible en ligne : <http://www.icva.ch/doc00004217.pdf>. (Consulté le 28-09-12).
- International Council of Volontaries Agencies (ICVA). 2011. « Réforme humanitaire : série de dépliants d'information de base : ONG, *Clusters* et séries de mécanismes de coordination humanitaire ». *Projet réforme et ONG humanitaires*, Disponible en ligne : <http://www.icva.ch/ngosandhumanitarianreform.html>. (Consultée le 28-09-12)
- International Crisis Group. 2010. « Haïti : Stabilisation and Reconstruction After the quake », « Haïti : Stabilisation and Reconstruction After the Quake ». Latin America/Caribbean, Report no. 32, Port-au-Prince/Bruxelles, 31 mars. Disponible en ligne : <http://www.crisisgroup.org/en/regions/latin-america-caribbean/haiti/032-haiti-stabilisation-and-reconstruction-after-the-quake.aspx>. (Consulté le 28-09-12).
- International Crisis Group. 2011. « Haïti : Stabilisation and Reconstruction After the Quake ». Latin America/Caribbean, Briefing No. 19, Port-au-Prince/Bruxelles, 3 mars.
- Jones, D. Bruce. (2004). « The Changing Role of UN Political and Development Actors in Situations of Protracted Crisis ». Chap. 2. In *HPG Research report* : 18 juillet, pp.14-27.
- Jury, Alan et Giamichelle De Maio. 2008. « L'approche *cluster* : un instrument opérationnel vital ». Revue *Migrations forcées*, Numéro spécial *Réforme humanitaire : une promesse réalisable?* Centre d'études sur les réfugiés de l'Université d'Oxford, no 29, janvier, pp. 37-38.
- Kaldor, Mary. 1999. *New and Old Wars: Organised Violence in a Global Era*. Polity Press, Cambridge, Standford University Press.
- Kelly, Annie, et Judy Roberts. 2010. « Is Haiti's Health System Any Better? ». Merlin USA Report, pp. 3-20. Disponible en ligne: http://www.merlinusa.org/wp-content/uploads/2011/01/MerlinUSA_Is-Haiti-health-system-any-better.pdf. (Consulté le 28-09-12).
- Knudsen, Christine. 2011. « Partnership in Principle, Partnership in Practice ». *Humanitarian Exchange*, Overseas development institute, no.50, avril, pp. 5-8.

- Lattimer, Charlotte, et Andrea Berther. 2010. « The Work of the Education *Cluster* in Haïti ». *Humanitarian Exchange Magazine*, Issu 48, octobre. Disponible en ligne : <http://www.odihpn.org/humanitarian-exchange-magazine/issue-48/the-work-of-the-education-cluster-in-haiti>. (Consulté le 28-09-12).
- Lemay-Hébert, Nicolas, Andréanne Martel, et Patrick, Robitaille. 2013. « Conflicting Objectives in Haiti: Tensions Between Aid Relief, the Reconstruction and Development of the Health Sector : The Case of Leogane ». *Revue Disasters*, Overseas Development Institute, Londres, Soumis en septembre 2011, À paraître en 2013.
- Macrae, Joanna. 2002. « The New Humanitarianism: A Review of Trends in Global Humanitarian Action ». *Humanitarian Policy Group report*, vol.11, Overseas development institute (ODI), Londres.
- Macrae, Johanna et Andrea Harmer (ed.). 2003. « Humanitarian Action and the 'Global War on Terror': A Review of Trends and Issues ». *HPG Report*, Report 14. Overseas Development Institute (ODI), Londres.
- Magloir, Danièle et Olga Benoit. 2011. « Clarifications de *Kay Fanm* et de SOFA ». *Le quotidien Le Nouvelliste*, 9 mai. Disponible en ligne : <http://www.lenouvelliste.com/article.php?PubID=1&ArticleID=92212>. (Consultée en ligne 18-10-12).
- Malette, Sébastien. 2006. « La « gouvernementalité » chez Michel Foucault ». Mémoire de maîtrise, Québec, Université Laval, Faculté de Philosophie, 121 p.
- Martel, Andréanne. 2011. « Féministes haïtiennes : KANPE ! Entre instrumentalisation et solidarité : les féministes haïtiennes devant l'agenda des ONG ». *FéminÉtudes*. Institut de recherches en études féministes (IREF), UQAM, vol.16, septembre, pp. 5-12.
- _____. 2012. « La coordination humanitaire comme lieu d'exclusion et d'affaiblissement des capacités locales? » *Revue Humanitaires en Mouvement*, Groupe URD, mars, pp. 15-19.
- Mayer, Robert, et Francine Ouellette. 1991 *Méthodologie de recherche pour les intervenants sociaux*. Boucherville, Gaëtan Morin Éditeur, 537 p.
- Médecins du Monde. 2008. « L'accès gratuit aux soins de santé primaire : une stratégie payante : Appel au G8 ». Avril. Disponible en ligne :

http://www.medecinsdumonde.org/fr/publications/les_rapports/l_acces_gratuit_aux_soins_de_sante_primaire_une_strategie_payante_appel_au_g8. (Consulté le 26-09-12).

Minear, Larry. 2002. « Coordination ». Chap. in *The Humanitarian Enterprise: Dilemmas and Discoveries*, pp. 19-36, Kumarian Press, Bloomfield,

Moore, Spencer, Mark Daniel et Eugenia Eng. 2003. « International NGO and the Role of Network Centrality in Humanitarian Aid Operations: A Case Study of Coordination during the 2000 Mozambique Floods ». *Disasters*, Vol 27, no.4, pp. 305-318.

Morris, Tim. 2008. « L'éléphant dans le salon humanitaire ». Dans *Réforme humanitaire : une promesse réalisable? ». Revue Migrations forcées*, Numéro spécial *Réforme humanitaire : une promesse réalisable?* Centre d'études sur les réfugiés de l'Université d'Oxford, no.29, janvier, pp. 48-49.

O'Brien, Dennis. 2010. « Haiti's Potential Waiting to Be Fulfilled ». In *Build Back Better: Strategies for Societal Renewal in Haiti. Innovations*. MIT Press Journal, Automne, Vol. 5, No. 4, pp. 7-11.

Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA). 2003. *Glossary of Humanitarian Terms*. Disponible en ligne : <http://uninterpreters.org/glossaries/ocha%20glossary.pdf>. (Consultée le 18-10-12).

. 2011. « Haïti: Status of Cluster Adaptation ». Document interne, 22 mars, 14 p.

. 2010. *Consolidated Appeal Process for Haïti 2011*. OCHA, 20 novembre. Disponible en ligne : <http://ochaonline.un.org/cap2006/webpage.asp?Page=1921>. (Consulté le 17 novembre 2012).

. S.d. « Les Nations unies et l'assistance humanitaire ». Section du site internet de l'ONU, Département de l'information. Disponible en ligne: www.un.org/fr/humanitarian/overview/ocha.shtml. (Consulté le 28-09-12)

One Response. (2011). « Cluster Approach : Overview ». Disponible en ligne : <http://oneresponse.info/COORDINATION/CLUSTERAPPROACH/Pages/Cluster%20Approach.aspx>. (Consulté le 28-09-12).

- Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE). 2005. *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement et Programme d'action d'Accra*. Paris, 26 p.
- OXFAM international. 2011. « De l'urgence au relèvement : soutenir la bonne gouvernance en Haïti depuis le séisme ». Publié par Oxfam GB pour OXFAM International, Oxford, 6 janvier, 31 p. Disponible en ligne : http://www.oxfam.org/fr/policy/haiti-aide-reconstruction_110106. (Consulté le 28-09-12).
- Paillé, Pierre. 2006. *La méthodologie qualitative : Postures de recherche et travail de terrain*. Armand Colin Éditeur, Paris, 238 p.
- Pandolfi, Mariella. 2002. « Morales entrepreneurs, souverainetés mouvantes et barbelées : Le bio-politique dans les Balkans Post-communiste ». *Anthropologie et sociétés*, vol. 26, no.1, pp. 29-51.
- Pandolfi, Mariella et Didier Fassin. 2010. « Introduction: Military and Humanitarian Government in the Age of Intervention ». Chap. 1 in *Contemporary States of emergency: The politics of Military and Humanitarian Interventions*, ZoneBook, pp. 9-29.
- Pelling, Mark, et Erin Michelle Smith. 2008. « From Grassroots to Global: People-Centered Disaster Risk Reduction ». Geneva: Provention Consortium, (Panama city, 8-10 avril), 26 p.
- Pirotte, Claire, Bernard Husson et François Grünewald (dir). 2000. *Entre urgence et développement*. Édition Karthala, Coll. Pratiques humanitaires, 243 p.
- Pouligny, Béatrice. 2009. « Supporting Local Ownership in Humanitarian Action ». *Global Public Policy Institute (GPPi)*, GPPi Research papers, Berlin, janvier, pp. 1-32
- Projet Sphère. 2004. *Humanitarian Charter and Minimum Standards in Disaster Response*. Revised ed. Geneva: The Sphere Project. Disponible en ligne: <http://www.sphereproject.org/handbook/index.htm>. (Consulté le 28-09-12).
- Rambeau, Frédérick. 2006. *Michel Foucault. La volonté de savoir : Droit de mort et pouvoir sur la vie*. Éditions Gallimard, Coll. Folioplus Philosophie, 138 p.

- Rencoret, Nicolas et al. 2010 « Réponse au tremblement de terre d'Haïti ». *Humanitarian Outcomes*, ALNAP, juillet, 70 p.
- Rey, Francisco. 1999. « The Complex Nature of Actors in Humanitarian Action and the Challenge of Coordination in Reflections on Humanitarian Action ». In *Humanitarian Studies Unit* (Ed.), *Reflections on Humanitarian Action: Principles, Ethics and Contradictions*. TNI Pluto Press avec Humanitarian Studies Unit et ECHO, London.
- Roberson, Alphonse. 2010. « Malaise à la CIRH ». *Le Nouvelliste*, Port-au-Prince, 14 décembre. Disponible en ligne : <http://www.lenouvelliste.com/article4.php?PubID=&ArticleID=86728>. (Consulté le 28-09-12).
- Roc, Nancy. 2010. « Haïti Séisme : Amputations et handicapés, une situation explosive ». *AlterPresse*, vendredi 29 janvier. Disponible en ligne : <http://www.alterpresse.org/spip.php?article9230>. (Consulté le 28-09-12).
- Ryfman, Philippe. 2006. « Pratiques de gouvernance. Des modèles gestionnaires pour les ONG ». *Vacarme*, no.34 (hiver). Disponible en ligne : <http://www.vacarme.org/article487.html>. (Consulté le 28-09-12).
- . 2008 *Une histoire de l'humanitaire*. Éditions La découverte, Collection Repères, Paris, 122 pages.
- Seybolt, Taylor B. 1997. « Coordination in Rwanda : the Humanitarian Response to Genocide and Civil War ». Cambridge, MA : Conflict Management Group Working Paper.
- . 2009. « Harmonizing the Humanitarian Aid Network: Adaptive Change in a Complex System ». *International Study Quartely*, vol.53, no.4, décembre, pp. 1027-1050.
- Sisa, M. 2011. « Accelerating Disaster Recovery through Transitional Shelter ». In *What is Recovery? A Discussion of the Process and Product of Disaster Recovery*. Paper presentation, World Conference on humanitarian Studies, June 2-6, Tufts University, Boston.
- Sheperd-Baron, James. S.d. « Haiti Earthquake 2010: WASH Cluster Coordinator Lessons Learned ». Disponible en ligne : <http://james.shepherd->

barron.com/articles/professional/haiti-earthquake-2010-wash-cluster-coordinator-lessons-learned/. (Consulté le 28-09-12).

Smillie, Ian. 2001. *Patronage or Partnership: Local Capacity Building in Humanitarian Crises*. Bloomfield (CT): Kumarian Press, 224p.

Sogge, David et Kees Bieckart. 1996. *Compassion and Calculation: the business of private foreign aid*. Pluto Press, Londres, 1996, 217 p.

Steets, Julia et al. 2010. « Évaluation de l'approche *Cluster 2*: Rapport synthèse ». *Global Public Policy Institute (GPPi) et Groupe URD*, avril, 13 p. Disponible en ligne : <http://www.urd.org/spip.php?article170> (Consulté le 28-09-12).

Stephenson, Max Jr. 2005. « Making Humanitarian Relief Networks More Effective : Operational Coordination, Trust and Sense Making ». *Disasters*, vol.29 no.4, pp. 337-350.

Stobbaerts, Éric, Sarah Martin et Katharine Derderian. 2008. « Intégration et réformes humanitaires de l'ONU ». *Revue Migrations forcées*, Numéro spécial *Réforme humanitaire : une promesse réalisable?* Centre d'études sur les réfugiés de l'Université d'Oxford, no.29, janvier, pp. 18-20.

Stoddard, Abby et al. 2007. « *Cluster Approach Evaluation. Final Draft* ». *Humanitarian policy group (HPG)*, Overseas development institute, Londres, novembre, 100 p.

Tardif, Francine. 1997. *Regard sur l'humanitaire. Une analyse de l'expérience haïtienne dans le secteur santé entre 1991 et 1994 : trois ans de crise, trois ans de sanctions, trois ans d'assistance humanitaire*. L'Harmattan, 211 pages.

Telford, John, et John Cosgrave. 2007. « The International Humanitarian System and the 2004 Indian Ocean Earthquake and Tsunamis ». *Disasters*, vol. 31, no.1, pp.1-28.

Thomas, Mark et al., 1989. « Food Aid to Sub-Saharan Africa: A Review of the Literature ». *World Food Programme (WFP) Library, Occasional Paper*, no.13, Rome, 144 p.

- United Nations Development Programme (UNDP). 2008. *Capacity Development: Empowering People and Institutions*. Annual Report, New York: UNDP.
- United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA). (2003). *Glossary of Humanitarian Terms*. Disponible en ligne : <http://uninterpreters.org/glossaries/ocha%20glossary.pdf>. (Consulté le 28-09-12)
- United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA). S.d. *Humanitarian Reform*. Disponible en ligne : <http://ochaonline.un.org/roap/WhatWeDo/HumanitarianReform/tabid/4487/Default.aspx>. (Consulté le 28-09-12).
- United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA). s.d. *Thematic Areas: Transition from Relief to Development*. Disponible en ligne : <http://unocha.org/what-we-do/policy/thematic-areas/transition-from-relief-to-development> (Consulté le 26-09-2012)
- Ville de Goyet et al. 2011. « Health Response to the Earthquake in Haïti : January 2010. Lessons to be Learned for the Next Massive Sudden-Onset Disaster ». *PAHO/WHO*, Washington, 194 p.
- Von Pilar, Ulrike. 1999. « Humanitarian Space Under Siege: Some Remark from an Aid Agency's Perspective ». Background paper prepared for the symposium Europe and humanitarian aid - What future ? Learning from crisis, 22 and 23 april, in Bad Neuenahr, pp..1-21
- Weiss, Thomas George, Leon Gordenker et Thomas J. Watson. 1996. *NGOs, the UN and Global Governance*. Coll. « Emerging Global Issue », Institute for International Studies, Brown University, 250 p.
- Yamashita, Hikaru. 2004. *Humanitarian Space and International Politics: The Creation of Safe Areas*. Ashgate Publishing, Aldershot Hants England, Burlington VT, 215 p.