

Où en sommes-nous ?¹

Jean-Marie Bourjolly

Résumé: Cet assaut percutant de dame Nature qu'a subi Haïti le 12 janvier 2010 a provoqué une onde de choc qui a saisi les esprits de plus d'un. Au-delà des pertes matérielles et humaines, cette catastrophe a mis au jour des dysfonctionnements sociaux, humains et planétaires que nous découvrons encore tous les jours, deux ans après l'événement. Paradoxalement, nous avons aussi assisté à un élan de générosité inégalé envers Haïti, qui nous a laissé espérer que rien ne sera plus comme avant. Haïti allait être reconstruit en mieux. Hélas ! Qu'est-ce qui a été accompli depuis deux ans pour réparer le pays, la nation ? Quel bilan peut-on tirer de toutes ces initiatives qui avaient pour objectif d'effacer les erreurs du passé ? Cet article va s'attarder principalement sur la question du logement et examiner la justesse des interventions pour la relocalisation des déplacés dans le contexte d'une planification globale pour un impact pérenne.



Rezime: Potorik pataswèl sa a manzè lanati te vin lage nan bwavizaj Ayiti nan jou dimanch ki te 12 janvyè 2010 la, se pa ni yonn ni de latwoubly li te lakòz nan zobwalespri pifò moun nan popilasyon an. Ki pi bèl, de (2) ane apre tranblemanntè a fin pase, san nou pa konte tout pil moun nou te pèdi mete sou valè byen ki te disparèt yo, nou mèt di katastwòf sa a kontinye blayi devan konsyans nou tout jwenn ki deboulonnen nan tout fasad sosyete a, nan mitan moun yo, epi nan tout ekoloji peyi a. Ki pi rèd, la a anba grenn je nou, nou ap gade dal chaplè jenerozite dizuikara ki ap soti toupatou vin tonbe nan asyèt Ayiti, ki vin ban nou espwa krizokal kòm kwa anyen pa ta pral mal tankou sa te konn ye anvan yo. Yo ta pral rebati Ayiti, mete li kanpe sou de (2) pye li. Atò a, kisa ki rive fèt vrèmanvre depi dezan sa yo pou repare peyi a oswa nasyon an? Ki bilan nou ka fè sou tout latriye inisyativ ki te swadizan vize pou yo vin korije/efase tout èrè ki te fèt nan lecase yo? Atik sa a pral chita espesyalman sou kozman kay/lojman pou moun rete pandan nou ap ekzaminen ki efè reyèlman vre jefò pou remete moun yo deplase yo nan kontèks planifikasyon global ki kab dire lontan.

INTRODUCTION

Les conséquences résultant d'une catastrophe naturelle de grande envergure comme celle du 12 janvier 2010 qu'a connue Haïti sont de plusieurs ordres. Il y a d'abord ce qui saute aux yeux, les maisons jetées à terre ou rendues inhabitables, les rues encombrées de débris, les sans-abri regroupés dans des camps de fortune. Il y a ensuite le vide créé par la destruction des infrastructures et institutions autour desquelles s'organisait la vie de la communauté : écoles, hôpitaux, bâtiments administratifs, usines et manufactures, réseaux de

distribution d'eau, d'électricité et de téléphone. Il y a aussi, et principalement, tout ce qui, pour être moins visible, n'en est pas moins essentiel : les pertes en vies humaines, les deuils, les traumatismes individuels et collectifs ; la décapitalisation de la société ; la réduction de la capacité de l'État à répondre à ses obligations, à cause, notamment, de la disparition de nombreux experts et cadres administratifs et de dossiers importants, dont, en l'occurrence, ceux relatifs aux déclarations de revenus des contribuables ; la nécessité de prévenir la répétition de pareille catastrophe dans l'éventualité où l'événement qui l'a déclenchée – tremblement de terre, ouragan, inondation, épidémie ou raz-de-marée – se reproduirait.

Il est alors clair que les efforts de reconstruction requis doivent, par nécessité, porter à la fois sur le rétablissement en mieux de ce qui a été perdu sur le plan matériel et, chose beaucoup plus difficile à réaliser et à évaluer parce que moins tangible, sur ►

1. Nous tenons à vous informer que cet article est une analyse de l'article de Deborah Sontag publié dans le *New York Times* du 16 août 2012. Pour les besoins de cette chronique, cet article a été édité pour présenter les données dans une perspective plus globale du processus de reconstruction.

le renforcement de la capacité du pays tout entier à se prendre en main et, d'abord, à augmenter sa résilience.

QU'EN EST-IL AUJOURD'HUI DE CETTE MISSION DUALE ?

Sommes-nous mieux préparés aujourd'hui qu'il y a trois ans à affronter des circonstances exceptionnelles aux conséquences potentiellement catastrophiques ? Qu'y a-t-il de prévu pour faire face aux contingences, climatiques et autres ? La Protection civile a-t-elle les moyens de sa mission ? Les citoyens sont-ils adéquatement informés ? Dans l'hypothèse où, comme en janvier 2010, la majorité des infrastructures de télécommunications serait hors d'usage, qu'est-ce qui a été prévu pour éviter le même vide au sommet de l'État avec une population livrée à elle-même ? Qu'est-ce qui a été fait pour protéger de la destruction les informations stratégiques nécessaires à la gestion de l'État ? En un mot comme en cent, qu'avons-nous appris et retenu de l'expérience combien malheureuse du 12 janvier 2010 ?

Poursuivons. Où en est le projet de réaménagement du centre de Port-au-Prince ? Qu'est-ce qui a été fait et qu'est-ce qui est en train d'être fait pour remplacer les écoles, ministères, hôpitaux, centres universitaires détruits ? Qu'est-ce qui a été fait et qu'est-ce qui est en train d'être fait pour combler le vide laissé par la mort d'on ne sait combien d'enseignants, victimes du tremblement de terre ? Quel est le bilan de la Commission intérimaire pour la reconstruction d'Haïti (CIRH) et du Fonds de reconstruction d'Haïti (FRH) ? Quelle évaluation peut-on faire des projets que ces deux organismes, ou d'autres, ont approuvés et pour lesquels des fonds ont été décaissés ?

Ce sont là des questions concrètes qui devront être examinées sans complaisance, avec rigueur et sérénité par tout un chacun. Pour notre part, nous nous efforcerons, dans le cadre de cette chronique, de donner la parole à tous ceux qui peuvent nous aider à y voir plus clair. Nous avons d'ailleurs commencé à le faire avec le premier numéro d'*Haïti Perspectives*. La réponse à ces questions et à d'autres du même genre nous apportera de précieux renseignements sur les progrès accomplis ou non sur le plan de la consolidation de nos institutions et de notre société. Ceux-ci, à leur tour, nous permettront de rectifier le tir et de nous repositionner par rapport à nos objectifs de reconstruction et de développement. C'est la phase de rétroaction indispensable à toute démarche scientifique de résolution de problèmes.

LA RECONSTRUCTION DES LOGEMENTS

Aujourd'hui, nous allons commencer par le plus facile à évaluer, les sans-abri, les camps, les maisons marquées pour être détruites, et la construction de logements. Le *New York Times*

présentait le 16 août dernier un long reportage de Deborah Sontag sur ces aspects de la reconstruction (Sontag, 2012). Ces données toutes fraîches arrivent à point nommé. Je vous en fais ci-après un compte rendu critique.

ABSENCE D'UN PLAN GLOBAL

L'auteure souligne qu'en l'absence d'un plan global de construction de logements, le problème des abris a été abordé de manière non systématique, d'une façon qui a favorisé les victimes rurales par rapport aux victimes urbaines, les propriétaires par rapport aux locataires, parce qu'il était plus facile de satisfaire ces besoins-là. Les familles qui avaient le moins de ressources ont été négligées dans l'ensemble, à part celles qui ont eu la chance d'appartenir à un camp, à un quartier ou à un groupe vulnérable ciblé par un programme particulier, comme celui de The 410 Bridge, un organisme basé en Géorgie qui travaille avec les sourds. « C'est le syndrome des projets – un quartier reçoit des ressources incroyables tandis que le quartier voisin se retrouve dans un *limbo* absolu, un camp reçoit des subsides pour le logement et un autre rien du tout », dit Maggie Stephenson, une conseillère technique de haut niveau auprès de U.N.-Habitat en Haïti. Un des lecteurs du *New York Times* – GM, É.-U. – a proposé une approche différente de ce qui vient d'être décrit, que je partage avec vous. Sa position rejoint celle du GRAHN, et nous ne saurions mieux dire : « À mon humble avis, le seul espoir d'un rétablissement effectif et rapide passait par un plan holistique à long terme conçu et dirigé par le gouvernement haïtien. Au lieu de cela, on a eu affaire à des centaines d'entités (principalement des ONG et des agences d'aide, aussi bien internationales que locales), chacune développant ses propres projets. D'où des douzaines, voire des centaines de petits projets, avec des organismes d'aide qui réinventent la roue à chaque fois. Je pense que la plupart de ces organismes sont pleins de bonnes intentions, mais qu'ils n'étaient probablement pas outillés pour faire face à la dimension et aux complexités de la reconstruction de tout un pays, qui était déjà l'un des plus pauvres et des plus inégaux au monde. Dans un monde idéal, le gouvernement haïtien aurait agi rapidement pour concevoir un plan de secours aux victimes et de reconstruction (ou mieux, pour exécuter un plan préexistant), un plan qui réponde aux questions de propriété terrienne, d'infrastructures inadéquates, etc. Il aurait pu associer toutes les organisations de bonne volonté (aussi bien celles qui étaient en quête d'un profit que les autres) à la mise en œuvre de son plan [...]. » Évidemment, ce qui est fait est fait, on n'y peut rien, mais je repose la question : Serons-nous prêts si – à Dieu ne plaise ! – pareil défi devait se présenter à nouveau ? Aurons-nous un plan d'action préexistant ? Ce que suggère ce lecteur dans son commentaire éclairé, à savoir la nécessité de planifier et de coordonner les efforts de reconstruction, la CIRH, dont j'étais membre en

tant que représentant du pouvoir exécutif, aurait pu et dû y contribuer. Cela faisait partie de son mandat; mieux, c'était cela, sa raison d'être. Hélas! On me permettra de reproduire ici un long extrait d'un mémorandum à usage interne que j'ai envoyé à mes collègues du conseil d'administration de la CIRH, le 4 octobre 2010. Une partie de cet extrait, endossée par les 11 autres membres haïtiens présents à la réunion du 14 décembre 2010 tenue à Santo Domingo, a été largement publicisée depuis (Bernadel *et al.*, 2011).

LETTRÉ À LA CIRH

« Mon inquiétude première tient à l'absence de planification, alors que le premier but énoncé dans les statuts est celui de "mener une planification stratégique, établir des priorités d'investissement et le calendrier de mise en œuvre des plans et projets" (Article 5 (a)). Je me rappelle qu'à notre réunion du 17 août, M. l'ambassadeur Duquesne [le représentant de la France à la CIRH] a suggéré que nous travaillions à l'élaboration d'un tel plan. Sa suggestion est demeurée, à ma connaissance, sans écho. Je la reprends aujourd'hui à mon compte et propose que cette question soit inscrite à l'ordre du jour de notre rencontre du 6 octobre. Il est stipulé à l'article 5 (c) des statuts qu'un autre de nos buts consiste à "continuellement développer et affiner le Plan d'action pour le relèvement et le développement national d'Haïti [le PARDN, le plan du gouvernement haïtien], évaluer les besoins et les carences, solliciter des projets correspondant aux priorités du Plan d'action [...]". C'est ce à quoi nous devrions consacrer la plus grande part de nos énergies : bâtir un plan avec ses volets stratégique et tactique, conforme aux principes généraux énoncés dans le Plan d'action, et le mettre en application en sollicitant et encourageant les projets correspondant aux priorités que nous aurons établies. Malheureusement, on en est loin. Notre action jusqu'à présent s'est bornée à approuver des projets sur la base, pour autant que je puisse en juger, du premier arrivé, premier servi. Nous le savons, les moyens de la République d'Haïti sont sévèrement limités, et les urgences ne se comptent pas. Raison de plus pour que nous fassions des choix (qui, immanquablement, seront douloureux) et établissions des priorités en fonction, encore une fois, des objectifs du Plan d'action. Autrement, nous risquons de nous retrouver avec une panoplie de projets disparates, certes intéressants et utiles pris chacun isolément, mais qui collectivement ne permettent ni de maîtriser l'urgence ni de jeter les bases du relèvement d'Haïti, encore moins de son développement. Dans ce contexte, le nombre de projets approuvés et le nombre de millions qu'ils représentent ne constituent pas des indicateurs appropriés des progrès que nous faisons ou ne faisons pas dans l'accomplissement de notre mission. Cela paraît bien dans les communiqués de presse, et je reconnais que les communiqués de presse ont leur utilité. Mais ce qui importe, ce serait de pouvoir se dire que

les projets que nous adoptons permettront de faire avancer notre plan global de telle ou telle façon et d'atteindre x % de nos objectifs au bout de tant d'années. »

Ma suggestion n'a pas eu plus d'écho que celle de M. Duquesne. La lettre de protestation des douze membres haïtiens présents à la réunion de Santo Domingo de décembre 2010, lue en présence du président dominicain, M. Leonel Fernández, mettra en évidence les carences de la CIRH, mais il faudra attendre avril 2011 pour qu'apparaissent les premiers signes d'une volonté de redressement. Trop peu, trop tard.

DES ABRIS TEMPORAIRES APPELÉS À DISPARAÎTRE

Un document de la Banque mondiale estime que des « solutions permanentes sur une grande échelle » pour plus de 400 millions de dollars – nouvelles maisons, réparation de maisons endommagées et reconstruction d'infrastructures – sont prévues, ou en cours d'exécution, ou achevées dans plusieurs cas (Sontag, 2012). Mais à ce jour, les solutions temporaires à petite échelle – abris transitoires, principalement à la campagne, et aides annuelles pour le paiement du loyer dans les villes – ont absorbé une grande partie du budget pour la reconstruction d'abris. Initialement, les abris transitoires d'une pièce, appelés « *T-shelters* », ont accaparé la plus grande partie de l'effort international. Les *T-shelters* ont été conçus pour recevoir les évacués des camps pendant le temps nécessaire à la construction de logements permanents. Mais leur édification a pris plus de temps que prévu et coûté beaucoup plus cher qu'anticipé : au moins 500 millions de dollars pour 125 000 abris qui n'ont pas été construits pour durer, selon Priscilla M. Phelps, conseillère en matière de logement auprès de la CIRH, aujourd'hui défunte. « Ils sont bâtis principalement en bois; et dans ce climat, ils seront mangés par les termites et seront entièrement pourris d'ici trois à cinq ans », selon H. Kit Miyamoto, un ingénieur sismique qui travaille en Haïti depuis le tremblement de terre. « Tout l'argent dépensé en *T-shelters* va fondre complètement. »

LE PROBLÈME DES SANS-ABRI : PEUT-ÊTRE MOINS VISIBLE, MAIS PAS RÉGLÉ POUR AUTANT

D'après Sontag, alors que plus de 200 000 maisons ont été endommagées ou détruites, on estime que l'aide internationale a permis de réparer 15 000 maisons et de construire 5 700 nouvelles résidences permanentes. La plupart des nouvelles maisons se trouvent à l'extérieur du grand Port-au-Prince, où il était plus facile d'obtenir des terrains, et certaines d'entre elles sont encore inoccupées. Par exemple, un projet dont on a beaucoup parlé de 400 nouvelles maisons à Zoranje demeure largement vide cinq mois après son inauguration par le président Martelly. Environ 25 familles – des employés ►

de l'État dans tous les cas – y avaient emménagé à la fin de juillet; l'arrivée des autres a été retardée parce que l'eau n'a pas encore été amenée au complexe.

M. Martelly s'est concentré sur la récupération de six places publiques proéminentes en relocalisant les occupants des tentes dans des logements loués. Les subventions en argent couvrent seulement le loyer pour une année, et le programme de relocalisation, géré par des groupes internationaux, a été à haute intensité de main-d'œuvre, un tiers au moins de son coût allant aux frais administratifs.

Certains Haïtiens critiquent cette approche, utilisée maintenant pour vider aussi d'autres camps; selon eux, cela revient à occulter l'énorme problème des sans-abri et à retarder sa résolution.

Mais selon Giovanni Cassani, le coordonnateur des camps humanitaires en Haïti, les subventions au paiement du loyer et les abris temporaires, certains plus solides que d'autres, sont « sans aucun doute mieux que les camps. N'importe quoi vaut mieux que les camps », dit-il. Ce que dit M. Cassani est peut-être juste, mais la question de la gestion efficace des fonds disponibles – modestes par rapport aux besoins – demeure posée. Il en est de même de la résolution définitive du problème des sans-abri. Cette question intéresse tout le monde, y compris les bénéficiaires des subventions ou des abris temporaires. En effet, qu'advient-il d'eux dans un an quand le montant des subventions sera épuisé, ou dans trois ou cinq ans quand les abris temporaires auront « fondu complètement » ? Sommes-nous en train de nous y préparer ?

PLUS DE 400 000 PERSONNES VIVANT DANS DES CONDITIONS ÉPOUVANTABLES

Sontag rapporte qu'il y a 390 000 Haïtiens dans les 575 camps encore en place; sans compter les dizaines de milliers qui, selon les autorités humanitaires, ont été expulsés de force des camps au cours des deux derniers mois et qui demeurent sans abri. Les camps sont dans un état épouvantable, avec plusieurs occupants [...] dans des emplacements exposés aux glissements de terrain ou aux inondations. Les tentes et les bâches – « Don du peuple américain », peut-on y lire – sont en lambeaux. Il y a une douche pour 1 200 personnes et une latrine en état de fonctionner pour 77.

Jean-Marie Bourjolly est diplômé en mathématiques supérieures, mathématiques spéciales de l'Université Paul-Sabatier de Toulouse où il a aussi obtenu une maîtrise en mathématiques pures. Arrivé au Canada, il commence par enseigner au Cégep de Sorel-Tracy pour ensuite aller faire un doctorat en analyse combinatoire à l'Université de Waterloo en Ontario. Il entame sa carrière universitaire en tant que professeur adjoint au Département de mathématiques et d'informatique de l'Université de Sherbrooke. Quelques années plus tard, il arrive à Montréal où il sera professeur titulaire à l'École de gestion John-Molson de l'Université Concordia pendant sept ans. Il est maintenant professeur titulaire de logistique à l'École des sciences de la gestion de l'Université du Québec à Montréal (UQÀM). Ses travaux de recherche, entre autres dans le domaine de la téléphonie cellulaire, lui ont valu, avec ses collaborateurs, le premier prix de la Société canadienne de recherche opérationnelle en 2001. Il est l'auteur de plusieurs articles scientifiques, d'un ouvrage de référence pour l'enseignement des mathématiques et d'un roman, *Dernier appel*.

DES MAISONS CONDAMNÉES HABITÉES À NOUVEAU

Selon l'auteure, le grand Port-au-Prince est grêlé d'immeubles à moitié debout, à moitié effondrés. Personne ne sait exactement combien de personnes vivent sous de tels décombres. Une étude de l'USAID estimait que, l'an dernier, 65 % des propriétés condamnées étaient habitées à nouveau. Et à la suite d'un programme d'inspection qui a duré un an, 80 000 maisons avaient été marquées du signe rouge : irréparables.

« Les maisons rouges sont réellement dangereuses, dit M. Miyamoto, l'ingénieur dont la firme a mené les inspections. On n'est pas censé y pénétrer. » [...] Les réparations en cours vont toucher un tiers des 120 000 maisons marquées du signe jaune, « dangereuses, mais endommagées de façon limitée », explique M. Miyamoto. « Les maisons marquées de rouge sont plus difficiles et coûteuses à réparer. Nous devons, néanmoins, nous atteler à cette tâche le plus tôt possible », dit-il.

BREF! MISSION INACHEVÉE

Deux ans et demi après le tremblement de terre, malgré des milliards en aide à la reconstruction, le besoin le plus évident et le plus pressant – des logements sûrs et stables pour les personnes déplacées – demeure insatisfait. Dans ce que les officiels internationaux appellent une crise humanitaire de longue haleine, des centaines de milliers de personnes continuent à vivre dans des camps de tentes chaque jour plus misérables. Des dizaines de milliers habitent dans des maisons dangereusement endommagées. Et un nombre incalculable d'autres personnes, expulsées des camps et des terrains qu'elles occupaient, ont tout bonnement disparu dans les collines avec leurs bâches en loques et leurs feuilles de métal rouillé. ■

BIBLIOGRAPHIE

- SONTAG, D. (2012). « Years After Haiti Quake, Safe Housing Is a Dream for multitudes », *New York Times*, 16 août.
- J. Bernadel *et al.*, Lettre au Conseil d'Administration de la CIRH, décembre 2010. http://mhav.gouv.ht/index.php?option=com_content&view=article&id=170%3Aposition-de-douze-membres-haitiens-de-la-cirh-vis-a-vis-de-la-mission-et-du-mode-de-fonctionnement-de-la-commission&catid=44%3Aactualite&Itemid=28