

BROOKINGS



International Organization for Migration (IOM)
Organisation internationale pour les migrations (OIM)
Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

A detailed topographic map of Port-au-Prince, Haiti, serves as the background for the title. The map shows the city's layout, including the bay (Baie de Port-au-Prince), major roads, and surrounding terrain with contour lines. The title text is overlaid on the map.

APPUYER DES SOLUTIONS AU DÉPLACEMENT URBAIN SUITE À UNE CATASTROPHE NATURELLE : Analyser les expériences à Port-au-Prince, Haïti

**Angela Sherwood
Megan Bradley
Lorenza Rossi
Rosalia Gitau
Bradley Mellicker**

BROOKINGS

La Brookings Institution est une organisation privée à but non lucratif. Sa mission consiste à mener des recherches indépendantes de haute qualité et, à partir de ces travaux, de proposer des recommandations innovantes et pratiques aux décideurs politiques ainsi qu'au public. Les conclusions et recommandations de toute publication Brookings relèvent de la responsabilité exclusive de ses auteurs et ne reflètent pas les vues de l'institution, de sa direction ou d'autres universitaires collaborateurs de l'institution.

Brookings reconnaît que ses productions résultent d'un engagement absolu pour la qualité, l'indépendance et l'impact. Les activités soutenues par ses donateurs reflètent cet engagement, et les analyses comme les recommandations ne sont déterminées ou influencées par aucun don.

1775 Massachusetts Avenue, N.W., Washington, D.C. 20036
www.brookings.edu

© 2014 Brookings Institution



International Organization for Migration (IOM)
Organisation internationale pour les migrations (OIM)
Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

Créée en 1951, l'OIM est l'organisation intergouvernementale chef de file sur la scène migratoire. Elle opère étroitement avec ses partenaires gouvernementaux, intergouvernementaux et non gouvernementaux. Forte de 151 Etats Membres auxquels viennent s'ajouter 12 autres Etats ayant le statut d'observateur, et disposant de bureaux dans plus de 100 pays, l'OIM s'emploie à promouvoir les migrations se déroulant en bon ordre et dans des conditions préservant la dignité humaine, pour servir les intérêts de toutes les parties concernées. Pour ce faire, elle met ses services et ses conseils à la disposition des gouvernements et des migrants. L'OIM s'emploie à ce que les migrations soient gérées humainement et en bon ordre, à promouvoir la coopération internationale sur la scène migratoire, à faciliter la recherche de solutions pratiques aux problèmes migratoires et à offrir une assistance humanitaire aux migrants dans le besoin, en ce compris les réfugiés et les déplacés internes.

17, Route des Morillons, CH-1211 Geneva 19, Switzerland
<http://www.iom.int/>

© 2014 International Organization for Migration

Les opinions exprimées dans cette publication sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement les vues de la Brookings Institution, l'Organisation internationale pour les migrations ou les Nations unies.

AUTEURS

Angela Sherwood, Doctorante, Dickson Poon School of Law, King's College
London

Megan Bradley, Chercheuse en politique étrangère, Projet Brookings-LSE sur le
déplacement interne, Brookings Institution

Lorenza Rossi, Analyste de données et gestionnaire de l'information, CCCM/E
Shelter, OIM-Haiti

Rosalia Gitau, Esq., Responsable des affaires humanitaires, OCHA, ONU et ex-
Chargée de la politique et liaison, OIM-Haiti

Bradley Mellicker, Esq., Coordinateur du Cluster, CCCM/E Shelter, OIM-Haiti

CONTRIBUTEURS

Contributeurs à la recherche qualitative: Elmita Dorvilias, Maurice Evens-Edson, Farah Monprevil, Professeur Jacques Hendry Rousseau, Michel Wilgempson

Contributeurs à la recherche quantitative: Juma Augustin, Vlatko Avramovski, Consnel Beauzile, Jean Mario Bien Aime, Harold Cornet, Martin Carly François, Emmanuel Frederique, Felix Gustave, François Joseph, Sauvelin Pierre, Rubens Saint Philippe, Professeur Jacques Hendry Rousseau

REMERCIEMENTS

L'équipe de recherche tient à remercier les personnes déplacées internes d'Haïti et les membres des communautés de Port-au-Prince qui ont fourni leurs temps, opinions, et soutien à cette étude.

L'équipe de recherche remercie également le personnel du Data Management Unit (DMU) de l'OIM et ses équipes de terrain, équipes de SIG, et équipes de traitement de données, ainsi que les individus suivants pour leur soutien aux étapes variées pendant le processus de recherche :

Mohammed Abdiker, Masood Akhtar, Ronald Augustin, Rose-Berthe Augustin, Clement Belizaire, Cleadford Berthony Belonce, Fanette Blanc, Giovanni Cassani, Amy Copley, Luca Dall'Oglio, Leah Denman, Emmanuelle Deryce, Cassandre Devalcin, Beth Ferris, Gregoire Goodstein, Maggie Humenay, Marguerite Jean, Presler Jean, Ange Lucie Joseph, Sahdia Khan, Peter Kioy, Farah Monprevil, Nuno Nunes, David Odnell, Ulises Pallares, Vanessa Ariel Paul, Alberto Preato, David Preux, Patrice Quesada, Rafaelle Robelin, Sanya Ridchy Seide, Edmond Seraphin, Isabel Sorela, Chareen Stark, Alain Trocher, Peter van der Auweraert, Courtney Wittekind, et Greta Zeender.

Les membres de l'équipe de recherche expriment leur gratitude aux organisations suivants qui ont aidé au processus de recherche : BAI, la Banque Mondiale, CARE, CRC, la Croix-Rouge américaine, la Croix-Rouge canadienne, la Croix-Rouge française, ECHO, IFRC, JPHRO, MINUSTAH, OCHA, OFDA, OHCHR, Oxfam, Quisqueya University, UCLBP, UNDP, UN Habitat, UNHCR, et World Vision.

Nos remerciements sincères au gouvernement de Canada pour financer cette initiative.



Toutes photos fournies par OIM-Haiti.

TABLE DES MATIERES

RESUME ANALYTIQUE	1
LISTE DES ACRONYMES	6
INTRODUCTION	7
Résumé des principales conclusions	8
Méthodologie	9
SOLUTIONS DURABLES AU DEPLACEMENT ET LE CADRE CONCEPTUEL IASC :	
BREVE INTRODUCTION	13
LA CRISE DU DEPLACEMENT SUITE AU SEISME : CONTEXTE ET EVOLUTION DES REPONSES	15
Bref aperçu des schémas de déplacement	15
Interventions principales liées aux solutions durables	17
VERS DES SOLUTIONS DURABLES AU DEPLACEMENT A PORT-AU-PRINCE	20
Obstacles principaux	20
Le processus de solutions durables	24
Promouvoir la sécurité et la sûreté sur le long terme	29
Jouer d'un niveau de vie adéquat	31
Accès à des moyens de subsistance et à l'emploi	39
Mécanismes efficaces et accessibles pour la restitution des logements, terres et propriétés	44
Accès aux documents personnels ou autres	49
Réunification des familles comme élément de solutions durables	51
Participation aux affaires publiques	52
Accès à des recours efficaces et à la justice	53

REFLEXIONS SUR LES SOLUTIONS DURABLES DANS UN CONTEXTE URBAIN SUITE A UNE CATASTROPHE NATURELLE_____	57
Défis posés par les situations suite à une catastrophe naturelle_____	57
Défis posés par les milieux urbains_____	59
Défis posés par la promotion de solutions durables dans des contextes de pauvreté extrême_____	61
CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS_____	64
Recommandations générales pour l'appui aux solutions durables dans des contextes urbains suite à une catastrophe naturelle_____	64
Recommandations pour l'appui aux solutions durables à Haïti_____	66
Conclusion_____	69
ANNEXE 1 : LE CADRE CONCEPTUEL IASC RELATIF AUX SOLUTIONS DURABLES POUR LES PERSONNES DEPLACEES A L'INTERIEUR DE LEUR PROPRE PAYS : CONSEQUENCES A PORT-AU-PRINCE_____	70
ANNEXE 2: LOGIGRAMME: DETERMINER LA FAISABILITE DES APPROCHES DE L'INTEGRATION COMMUNAUTAIRE DANS CERTAINS CAMPS_____	75
ANNEXE 3: REGIONS SONDEES PENDANT LA RECHERCHE QUANTITATIVE_____	76
ENCADRES	
Encadré 1 : Régularisation et intégration des camps en tant que contribution aux solutions durables_____	37
Encadré 2 : Évictions : Fragilisation des solutions durables_____	47
Encadré 3 : Solutions durables dans les secteurs urbains informels_____	55
LISTE DES FIGURES	
Figure 1: La distribution d'âge des membres des ménages sondés_____	11
Figure 2: La distribution d'âge des chefs des ménages sondés_____	11

Figure 3: Sécurité perçue dans des lieux de résidence, avant le séisme et au contexte présent (automne 2013)	29
Figure 4: Niveaux d'accès aux services de sécurité avant le séisme, comparés au contexte présent (automne 2013)	30
Figure 5: Capacité de subvenir à leurs besoins fondamentaux avant le séisme, comparé au contexte présent (automne 2013)	31
Figure 6: Niveaux d'accès à l'éducation avant le séisme, comparés au contexte présent (automne 2013)	32
Figure 7: Niveaux d'accès aux soins de santé avant le séisme, comparés au contexte présent (automne 2013)	33
Figure 8: Niveaux d'accès aux latrines avant le séisme, comparés au contexte présent (automne 2013)	33
Figure 9: Niveaux d'accès à l'eau avant le séisme, comparés au contexte présent (automne 2013)	33
Figure 10: Perceptions des ménages de leurs conditions de vie avant le séisme, comparées au contexte présent (automne 2013)	34
Figure 11: Accès à l'emploi/les moyens de subsistance avant le séisme, comparé au contexte présent (automne 2013)	39
Figure 12: Les pertes d'emploi liées au séisme	40
Figure 13: Accès au transport avant le séisme, comparé au contexte présent (automne 2013)	41
Figure 14: Accès au crédit avant le séisme, comparé au contexte présent (automne 2013)	41
Figure 15: Accès au logement avant le séisme, comparé au contexte présent (automne 2013)	44
Figure 16: La perte de documents due au séisme	49
Figure 17: La propriété de documents d'identification	50

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1: Appui au logement offert par le CCCM/Partenaires du Groupe Abri (CCCM/Partenaires du Groupe Abri, octobre 2013)	19
Tableau 2: Niveaux d'accès aux services essentiels avant le séisme, comparés au contexte présent (automne 2013)	23
Tableau 3: Accès des ménages aux services essentiels avant le séisme	35
Tableau 4: Accès présent des ménages aux services essentiels (automne 2013)	35
Tableau 5: Sources de revenus primaires	40
Tableau 6: Le statut foncier avant le séisme et au contexte présent (automne 2013)	47

RESUME ANALYTIQUE

Le séisme qui a eu lieu à Haïti le 12 janvier 2010 a suscité une lourde crise de déplacement à Port-au-Prince et dans la zone métropolitaine environnante, laquelle comptait environ 2.8 million d'habitants à l'époque. Au sommet de la crise, 1.5 million de personnes déplacées internes étaient situées dans Port-au-Prince et dans les régions environnantes. En outre, des milliers de personnes déplacées ont trouvé refuge chez leurs amis et familles. Quatre ans plus tard, approximativement 147 000 personnes déplacées se trouvent toujours dans 271 camps.



Même si cela représente une diminution très prononcée, il est difficile de déterminer à quel point les personnes déplacées par le séisme ont été en mesure d'accéder à des solutions réellement durables, ainsi que les mesures à prendre pour appuyer des solutions pour ceux qui sont toujours déplacés. Dans un contexte urbain très pauvre et suite à une catastrophe naturelle, où la vulnérabilité à d'autres catastrophes demeure élevée, le sens-même du concept de 'solutions durables' a été difficile à comprendre et à mettre en œuvre. Cependant, il est clair que la résolution durable du déplacement est essentielle pour renforcer la résilience et assurer que tous les haïtiens puissent bénéficier équitablement du développement et jouir de l'entièreté de leurs droits humains.

En conséquence, cette étude examine les questions de solutions durables au déplacement à Port-au-Prince. Elle reconnaît également que les défis auxquels Haïti est confrontée peuvent contribuer à l'augmentation de connaissances générales quant aux réponses possibles lors de crises de déplacement urbaines suite à une catastrophe naturelle. Cette étude se base sur les résultats de groupes de consultation dans des camps et des communautés, des visites de sites, et des entrevues détaillées avec des membres du gouvernement, donateurs, représentants d'ONG nationales et internationales, et du personnel d'organisations internationales, ainsi que sur une enquête de 2576 ménages (hors camps) à Port-au-Prince. 49.5% des ménages répondants indiquent qu'ils ont dû quitter leur foyer à cause du séisme; 50.5% indiquent qu'ils n'ont pas été déplacés. Parmi ceux qui ont été déplacés en 2010, 74% continuent à s'identifier comme déplacés, même s'ils ne vivaient pas dans un camp à ce moment-là, soulignant par-là que le déplacement n'est pas limité aux camps, et que reconstruire un foyer après la catastrophe est un défi à long-terme.

Le principal point de référence de cette étude est le cadre conceptuel du Comité Permanent Inter-Agences (IASC) de 2010 relatif aux solutions durables pour les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays. Ce cadre conceptuel énonce des principes juridiques et des critères, de manière à développer l'information disponible concernant les efforts de solutions durables pour les personnes déplacées, dont celles déplacées par des catastrophes naturelles. Le cadre indique que les solutions durables (soit le retour, l'intégration locale ou l'installation ailleurs dans le pays) sont atteintes lorsque les personnes déplacées 'n'ont plus besoin d'assistance et de protection spécifiques liées à leur déplacement et peuvent jouir de leurs droits humains sans

discrimination sur base de leur déplacement'. Suivant l'approche basée sur les droits humains de l'IASC, cette étude identifie les défis et obstacles spécifiques à la recherche de solutions durables pour les personnes déplacées de Port-au-Prince, et propose des recommandations sur la marche à suivre. Cette étude offre également une réflexion sur les grands défis quant à l'application effective du cadre conceptuel IASC dans des contextes de paupérisation urbaine suite à une catastrophe naturelle.

Principales conclusions

Pour parvenir à des solutions durables au déplacement interne, il ne s'agit pas simplement de fermer les camps. La résolution durable du déplacement est un processus à long-terme qui requiert une coopération étroite entre les gouvernements et une panoplie d'acteurs humanitaires et de développement. La durabilité des solutions dépend également du niveau d'implication des personnes déplacées dans l'élaboration de ces processus. À Port-au-Prince, le déplacement était associé avec un niveau préalable de grande pauvreté et de vulnérabilité. Les personnes déplacées et les autres membres de la population urbaine pauvre continuent à faire face à des défis similaires; en effet beaucoup d'acteurs concernés considèrent qu'il n'y a pas de différence majeure entre ces groupes. Néanmoins, les personnes déplacées sont en moyenne dans une position plus vulnérable pour nombre de raisons. Les solutions durables ont été entravées par la destruction physique étendue, la crise massive du déplacement et l'accessibilité limitée aux terrains urbains. Les expulsions forcées ont également compromis la capacité de beaucoup de personnes déplacées à se trouver un endroit où s'installer et à créer une vie plus stable après le séisme. Beaucoup de facteurs socio-économiques sous-tendant l'exposition au déplacement sont surtout, sans surprise, des facteurs qui empêchent la résolution durable du déplacement. Ces défis ont placé certains PDI dans une situation de risque élevé de schémas récurrents d'expulsion forcée, d'itinérance, de déplacement lié à la catastrophe, et de pauvreté extrême.

Alors que très peu de personnes déplacées se sentent explicitement discriminées sur base de leur statut de personne déplacée, les défis auxquels font face les ménages déplacés suite au séisme, même en dehors des camps, sont repris dans les constatations suivantes :

- **Bien-être général** : 60.9% des ménages sondés et qui ont été déplacés suite au séisme rapportent que leurs conditions générales de vie se sont dégradées depuis le séisme, comparé à 38.9% des ménages qui n'ont pas dû quitter leur foyer. 67% des ménages déplacés indiquent qu'ils n'ont pas les moyens de subvenir à leurs besoins fondamentaux, comparé à 43% des ménages non-déplacés.
- **Insécurité** : 19.8% des répondants de ménages déplacés ne se sentent pas en sécurité dans leur lieu de résidence actuel, comparé à 13.9% pour les répondants de ménages non-déplacés. Une relation significative existe entre le déplacement et l'accès réduit aux services de sécurité et de police, avec 31.4% des ménages déplacés indiquant qu'ils n'ont pas accès à ces services, comparé à 22.8% des ménages non-déplacés. Une grande majorité des haïtiens sent que la confiance entre les voisins a diminué depuis le séisme (97.7% des ménages déplacés, 96.8% des ménages non-déplacés).

- **Accès aux services essentiels :** Les ménages déplacés ont enregistré les pourcentages suivants quant à la diminution dans l'accès aux services depuis le séisme : eau (17% de baisse), latrines (8.6% de baisse), soins de santé (4.1% de baisse)¹. La réduction de l'accès a été ressentie à un moindre niveau par les ménages non-déplacés, qui ont enregistré les pourcentages de baisse suivants : eau (6.0% de baisse), latrines (3.4% de baisse), et soins de santé (0.8% de baisse).
- **Logement :** Les ménages déplacés étaient deux fois plus susceptibles que les ménages non-déplacés de voir leurs conditions de logement se dégrader, avec 16.7% des ménages déplacés indiquant que leur situation actuelle est pire, comparé à 8% des ménages non-déplacés. Même avant le séisme, les familles qui ont été déplacées se trouvaient dans des conditions de logement pires que ceux qui n'ont pas eu à quitter leur foyer lorsque le séisme a eu lieu.

Conclusion et recommandations

Les approches uniformes pour aider les personnes déplacées à quitter les camps requièrent une réflexion et une révision stratégiques. Des approches plus adaptées peuvent aider à assurer que les besoins et vulnérabilités spécifiques des personnes déplacées soient pris en compte, ainsi qu'à maximiser leur contribution à la résolution durable du déplacement. En particulier, pour augmenter l'efficacité des solutions durables au déplacement, il est nécessaire de développer des interventions au niveau communautaire. Ces interventions sont sensibles aux défis particuliers subis par les personnes déplacées, tout en étant bénéfiques à la communauté au sens large. Ce processus se met en place de manière prometteuse, puisque les acteurs gouvernementaux, humanitaires et de développement sont actuellement en train de tenter d'élargir les possibilités d'intégration pour les personnes déplacées. Également, les acteurs humanitaires et de développement offrent un soutien plus intégré pour les divers éléments de solutions durables au déplacement².

En abordant certains des défis que les ménages et communautés déplacés subissent *en dehors* des camps, ce rapport souligne le besoin d'intégrer le déplacement dans les efforts de développement et de reconstruction de manière plus décisive, dès les premiers stades de la réponse à la catastrophe³. Actuellement, les besoins des personnes déplacées vivant en dehors des camps ont souvent été ignorés. Cependant, cette population pourrait substantiellement bénéficier d'interventions ciblées et stratégiques visant à améliorer la résilience des foyers et la sécurité économique, qui ont été fortement affaiblies dans de nombreux cas suite à la perte du foyer et des biens du ménage. Des interventions de contrôle et de suivi améliorées et durables, développées en fonction des critères de solutions durables, pourraient grandement augmenter la

¹ Ceci signifie que par exemple, même si 58% des ménages déplacés ont rapporté qu'ils avaient accès à l'eau avant le séisme, seulement 41% ont rapporté qu'ils y avaient accès maintenant, enregistrant une baisse de 17% à l'accès.

² Par exemple, voir: http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/HAP_2014_Haiti.pdf.

³Le rapport inclut un tableau (voir Annexe 1) qui identifie certaines des actions pertinentes qui sont ou qui pourraient être entreprises pour assurer que le processus de soutien des solutions durables est basé sur les droits humains. Le tableau décrit aussi les critères identifiés dans le cadre conceptuel IASC pour mesurer à quel point une solution durable a été mise en place et identifier les possibles indicateurs de progrès pour la mise en place de solutions durables à Port-au-Prince.

capacité des acteurs nationaux et internationaux à gérer les difficultés et cibler les plus nécessiteux.

Le soutien aux solutions durables doit être inclusif, au sens où les besoins des populations déplacées dans les quartiers défavorisés et dans des installations nouvelles et informelles en matière de solutions durables ne doivent pas être négligés. Les présupposés et l'aversion au risque ont dissuadé l'investissement dans les mesures de solutions durables pour ces populations. Ceux-ci devront être reconsidérés et rééquilibrés, de manière à assurer que les interventions soient bien adaptées aux besoins particuliers et aux défis partagés par les ménages déplacés et les autres membres de la population urbaine pauvre.

Un besoin particulier se fait sentir en matière de plaidoyer et d'engagement politique renforcé à tous les niveaux, pour pouvoir surmonter les barrières structurelles aux solutions durables. En vertu de son orientation envers la mise en place progressive de droits humains et de coopération entre les acteurs humanitaires et de développement, le cadre conceptuel IASC peut contribuer utilement à ce processus. Cependant, pour cela il faudra augmenter la sensibilisation à cet outil et sur la manière dont il peut être appliqué, particulièrement dans des scénarios de pauvreté urbaine suite à une catastrophe naturelle tel que le cas de Port-au-Prince. D'autres recommandations incluent :

- *Renforcer l'application du cadre conceptuel IASC dans des situations urbaines suite à une catastrophe naturelle:* (i) le développement d'une note d'orientation sur les solutions durables dans des contextes urbains suite à une catastrophe naturelle, abordant la relation entre les solutions durables et des questions incluant la planification urbaine, les marchés de location, la réduction du risque de catastrophes, et l'espace public; et (ii) l'augmentation de formation sur les solutions durables pour le personnel du gouvernement, les travailleurs humanitaires et de développement nationaux et internationaux et les donateurs.
- *Reconnaître que le déplacement n'est pas simplement une question humanitaire mais un défi important au développement, et intégrer le déplacement et les solutions durables dans des plans et politiques pertinents* aux niveaux local, national et international, entre autres les plans d'urbanisme, de logement et de développement. La formation et d'autres moyens de soutien peuvent être nécessaires pour atteindre ce but.
- *Renforcer l'appui intersectoriel pour les solutions durables*, liant des interventions telles que les bourses en espèce comme subventions au loyer, à des initiatives adaptées au soutien de la résolution durable des déplacements, comme les programmes de moyens de subsistance, les programmes pour accéder à la documentation, et les services financiers et de micro-crédit dans les communautés affectées par le déplacement.
- *Augmenter le soutien pour l'engagement des acteurs locaux*, dont la contribution est essentielle pour obtenir une réponse durable aux causes et conséquences du déplacement.
- *Promouvoir le soutien alternatif et différencié pour les personnes déplacées demeurant dans des camps*, y compris la régularisation et l'intégration, là où cela est applicable.

- *Soutenir l'expansion sécuritaire du marché de location et la construction de nouvelles unités de logement*, à travers des programmes de logements sociaux, de la facilitation de l'obtention de crédits privés pour la reconstruction, des subventions et des instructions techniques pour l'autoconstruction, et des approches « sites et services » qui augmentent la sécurité foncière et l'accessibilité au logement et qui fournissent des services essentiels aux personnes déplacées qui peuvent rester à long terme dans la région où elles ont cherché refuge.
- *Investir dans les efforts de réduction des risques de catastrophe* comme éléments-clés des solutions durables.
- *Renforcer la protection* et les appuis aux solutions durables, entre autres à travers des plaidoyers plus concertés et soutenus sur les évictions illégales des camps et communautés, et de la formation sur les standards d'éviction pour les forces de police.

LISTE DES ACRONYMES

CCCM	Gestion et Coordination des Camps (Camp Coordination Camp Management)
CH	Coordinateur Humanitaire
CIAT	Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire (Inter-Agency Commission on Land Use Planning)
CR	Coordinateur Résident
DTM	Matrice de suivi du déplacement (Displacement Tracking Matrix)
EAH	Eau, assainissement et hygiène
IASC	Comité Permanent InterAgences (Inter-Agency Standing Committee)
LTP	Logement, terre et propriété (housing, land and property)
MTPTC	Ministère des Travaux Publics, Transports et Communications
OEA	Organisation des États américains
OIM	Organisation internationale pour les migrations
ONGs	Organisations Non Gouvernementales
ONU	Organisation des Nations Unies
PDI	Personnes déplacées internes
RPQA	Recensement des Populations et Quartiers Affectés par le Tremblement (Census of Affected Populations and Neighborhoods)
SDE	sections d'énumération (enumeration sections)
SOPF	Surmonter les obstacles de la propriété foncière (Overcoming Land Tenure Barriers)
UCLBP	Unité de Construction de Logements et de Bâtiments Publics (Unit for Construction of Housing and Public Buildings)
USAID	Agence américaine pour le Développement International
VSS	Violence Sexuelle et Sexiste

INTRODUCTION

Le séisme qui a frappé Haïti le 12 janvier 2010 a causé le décès d'environ 220 000 personnes, la destruction de milliers de bâtiments, et une crise massive du déplacement, particulièrement dans la capitale Port-au-Prince et dans la zone métropolitaine environnante, qui comptait 2.8 millions d'habitants à l'époque⁴. Au sommet de la crise, 1.5 million de personnes déplacées internes étaient hébergées dans plus de 1 500 camps situés dans Port-au-Prince et dans les régions environnantes⁵. En outre, des milliers de personnes déplacées ont trouvé refuge chez leurs amis et familles. Quatre ans plus tard, approximativement 147 000 personnes déplacées se trouvent toujours dans 271 camps⁶. Même si cela représente une diminution très prononcée, il est difficile de déterminer à quel point les personnes déplacées par le séisme ont été en mesure d'accéder à des solutions réellement durables, ainsi que les mesures à prendre pour appuyer des solutions pour ceux qui sont toujours déplacés. Dans un contexte urbain très pauvre et suite à une catastrophe naturelle, où la vulnérabilité à d'autres catastrophes demeure élevée, le sens-même du concept de 'solutions durables' a été difficile à comprendre et à mettre en œuvre. Cependant, à Haïti comme ailleurs, il est clair que la résolution durable du déplacement est essentielle pour renforcer la résilience et assurer que tous les PDI et leurs voisins puissent bénéficier équitablement du développement et jouir de l'entièreté de leurs droits de la personne.



En conséquence, cette étude examine les questions de solutions durables au déplacement dans le contexte urbain suite à une catastrophe naturelle de Port-au-Prince. Cette étude reconnaît également que les défis auxquels Haïti est confrontée peuvent contribuer à l'augmentation de connaissances générales quant aux réponses possibles lors de crises de déplacement urbaines suite à une catastrophe naturelle, dont le nombre risque d'augmenter vu l'urbanisation continue à travers le monde et les catastrophes de plus en plus graves dues au changement climatique⁷.

⁴ Gouvernement haïtien, *Haiti Earthquake PDNA : Assessment of damage, losses, general and sectoral needs*, mars 2010, pp. 5 (www.lessonsfromhaiti.org/download/Report_Center/PDNA_English_original.pdf).

⁵ Les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays de 1998 posent que les personnes déplacées internes sont celles qui « ont été forcés ou contraints à fuir ou à quitter leur foyer ou leur lieu de résidence habituel, notamment en raison d'un conflit armé, de situations de violence généralisée, de violations des droits de l'homme ou de catastrophes naturelles ou provoquées par l'homme ou pour en éviter les effets, et qui n'ont pas franchi les frontières internationalement reconnues d'un État ». Même si l'attention en Haïti a été principalement portée sur les personnes déplacées par le séisme et qui vivent dans des camps, il est important de reconnaître que le concept d'une PDI selon les Principes Directeurs n'est pas subordonné à la résidence dans un camp. Le système de gestion de crise du gouvernement haïtien ne définit pas non plus le déplacement en termes de résidence dans les camps.

⁶ OIM, *Matrice de suivi du déplacement Haïti DTM V2.0 Update*, 10 janvier 2014, pp. 1 (www.iomhaitidataportal.info/dtm/index2.aspx). À propos des défis subis par les PDI en dehors des camps, voir www.brookings.edu/~media/Projects/idp/HRC2011Report_English.PDF.

⁷ Elizabeth Ferris, "Megatrends and the future of humanitarian action," *International Review of the Red Cross*, vol. 93, no. 884, décembre 2011 (www.icrc.org/spa/assets/files/review/2011/irrc-884-ferris.pdf).

Le principal point de référence de cette étude est le cadre conceptuel du Comité Permanent Inter-Agences (IASC) relatif aux solutions durables pour les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, qui a été développé sous l'égide du précédent Représentant du Secrétaire général de l'ONU chargé des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays. Ce cadre conceptuel énonce des principes juridiques et des critères, pour soutenir par de l'information les efforts à travers le monde envers des solutions durables pour les personnes déplacées, dont celles déplacées par des catastrophes naturelles. Le cadre indique que les solutions durables sont atteintes lorsque les PDI « n'ont plus besoin d'assistance et de protection spécifiques liées à leur déplacement et peuvent jouir de leurs droits humains sans discrimination sur base de leur déplacement ». Les trois principales solutions durables telles que reconnues par le cadre conceptuel IASC sont :

- *Le retour et la réintégration durables* des PDI dans leurs lieux d'origine;
- *L'intégration locale durable* des PDI dans les régions où ils ont cherché refuge; et
- *l'installation durable* et l'intégration des PDI ailleurs dans le pays.⁸

Suivant l'approche basée sur les droits humains de l'IASC, cette étude identifie les défis et obstacles spécifiques à la recherche de solutions durables pour les personnes déplacées de Port-au-Prince, et émet des recommandations sur la marche à suivre. Suite à cette analyse, une réflexion est également offerte sur les grands défis quant à l'application effective du cadre conceptuel IASC dans des contextes complexes de paupérisation urbaine suite à une catastrophe naturelle.

Résumé des principales conclusions

Malgré les efforts majeurs mis en place pour aider les personnes déplacées par le séisme au cours des quatre dernières années, plusieurs défis doivent être surmontés pour aider les PDI haïtiens à trouver des solutions durables afin de mettre un terme à leur déplacement. Les résultats de cette étude soulignent que même si quitter le camp est une étape importante, cela ne veut pas forcément dire que les PDI ont une solution durable à leur déplacement. Les Haïtiens à faible revenu, qu'ils soient déplacés ou non, font face à beaucoup de défis similaires et interreliés. Cependant, beaucoup de personnes déplacées dans des camps et régions urbaines font face à des défis spécifiques qui les rendent particulièrement vulnérables. Les solutions durables ont été entravées par la destruction physique étendue, la crise massive du déplacement et l'accessibilité limitée aux terrains en zone urbaine. Les évictions forcées ont également compromis la capacité de beaucoup de personnes déplacées à se trouver un endroit où s'installer et à créer une vie plus stable après le séisme. Beaucoup de facteurs socio-économiques sous-jacents à l'exposition au déplacement sont surtout, sans surprise, des éléments qui contrecarrent les installations durables et les standards de vie adéquats dans un contexte d'après catastrophe. Ces défis ont mis certaines personnes déplacées dans une situation de risque élevé de schémas récurrents d'éviction forcée, d'itinérance, de déplacement lié à la catastrophe, et de pauvreté extrême.

⁸ À Haïti, le terme « retour » est souvent utilisé pour décrire le fait que les PDI quittent les camps pour retourner dans leur communauté d'origine, même s'ils n'ont pas été en mesure de retourner vivre dans leur ancien foyer, qui dans beaucoup de cas a été détruit ou n'est plus abordable. Beaucoup de familles déplacées ont cherché un abri et une solution durable à leur déplacement au sein de leur propre communauté ou quartier.

Vu les différentes vulnérabilités au sein de la population PDI, les approches uniformisées pour aider les personnes déplacées à quitter les camps actuellement mises en place par les acteurs nationaux et internationaux requièrent une réflexion et une révision stratégiques. Des approches plus adaptées peuvent aider à assurer que les besoins et les vulnérabilités spécifiques des personnes déplacées soient pris en compte, ainsi qu'à maximiser leur contribution à la résolution durable de leur déplacement. Ce processus se met en place de manière prometteuse, puisque les acteurs gouvernementaux, humanitaires et de développement tentent actuellement d'élargir les possibilités d'installation pour les personnes déplacées. Également, les acteurs humanitaires et de développement offrent un soutien plus intégré pour les divers éléments de solutions durables au déplacement⁹. En abordant certains des défis que les ménages et communautés déplacés subissent *en dehors* des camps, ce rapport souligne le besoin d'intégrer le déplacement dans les efforts de développement et de reconstruction de manière plus décisive, dès les premiers stades de la réponse à la catastrophe.

Actuellement, les besoins des personnes déplacées vivant en dehors des camps ont souvent été ignorés. Cependant, cette population pourrait substantiellement bénéficier d'interventions ciblées et stratégiques visant à améliorer la résilience des foyers et la sécurité économique, qui ont été fortement affaiblies dans de nombreux cas suite à la perte du foyer et des biens du ménage. Des interventions de contrôle et de suivi améliorées et durables, développées en fonction des critères de solutions durables, pourraient grandement augmenter la capacité des acteurs nationaux et internationaux à naviguer les difficultés et cibler les plus nécessiteux.

Le soutien aux solutions durables doit être inclusif, en ce que les besoins des populations déplacées dans les quartiers défavorisés et dans des installations nouvelles et informelles en matière de solutions durables ne doivent pas être négligés. Les présomptions et l'aversion au risque qui ont dissuadé l'investissement en appui à des mesures de solutions durables pour ces populations devront être reconsidérées et rééquilibrées, de manière à assurer que les interventions soient bien adaptées aux besoins particuliers et aux défis partagés par les ménages déplacés et les autres membres de la population urbaine pauvre.

En même temps, un besoin particulier se fait sentir en matière de plaidoyer et d'engagement politique renforcé à tous les niveaux, pour pouvoir franchir les barrières structurelles aux solutions durables. Par son orientation envers la mise en place progressive de droits humains et de coopération entre les acteurs humanitaires et de développement, le cadre conceptuel IASC peut contribuer utilement à ce processus. Cependant, pour cela il faudra augmenter la sensibilisation à cet outil et sur la manière dont il pourrait être appliqué, particulièrement dans des scénarios de pauvreté urbaine suite à une catastrophe naturelle tels que le cas de Port-au-Prince.

Méthodologie

Utilisant une méthode mixte, ce projet de recherche avait deux objectifs principaux. Le premier était d'identifier les défis et obstacles spécifiques à la poursuite de solutions durables pour les PDI à Port-au-Prince, et d'effectuer des recommandations basées sur l'approche décrite dans le

⁹ Voir par exemple http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/HAP_2014_Haiti.pdf.

cadre conceptuel IASC. Le deuxième objectif était d'examiner les défis spécifiques associés à la recherche de solutions durables et à l'application du cadre conceptuel IASC dans des environnements urbains suite à une catastrophe naturelle complexes, en se fondant sur les constats et les expériences à Port-au-Prince. Pour atteindre ces objectifs, cette étude s'est basée sur des méthodes quantitatives et qualitatives pour identifier les défis et les vulnérabilités liées au déplacement et aux solutions durables et pour comprendre le contexte, le sens, l'historique et les implications des efforts pour appuyer les solutions durables à Haïti. L'étude a été conduite par l'Organisation Internationale pour les Migrations et le Projet Brookings-LSE relatif au Déplacement Interne; les données ont été récoltées entre octobre et décembre 2013.

L'élément quantitatif de la méthodologie impliquait le développement et l'administration d'un questionnaire pour sonder l'historique de déplacement des ménages suite au séisme; les conditions pré- et post-séisme dont jouissaient les PDI et les personnes non déplacées; les critères pour l'atteinte de solutions durables développées par le cadre conceptuel IASC; et, lorsque pertinent, l'implication dans le processus de solutions durables¹⁰. En récoltant des données de ménages ayant été déplacés ou non à cause du séisme, l'enquête a testé les associations entre les expériences de déplacement, et les conditions et défis auxquels les ménages ont dû faire face avant et après la catastrophe.

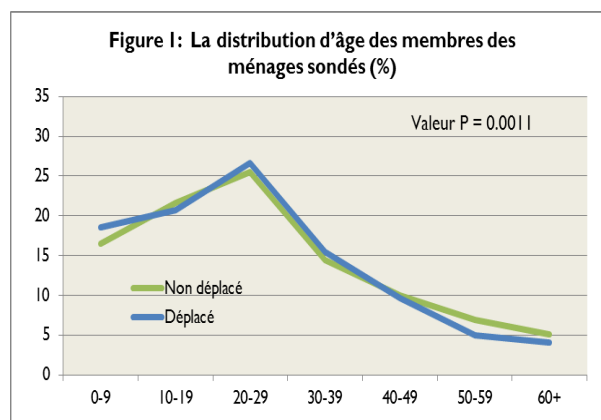
L'étude était basée sur un échantillonnage aléatoire en une phase de 2 576 ménages. L'échantillon a été identifié sur base de listes à jour et géoréférencées de tous les bâtiments dans les sept communes de la région métropolitaine (cadre d'échantillonnage) de Port-au-Prince, qui ont été développées dans le contexte du programme de *Recensement des Populations et Quartiers Affectés par le Tremblement* (RPQA) effectué en 2012 et 2013 par l'OIM et l'Institut National Haïtien des Statistiques. Il suivait également la même logique de sélection en prenant en considération uniquement les régions où il y a eu des dommages significatifs. L'échantillonnage était donc composé de sections d'énumération (SDE) dans lesquelles, selon l'évaluation suite à une catastrophe naturelle des bâtiments du *Ministère des Travaux Publics, Transports et Communications* (MTPTC), plus de 25 % des bâtiments avaient été détruits¹¹. Cet échantillon était approprié aux objectifs de cette étude, car il permettait l'obtention de données d'un large éventail de différents types de ménages susceptibles d'avoir été fortement affectés par la catastrophe, entre autres par un déplacement. Chaque SDE était divisé en unités d'approximativement 100 bâtiments, dont un échantillon aléatoire de 20 unités a été extrait. Tous les ménages dans chaque unité résidentielle ont été invités à participer à l'étude; avec le chef de ménage ou un adulte capable d'offrir des informations pertinentes participant au nom du ménage¹². Lorsque les répondants des ménages sélectionnés étaient absents, l'équipe d'enquête revenait à l'unité pour conduire l'enquête plus tard ou le weekend. Au total, le questionnaire a été soumis à 2 576 familles vivant dans 2 335 bâtiments dans 20 unités à travers sept communes (Carrefour, Cité Soleil, Croix des Bouquets, Delmas, Pétienville and Port-au-Prince), avec un pourcentage de refus de réponse de 1.96 %.

¹⁰ L'enquête a été développée en anglais, traduite en créole, testée deux fois sur le terrain, améliorée et administrée par le personnel formé de l'OIM en coopération avec les chercheurs haïtiens de l'Institut des Hautes Études Commerciales et Économiques (IHECE) sur une période de cinq semaines.

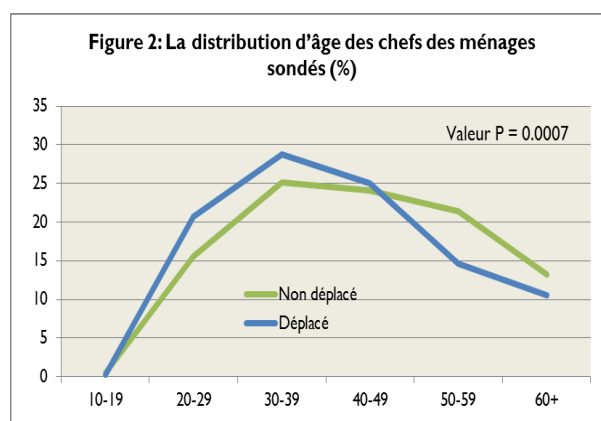
¹¹ Cette évaluation classe les bâtiments comme vert (sans dommage), jaune (dommage, mais possibilité de réparation), ou rouge (détruit et impossible à réparer).

¹² La liste RPQA inclut les bâtiments de tous genres, formels et informels.

1 274, ou 49 % des ménages répondants ont indiqué qu'ils avaient dû quitter leur foyer à cause du séisme; 1 302 ou 50.5 % ont indiqué qu'ils n'avaient pas été déplacés par le séisme. Ces proportions sont cohérentes avec les estimations précédentes de l'étendue du déplacement causé par le séisme. Parmi ceux qui ont indiqué qu'ils avaient été déplacés suite au séisme, 74 % ont indiqué qu'ils continuaient à être déplacés, même s'ils ne résidaient pas dans un camp¹³. Ceci souligne que le déplacement n'est pas limité aux camps et la nature à long terme du défi de la reconstruction d'un foyer après la catastrophe. 51.3 % des ménages déplacés suite au séisme ont passé du temps dans des endroits identifiés comme des camps, d'autres ont cherché refuge chez des familles d'accueil à Port-au-Prince, à la campagne ou ailleurs. Le plan d'étude et le test statistique (chi carré) utilisés dans l'analyse des ménages sondés qui ont ou non expérimenté un déplacement suite au séisme a permis une comparaison statistique de ces deux groupes. Les données ont été analysées dans SAS 9.1 en utilisant la procédure PROC SURVEYFREQ. Toutes les analyses ont été effectuées en tenant compte de la structure d'échantillonnage des grappes de données, ou le concept de grappes.



Les méthodes qualitatives ont été utilisées pour approfondir les perspectives sur le déplacement et les solutions durables obtenues à travers les données quantitatives. Une revue de la littérature a également été entreprise pour obtenir plus d'information sur le sujet de la recherche et contextualiser les résultats de l'enquête de terrain. Les méthodes qualitatives utilisées incluent sept discussions en groupe avec des membres de la communauté déplacés ou non; des visites de camps, « villages d'abris transitoires » (camps avec des logements de transition, avec un potentiel pour des améliorations des sites et services, et pour une intégration dans les communautés voisines), et des bénéficiaires de subventions au loyer; deux sessions de discussion de groupe et vingt-cinq entrevues approfondies avec des acteurs impliqués dans la réponse au séisme, dont des fonctionnaires du gouvernement, bailleurs de fonds, représentants d'organisations nationales et internationales, et le personnel d'ONG locales et internationales. L'échantillonnage dirigé a été utilisé pour identifier les communautés dans lesquelles les groupes de discussion seraient menés et les informateurs-clés bien placés pour fournir une diversité de perspectives sur les circonstances, les défis et les opportunités pour les solutions durables à Haïti.



¹³ Lors de la communication des résultats de l'enquête, des termes tels que « ménages déplacés » sont utilisés dans ce rapport pour se référer à 49.5 % des ménages interrogés qui ont déclaré qu'ils avaient dû quitter leur lieu de résidence suite au séisme, en reconnaissant que certains ménages de ce groupe (moins de 26 %) ne se considèrent plus comme déplacés. Le terme est utilisé pour qualifier l'expérience initiale des ménages plutôt que pour décrire la situation actuelle de tous les ménages inclus dans ce groupe.

Les groupes de discussion ont été mis en place dans Carrefour, Croix des Bouquets (Onaville), Cité Soleil, Pétionville et Delmas. Ils incluaient des PDI demeurant dans — ou ayant été évincés par la force des camps, des PDI dans des villages d’abris transitoires, des PDI de communautés urbaines non classées ou planifiées comme zones de « réinstallation » ou d’« intégration locale », et des membres de la communauté qui ont été affectés par le séisme, mais qui n’ont pas été déplacés. Des conclusions et des recommandations ont été formulées à travers une analyse intégrée des données quantitatives et qualitatives obtenues sur les circonstances, défis et opportunités auxquels les PDI font face lors de la recherche de solutions durables afin de mettre un terme à leur déplacement.

SOLUTIONS DURABLES AU DEPLACEMENT ET LE CADRE CONCEPTUEL IASC : BREVE INTRODUCTION

En s'appuyant sur les Principes Directeurs de l'ONU relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays, le Cadre conceptuel IASC « présente les principes-clés basés sur les droits humains qui devraient guider la quête de solutions durables. Il établit également les critères qui déterminent dans quelle mesure une solution est durable. »¹⁴ Comme le cadre le souligne, la résolution du déplacement est un processus complexe, graduel et à long terme qui requiert la coopération et la coordination des acteurs



humanitaires, de développement et des droits humains. Les autorités nationales détiennent la responsabilité principale du respect du droit des PDI à une solution durable; les organisations locales et internationales et les bailleurs de fonds jouent souvent un rôle important dans leur appui aux États qui mettent en œuvre cette obligation. D'après le cadre IASC, les personnes déplacées ont le droit d'effectuer des choix volontaires et informés concernant la résolution de leur déplacement, ainsi que de participer activement et de manière équitable au processus de planification. En effet, les gouvernements, ONG et organisations internationales ne donnent pas les solutions durables aux PDI; au contraire ils soutiennent les PDI qui, à Haïti comme ailleurs, prennent l'initiative de créer leurs propres solutions au déplacement. Que les PDI retournent, s'intègrent localement, ou s'installent ailleurs dans le pays, ils ne devraient pas être discriminés sur base du fait qu'ils ont été déplacés. Mais en même temps, les droits et besoins des membres des communautés non déplacées « ne doivent pas être négligés en comparaison des déplacés »¹⁵.

Quatre critères-clés sont utilisés afin d'évaluer le niveau de réalisation des solutions durables. Le cadre conceptuel IASC indique que les personnes déplacées qui ont obtenu une solution durable jouiront sans discrimination :

- De sûreté à long terme, de liberté et de liberté de mouvement;
- D'un niveau de vie adéquat, incluant un accès minimum et adéquat à de l'eau, de la nourriture, un logement, des soins de santé et une éducation de base;
- D'un accès à l'emploi et aux moyens de subsistance; et
- d'un accès à des mécanismes efficaces de restitution des logements, terres et propriétés ou d'une compensation.

De plus, en fonction du contexte, les solutions durables peuvent exiger que les personnes déplacées aient l'opportunité de jouir équitablement :

¹⁴ *Le cadre conceptuel IASC relatif aux solutions durables pour les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays*, avril 2010, pp. V (www.brookings.edu/reports/2010/04_durable_solutions.aspx).

¹⁵ Ibid., pp. A-3.

- D'un accès à la documentation personnelle ou autre, ou bien le remplacement de ces documents;
- De la réunification volontaire des familles séparées durant le déplacement;
- De la participation dans les affaires publiques, à tous les niveaux et sur un pied d'égalité avec la population locale; et
- de recours effectifs pour les violations liées au déplacement, dont l'accès à la justice, les réparations et l'information sur les causes des violations.

À l'époque de la conduite de cette étude, le cadre conceptuel IASC et son approche juridique des solutions durables n'étaient pas encore bien connus des acteurs nationaux et internationaux s'occupant de la gestion de la crise du déplacement due au séisme de janvier 2010. Cependant, les acteurs qui connaissaient le cadre IASC exprimaient de l'inquiétude face à l'applicabilité de ses concepts et critères à la situation complexe d'Haïti, où la plupart des citoyens vivaient déjà en dessous des conditions humanitaires minimales. Beaucoup suggéraient que malgré le fait que le cadre IASC était destiné à s'appliquer tant aux situations post-conflit que suite à une catastrophe naturelle, l'emphasis sur la non-discrimination rendait ce cadre plus pertinent pour les situations de conflit. En effet, le déblaiement de grandes quantités de décombres ou la gestion des territoires urbains, des stocks de location et des espaces publics n'occupent qu'une place limitée dans le cadre IASC, alors que ce sont des défis encourus lors des scénarios de catastrophes touchant les zones urbaines, comme dans le cas d'Haïti. De ce fait, beaucoup d'acteurs nationaux et internationaux impliqués dans les réponses pour les personnes déplacées à Haïti associaient la fin du déplacement à la fermeture des camps. Ils établissaient également la restauration du « statu quo ante » (les conditions existant avant le séisme) comme objectif final, au lieu d'utiliser les critères plus ambitieux identifiés dans le cadre conceptuel IASC. Cette étude reconnaît la complexité de la réalité, les limitations opérationnelles et les frustrations sous-tendant cette perspective; cependant les prémisses de cette étude se basent sur l'idée que même dans un cadre pauvre comme Haïti, où la majorité des citoyens ne jouissent pas des droits de base ni d'un niveau de vie adéquat, le concept de solutions durables établi par le cadre IASC reste très pertinent, en tant qu'objectif à *réaliser progressivement* pour le bien de tous les citoyens et communautés, déplacés ou non.

LA CRISE DU DEPLACEMENT SUITE AU SEISME : CONTEXTE ET EVOLUTION DES REPONSES

D'après les chiffres, Haïti était considéré le pays le plus pauvre de l'hémisphère occidental avant le séisme. Par exemple, en 2009, Haïti était classé 145^e sur 182 pays selon l'indice de développement humain des Nations Unies, le classement le plus bas de l'hémisphère occidental. Des facteurs tels que la déforestation massive et l'absence de systèmes de réponses adéquates aux catastrophes naturelles ont rendu ce pays très vulnérable aux catastrophes naturelles. La campagne est aussi vulnérable que les centres urbains tels que Port-au-Prince, où la population métropolitaine a explosé, en passant de 800 000 personnes en 1982 à plus de 2,8 millions en 2010, et où les infrastructures ne sont pas en mesure de soutenir un tel accroissement de la population¹⁶. Avant le séisme, Haïti souffrait déjà d'une pénurie de logements estimée à 300 000 unités. Suite au séisme, approximativement 105 000 maisons ont été détruites et plus de 188 000 ont été gravement endommagées, donnant lieu à une crise du déplacement interne¹⁷. Le défi de la reconstruction de logements en quantité suffisante pour les résidents de Port-au-Prince a été sous-estimé.



Bref aperçu des schémas de déplacement

Au sommet de la crise, environ 1,5 million de personnes déplacées vivaient dans 1 555 camps dans la région métropolitaine de Port-au-Prince et dans d'autres villes secondaires plus au sud. En plus des personnes déplacées situées dans des camps, on estimait à 630 000 le nombre de personnes déplacées vivant chez des familles d'accueil à travers le pays ou qui sont allées dans les pays voisins tels que la République Dominicaine et les États-Unis¹⁸. Vu l'ampleur du déplacement, l'aide humanitaire immédiatement après le séisme a été principalement livrée aux camps : en effet, pratiquement la moitié de la population de Port-au-Prince vivait dans des camps. Au fil du temps, ceci est devenu un facteur d'attraction vers les camps, et a créé un mouvement de population des zones rurales vers Port-au-Prince¹⁹.

¹⁶ Richard A. Haggerty, ed. *Haiti: A Country Study*. Washington : GPO for the Library of Congress, 1989. <http://countrystudies.us/haiti/21.htm>.

¹⁷ Voir www.dec.org.uk/haiti-earthquake-facts-and-figures.

¹⁸ IDMC, *Haiti : Earthquake IDP movements out of the metropolitan area of Port-de-Prince in January 2010*, 12 décembre 2012 (<http://reliefweb.int/map/haiti/haiti-earthquake-idp-movements-out-metropolitan-area-port-de-prince-january-2010>).

¹⁹ En effet, les acteurs internationaux qui ont travaillé à Haïti tant avant qu'après le séisme se sont plaints du fait que, même si l'aide humanitaire était urgente et très importante après la catastrophe, des programmes simultanés d'amélioration des conditions de vie et de stabilisation des villes secondaires auraient potentiellement pu réduire au moins une partie des déplacements vers Port-au-Prince après le séisme. Concernant les schémas d'exode rural après

Le nombre de PDI dans les camps a diminué au fil du temps. En janvier 2011, il restait encore quelque 810 000 personnes dans des camps; en janvier 2012, approximativement 516 000; 347 000 en janvier 2013; et environ 147 000 personnes résidaient encore dans des camps en janvier 2014. La vaste majorité des PDI ont été déplacés au sein de leur propre quartier, et sont restés dans la même commune lorsqu'ils ont quitté leur camp. Diverses raisons peuvent être avancées pour expliquer le départ de plus de 1,35 million de personnes des camps depuis 2010. La matrice de suivi du déplacement (Displacement Tracking Matrix - DTM) de l'OIM indique que depuis le séisme, un peu plus de 246 000 ménages ont quitté spontanément les camps; plus de 59 000 ménages ont quitté les camps, car ils ont eu accès à de l'aide ou des solutions alternatives de logement (voir plus bas); et plus de 16 000 ménages ont été expulsés de force²⁰. Également, il y a eu un mouvement significatif vers et entre les camps, principalement pour des raisons économiques telles que l'absence d'opportunités d'emplois ou l'incapacité à payer le loyer (la grande majorité des habitants de Port-au-Prince étaient locataires avant le séisme). Certains camps ont progressivement pris l'allure des zones défavorisées environnantes (bidonvilles); et dans certains cas il n'est plus possible de distinguer les camps des bidonvilles. Les conditions de vie dans les camps variaient selon la région, le niveau d'aide humanitaire externe et d'autres facteurs, mais la plupart étaient caractérisés par un surpeuplement, de mauvaises conditions sanitaires, de hauts risques d'insécurité, et peu de soutien aux solutions durables au déplacement.

En mars 2010, le gouvernement haïtien a édicté par pouvoir d'expropriation que 7 450 hectares de terres au nord de Port-au-Prince devraient être utilisés afin de délocaliser les victimes du séisme et faciliter la décongestion de zones particulières de Port-au-Prince²¹. Les acteurs internationaux ont commencé le développement de deux sites dans ces zones péri-urbaines en vue de délocaliser presque 10 000 PDI de camps situés au sein de Port-au-Prince et menacés d'inondations et d'autres risques naturels. Ces sites étaient d'abord composés de tentes, mais dès début 2011 tous les PDI délocalisés étaient rendus dans des abris de transition. En même temps, d'importants mouvements de population se mettaient en place vers ces nouvelles zones, car beaucoup pensaient pouvoir occuper ou même acquérir la propriété sur ces espaces disponibles. Beaucoup d'occupants informels, dont un nombre inconnu de PDI résidant dans des camps de Port-au-Prince, sont venus occuper ces zones, connues sous le nom de Canaan, Jérusalem et Onaville. Certains de ces PDI ont été expulsés de camps, d'autres ont vraisemblablement reçu de l'aide sous la forme de subventions au loyer et l'ont utilisé pour construire des logements plus permanents²². À la fin de l'année 2010, approximativement 11 200 personnes vivaient dans ces zones; et la population estimée en septembre 2013 était de 14 100 ménages.

le séisme à Haïti, voir par exemple : URD (2011), *Beyond emergency relief in Haiti*, www.alnap.org/resource/6044 et URD, *Reconstruction et environnement dans la région métropolitaine de Port-au-Prince : Cas de Canaan ou la naissance d'un quartier ex-nihilo* (2012). Les schémas de déplacement causés par le séisme coïncidaient avec des exemples concomitants de déplacements dus à des ouragans et des tempêtes majeures. Voir par exemple : [www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/\(httpInfoFiles\)/1B05AF1A05ED2914C1257C360058DDF0/\\$file/201312-am-risk-of-disaster-induced-displacement-en.pdf](http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/(httpInfoFiles)/1B05AF1A05ED2914C1257C360058DDF0/$file/201312-am-risk-of-disaster-induced-displacement-en.pdf).

²⁰ Le DTM offre des informations régulièrement mises à jour des sites occupés par les PDI et par des populations affectées par le séisme qui résident également sur ces sites.

²¹ Initialement l'emphase était mise sur le Club Pétionville.

²² Cette perspective était exprimée dans les groupes de consultation avec des populations affectées et des entrevues avec les acteurs-clés.

Interventions principales liées aux solutions durables

Avec l'évolution de la réponse à l'urgence, il est devenu clair que « l'aide vitale » seule serait insuffisante pour résoudre la crise du déplacement. Aucune stratégie globale, durable et nationale n'a été développée par le gouvernement et ses partenaires, pourtant un large éventail d'acteurs était impliqué dans diverses interventions liées à la résolution des déplacements, portant leur attention principalement sur les besoins de logement des PDI. Ces initiatives nationales et internationales complétaient les efforts des PDI pour trouver des solutions à leur déplacement. Les PDI utilisaient les ressources mises à leur disposition, mais qui étaient limitées. En effet, l'aide internationale était une goutte d'eau dans l'océan des travaux de relèvement suite au séisme : seule une petite minorité des ménages déplacés interrogés a déclaré avoir reçu de l'aide d'ONG ou d'acteurs internationaux pour quitter l'endroit où ils avaient été déplacés, que ce soit des camps ou des résidences familiales.

Les interventions principales liées aux solutions durables incluaient l'évaluation rapide des dommages des bâtiments, du soutien pour l'enlèvement des décombres et la réparation des maisons, des subventions au loyer, divers types d'abris dont les abris transitoires (la plupart fournis endéans 12-18 mois du séisme), des abris transitoires améliorés, des logements progressifs/semi-permanents (aussi appelés abris-P), et des logements permanents dans des cas limités. Les efforts de traitement des questions de propriété foncière ont également reçu un appui, à travers la reconnaissance que la vaste majorité des PDI (et des haïtiens en général) n'avaient pas ou peu de preuves de leurs droits de propriété ou d'occupation avant le séisme. Incapables ou non disposés à construire des abris sans un certain degré de clarté concernant les droits fonciers et les revendications accessoires, certains acteurs humanitaires ont mis en place des programmes de clarification du statut résidentiel avant le séisme des populations affectées par le séisme. De tels programmes comprenaient par exemple des activités participatives d'énumération, la facilitation de contrats de location entre les PDI et des propriétaires, et dans les cas d'urgence, la médiation de menaces d'expulsion.



Beaucoup d'acteurs humanitaires impliqués dans ces interventions visant à répondre à des préoccupations à long terme concernant les solutions durables sentaient qu'elles touchaient aux limites de leur mandat. Cependant, ils ressentaient la nécessité d'agir, vu la lenteur de la réponse du gouvernement et d'autres acteurs de développement. Ainsi, une division du travail informelle est intervenue entre les acteurs humanitaires et les communautés de développement. D'après celle-ci, les PDI vivant dans les camps étaient considérés comme étant sous la responsabilité des acteurs humanitaires, tandis que les acteurs de développement se concentraient sur les questions de reconstruction communautaire et de développement des quartiers. Les deux groupes d'acteurs s'accordaient sur le fait que la majorité des camps devraient être fermés et les quartiers reconstruits. Malgré cela, les relations entre eux étaient parfois tendues vu leurs perspectives différentes sur les méthodes pour atteindre ces objectifs et les délais adéquats. La division arbitraire de la responsabilité quant à la population à l'intérieur et à l'extérieur des camps était

particulièrement problématique du fait que ces groupes partageaient beaucoup de préoccupations. La durabilité des solutions au déplacement requérait en effet des interventions de développement au niveau communautaire attentives aux défis particuliers auxquels les PDI faisaient face tout en étant bénéfiques à la communauté plus large. La coopération entre les acteurs humanitaires et de développement s'est améliorée via la mise en œuvre complémentaire de programmes de subventions au loyer en plus d'efforts de développement communautaire dans les zones sinistrées. Les programmes d'aide au loyer visaient à offrir un tremplin hors des camps et à soutenir la relocalisation en douceur des PDI dans des logements en dehors des camps, en combinaison avec la reconstruction communautaire. Le programme phare concernant le mécanisme de subventions au loyer était le projet 16/6, mené par le gouvernement, qui prévoyait la reconstruction de 16 quartiers affectés par le séisme et la fermeture connexe de six camps via le mécanisme de subsides au loyer.

Finalement, le mécanisme des subventions au loyer devint l'intervention de soutien au logement fournie au deuxième plus grand nombre de ménages déplacés en Haïti (après les abris transitoires, l'intervention soutenue le plus largement par la communauté internationale, voir Tableau 1), et la première intervention liée au déplacement en 2012. Sur base de ce modèle, les PDI quittant un camp se voyaient offrir un montant qui devait couvrir un an de loyer. Le programme de subventions au loyer se basait sur la reconnaissance qu'en janvier 2012, quelque 78 % des PDI restant dans les camps seraient des locataires manquant de moyens pour payer la caution d'un an de loyer à l'avance. Le mécanisme de subventions au loyer était généralement offert à tous les ménages résidant dans certains camps, dans le but de fermer le camp une fois que tous les résidents auraient été assistés pour trouver une solution alternative de logement. Avec quelques variations, les ménages déplacés recevaient 650 \$ pour un an de loyer; ce montant étant déterminé sur base de la moyenne des loyers des familles à bas revenu de Port-au-Prince²³. Ce programme supposait que le propriétaire réinvestirait au moins une portion de cet argent dans l'amélioration ou la création de nouvelles unités de location, contribuant alors à atténuer la pénurie de logements. Les familles déplacées participantes identifiaient leur unité de logement, et les fonds étaient versés après la vérification que l'unité répondait aux standards de sécurité de base. Même si le programme de subventions au loyer était efficace pour faciliter la fermeture des camps, les solutions durables restent un objectif difficile à atteindre pour beaucoup de bénéficiaires de ce subside, qui n'ont pas été en mesure de rester plus d'un an dans leur logement²⁴.

Idéalement, dans le contexte d'un programme tel que le projet 16/6, les personnes déplacées quittant le camp bénéficieraient avec leurs voisins des initiatives de reconstruction et de développement développées par des processus de planification participative. Certains programmes de subventions au loyer avaient à cœur l'amélioration de la durabilité et incluaient des composantes telles que le soutien à la subsistance par des formations pratiques du bétail; le

²³ Ce montant était divisé en 500 \$ en espèce pour la location et un appui financier additionnel de 150 \$ qui était transféré plus tard, après vérification que le bénéficiaire avait bien élu domicile au logement choisi.

²⁴ Une évaluation externe du programme (conduite avec une méthodologie remise en question par de nombreux acteurs impliqués) a déterminé que dans l'année de la réception de la subvention au loyer, 75 % des bénéficiaires déménageaient de la résidence louée avec la subvention. Parmi ceux qui déménageaient, 49 % indiquaient qu'ils faisaient cela parce qu'ils n'étaient plus en mesure de continuer à payer le loyer; 26 % rapportaient qu'ils avaient déménagé à cause de problèmes avec le propriétaire. Voir www.ijdh.org/wp-content/uploads/2013/06/Haiti-Rental-Grant-Evaluation-the-WolfGroup.pdf.

soutien à l'accès aux soins de santé à travers des programmes d'assurances; ou l'octroi de subventions financières supplémentaires qui pourraient être utilisées à la discrétion des bénéficiaires (souvent pour payer l'éducation, les dettes ou la reprise d'un petit commerce). La nature, la qualité et l'impact d'un appui supplémentaire offert aux bénéficiaires de subventions au loyer semblent être considérablement variable.

Plus récemment, les acteurs humanitaires et de développement ont étudié la possibilité de « régulariser » certains camps qui pourraient potentiellement être intégrés dans le voisinage. Différents degrés de régularisation sont explorés et entrepris : de la transformation de certains camps en communautés par la construction de maisons (y compris par le moyen de la facilitation et la mise en place d'assistance technique pour l'autoconstruction), d'infrastructures publiques et le développement d'opportunités de subsistance sur place, jusqu'à l'obtention de concessions et de « sites et services » pour compléter l'investissement propre des familles déplacées dans la construction d'abris (voir Encadré 1).

Tableau 1 : Appui au logement offert par le CCCM/Partenaires du Groupe Abri (CCCM/Partenaires du Groupe Abri, octobre 2013)

Type d'abri	Abris transitoires	Subventions au loyer	Réparation des logements	Abris transitoires améliorés	Construction de logements permanents
Nombre de solutions fournies	• 113 595 Complétés • 1 407 Planifiés	• 54 758 Complétés • 9 042 Planifiés	• 26 547 Complétés • 8 618 Planifiés	• 8 563 Complétés • 1 640 Planifiés	• 7 515 Complétés • 9 941 Planifiés

VERS DES SOLUTIONS DURABLES AU DEPLACEMENT A PORT-AU-PRINCE

Cette section offre un aperçu général des obstacles-clés à la poursuite de solutions durables au déplacement à Port-au-Prince. S'ensuivent des analyses détaillées des processus de solutions durables à Port-au-Prince, et de la lutte pour réaliser les différents critères nécessaires à l'obtention de solutions durables au déplacement telles que décrites dans le cadre IASC.

Obstacles principaux

Les succès dans l'obtention de solutions durables à Port-au-Prince ont été durement gagnés, et des obstacles considérables ont été surmontés. Ceux-ci incluent bien évidemment les nombreuses morts et destructions dues au séisme. Plus d'un quart des fonctionnaires du gouvernement qui étaient dans la capitale ont été tués, réduisant fortement la capacité du gouvernement à répondre aux besoins des survivants, dont la grande majorité était déjà pauvre. Comme lors d'autres crises, les choix faits dans l'urgence, particulièrement le recours à la distribution d'aide dans les camps, ont influencé la durabilité des solutions de manière négative²⁵. Les besoins humanitaires immédiats démesurés ont détourné l'attention des préoccupations de long terme comme les solutions durables. De plus, l'ampleur de la crise humanitaire a encouragé le recours à des interventions à format unique qui pouvaient être mises en place relativement rapidement, mais qui n'étaient pas en mesure de répondre aux préoccupations et vulnérabilités particulières des personnes déplacées ainsi que de leur besoin de solutions durables. Ces obstacles ont été exacerbés par l'épidémie de choléra, la volatilité politique, le « tsunami d'ONG », dont beaucoup avaient peu d'expertise locale et un engagement insuffisant avec les organisations communautaires locales. La rotation importante de personnel et l'absence de mécanismes de responsabilité ont généré de la méfiance entre les acteurs provenant d'horizons différents. Pour finir, la combinaison d'attentes parfois irréalistes et de frustration face aux gaspillages de ressources a fâché beaucoup de communautés.



La sévérité de la catastrophe s'enracinait et était exacerbée par les défis d'Haïti face au développement, qui représentaient peut-être le plus grand obstacle des solutions durables. Les personnes déplacées par la catastrophe, particulièrement vers les camps, représentaient déjà les portions de la population les plus vulnérables d'un point de vue socio-économique (voir Tableau 2). Même si les personnes déplacées ne percevaient pas de discrimination explicite à leur égard sur base de leur statut de personne déplacée, le fait de devoir quitter leur foyer a contribué à

²⁵ De manière significative, l'approvisionnement en abris transitoires et de soutien à la reconstruction et aux réparations n'a pas été axée en premier sur les familles vivant dans des camps. 65 % des abris transitoires fournis ont été donnés à des familles vivant en dehors des camps. Voir [www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/\(httpInfoFiles\)/E8E09D496D1EAEF1C1257ADA003F5222/\\$file/haïti-overview-dec2012.pdf](http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/(httpInfoFiles)/E8E09D496D1EAEF1C1257ADA003F5222/$file/haïti-overview-dec2012.pdf), p. 20.

entraver davantage le bien-être de ces ménages vivant déjà dans des conditions précaires. 60,9 % de ces familles déplacées rapportaient que leurs conditions de vie générales avaient empiré depuis le séisme, comparé à 38,9 % des familles non déplacées. De plus, le déplacement de Port-au-Prince est associé à une plus grande exposition à l'insécurité et au manque d'accès à un logement et aux moyens de subsistance. Malgré cela, beaucoup d'acteurs ont continué à penser que les PDI vivaient dans les mêmes conditions qu'avant le séisme, et qu'ils ne faisaient pas face à des vulnérabilités différentes des autres haïtiens pauvres. Ces présupposés ont été difficiles à confronter du fait d'une absence de sources à propos des conditions avant le séisme, et celles encourues par les personnes déplacées après le séisme en dehors des camps²⁶.

L'environnement urbain a également présenté un obstacle aux solutions durables : la difficulté d'identifier les PDI particulièrement en dehors des camps a entre autres facilité la négligence des personnes déplacées en dehors des camps. Il était également difficile d'accéder à des solutions durables du fait des menaces d'expulsion des camps et d'autres installations informelles (voir Encadrés 1 et 2), et de la crise de logement préexistante à Port-au-Prince : même avant le séisme, il y avait une pénurie d'approximativement 300 000 unités de logement à prix abordable²⁷. La complexité de la situation foncière et l'absence de terrain urbain et de plan urbain complet ont augmenté de manière exponentielle la difficulté d'identifier les solutions à long terme concernant le logement. La peur de créer de nouveaux bidonvilles et le climat d'aversion au risque ont freiné l'investissement dans les communautés informelles où beaucoup de personnes déplacées cherchent des solutions durables.

Globalement, malgré l'ampleur de la crise du déplacement suite à une catastrophe naturelle, il y a eu un manque d'attention au concept de solutions durables, particulièrement au sein du groupe de protection. Il y avait un désaccord concernant la signification des solutions durables et la définition de leurs objectifs, avec l'approvisionnement en soutien « temporaire » comme les abris transitoires et les subventions au loyer créés pour alléger les souffrances dues à la vie dans des camps en voie de détérioration, mais également une déconnexion d'une vision à long terme. Le cadre conceptuel IASC n'était pas bien connu parmi les divers niveaux d'acteurs nationaux et internationaux. Beaucoup d'acteurs concevaient les solutions durables uniquement en termes de fermeture de camps ou d'accès au logement, négligeant les dimensions intersectorielles des solutions durables. Même les acteurs familiers avec le cadre conceptuel avaient des questions non résolues concernant son opérationnalisation et des inquiétudes liées à l'appel au traitement égal entre personnes déplacées ou non : ils craignaient que soutenir les solutions durables telles qu'énumérées dans le cadre conceptuel mènerait à privilégier les personnes déplacées aux dépens des autres populations pauvres et vulnérables. Certains acteurs percevaient les standards internationaux tels que le cadre conceptuel IASC comme trop « académiques ». Par exemple, un fonctionnaire gouvernemental a expliqué pourquoi le gouvernement cherchait à restaurer les conditions de vie pré-séisme des personnes déplacées, plutôt que de soutenir les solutions durables telles qu'exposées dans le cadre IASC, en ces termes : « Nous gardons les choses simples, et ça fonctionne pour nous ». D'autres praticiens ont suggéré que l'adhésion à des standards internationaux comme ceux du cadre IASC pouvaient saper par inadvertance la

²⁶ Par rapport aux défis subis par les PDI en dehors des camps, voir par exemple Brookings-LSE Project on Internal Displacement (2013) *Under the radar : Internally Displaced Persons in Non-Camp Settings*.

²⁷ Mennonite Central Committee, *Permanent, Social Housing in Haiti : Recommendations for the US Government*, Été 2013 (http://washingtonmemo.files.wordpress.com/2013/10/mcc_housing_policy_brief_update_june_2013.pdf).

durabilité des « solutions » et les stratégies propres des PDI pour améliorer leurs conditions²⁸. Par exemple, certains ont suggéré que les critères régissant la qualité du logement obtenu par une subvention au loyer signifiaient que les PDI entraient dans des logements de meilleure qualité que ceux qu'ils occupaient avant la catastrophe, et qu'ils ne pouvaient pas se permettre de continuer à les louer, ce qui compromettrait la durabilité de l'intervention. De telles questions, préoccupations et doutes ont été soulevés dans de nombreux forums, mais n'ont pas été résolus. Il n'y a pas eu de prestation rapide d'aide spécialisée pour conscientiser à propos du cadre conceptuel et de ses implications, naviguer ses complexités et soutenir son application.

La planification stratégique et la coordination ont été compliquées par l'implication d'un très large éventail d'acteurs, apportant une grande variation au niveau des capacités et des angles d'approche et de compréhension de la question des solutions durables. Graduellement, les acteurs nationaux et internationaux ont coordonné des interventions axées sur des solutions, telles que les subventions au loyer, cependant aucune stratégie nationale plus large sur les solutions durables n'a été réalisée. De plus, ils ont manqué les opportunités qui leur auraient permis d'inclure les préoccupations concernant le déplacement dans des plans et politiques pertinents en matière de logement et de développement²⁹. Ceci a amené un praticien à remarquer qu'une certaine « cohésion était manifestée, mais cela ne signifie pas que c'est stratégique ». Les limitations de la planification stratégique ont été exacerbées par la perception, telle qu'exprimée par les membres des équipes nationales de l'ONU présentes en Haïti à l'époque de la recherche, que « la planification stratégique a été déterminée longtemps avant notre arrivée », et maintenant il faut juste « assurer le fonctionnement ». L'augmentation de la résilience des personnes déplacées par un soutien adéquat aux solutions durables exigera sûrement un réexamen, et si nécessaire une modification, des plans nationaux et internationaux relatifs au secours, à la reconstruction et au développement suite à une catastrophe naturelle à Haïti. Néanmoins, il existe une tension entre cet impératif et la reconnaissance que, comme un fonctionnaire gouvernemental le dit, les acteurs ne peuvent pas toujours « recommencer à zéro ». Plutôt, le défi est de trouver un équilibre entre la reconnaissance et le redressement des faiblesses, et la mise en place d'une continuité dans l'application des politiques.

La coordination intersectorielle et la planification de l'appui aux solutions durables étaient particulièrement délicates, entre autres parce que le déplacement était souvent vu comme relevant du domaine de l'humanitaire; malgré le fait que les origines de la crise du déplacement découlent d'échecs développementaux et que les déplacements ont une influence négative sur les objectifs développementaux. Des professionnels d'ONG et de l'ONU ont souligné le manque de plaidoyer efficace avec les donateurs, ainsi que l'absence de coordination stratégique parmi les donateurs en vue d'identifier les liens entre les programmes et assurer un soutien intégré et de long terme pour les solutions durables et les activités connexes de réduction des risques. D'après les évaluations de beaucoup d'acteurs concernés, les solutions durables ont aussi été entravées par l'absence de plaidoyer efficace (de la part de donateurs et d'agences de l'ONU) avec le

²⁸ Pour une discussion plus détaillée de cette tension, voir ODI HPG, *Avoiding Reality : Land, Institutions and Humanitarian Action in Post-earthquake Haiti*.

²⁹ Beaucoup de processus de planification importants, y compris les processus de planification urbaine, sont toujours en cours. Ceci suggère qu'il reste des opportunités pour intégrer le déplacement dans les plans locaux et nationaux de manière productive. Cependant, cette réalité reflète également l'écart qui existe souvent dans les contextes suite à une catastrophe naturelle entre les agendas humanitaires, les calendriers des politiciens et la planification de développement à long terme.

Tableau 2: Niveaux d'accès aux services essentiels avant le séisme, comparés au contexte présent (automne 2013)

Sécurité et sûreté					Santé				
Déplacé	Pire	Mieux	Pareil	Total	Déplacé	Pire	Mieux	Pareil	Total
Non	101	123	1,060		Non	127	70	1,093	
%	7.9	9.6	82.6	1,284	%	9.8	5.4	84.7	1,290
Oui	188	159	908		Oui	245	105	914	
%	15.0	12.7	72.4	1,255	%	19.4	8.3	72.3	1,264
Total	289	282	1,968	2,539	Total	372	175	2,007	2,554
Logement					Emploi				
Déplacé	Pire	Mieux	Pareil	Total	Déplacé	Pire	Mieux	Pareil	Total
Non	103	78	1,107		Non	358	17	911	
%	8.0	6.1	86.0	1,288	%	27.8	1.3	70.8	1,286
Oui	210	131	919		Oui	565	30	668	
%	16.7	10.4	72.9	1,260	%	44.7	2.4	52.9	1,263
Total	313	209	2,026	2,548	Total	923	47	1,579	2,549
Education					Crédit				
Déplacé	Pire	Mieux	Pareil	Total	Déplacé	Pire	Mieux	Pareil	Total
Non	77	88	1,123		Non	256	24	1,005	
%	6.0	6.8	87.2	1,288	%	19.9	1.9	78.2	1,285
Oui	155	138	971		Oui	485	20	760	
%	12.3	10.9	76.8	1,264	%	38.3	1.6	60.1	1,265
Total	232	226	2,094	2,552	Total	741	44	1,765	2,550
Latrines					Transport				
Déplacé	Pire	Mieux	Pareil	Total	Déplacé	Pire	Mieux	Pareil	Total
Non	46	121	1,120		Non	59	118	1,111	
%	3.6	9.4	87.0	1,287	%	4.6	9.2	86.3	1,288
Oui	116	184	960		Oui	158	193	913	
%	9.2	14.6	76.2	1,260	%	12.5	15.3	72.2	1,264
Total	162	305	2,080	2,547	Total	217	311	2,024	2,552
Eau									
Déplacé	Pire	Mieux	Pareil	Total					
Non	228	80	981						
%	17.7	6.2	76.1	1,289					
Oui	438	97	730						
%	34.6	7.7	57.7	1,265					
Total	666	177	1,711	2,554					

gouvernement haïtien dans le but de modifier l'approche « comme d'habitude ». Cette approche privilégie encore l'élite aux dépens de la majorité pauvre, et entrave les solutions durables au déplacement et les processus de développement national équitable.

En même temps, la communauté internationale à Haïti a également établi une approche « comme d'habitude » en n'impliquant pas très largement les organisations locales et les individus; sacrifiant ainsi la durabilité qui aurait pu être augmentée par l'intégration de perspectives locales et par le renforcement des capacités locales³⁰. L'implication gouvernementale a graduellement augmenté, avec certains acteurs concernés mentionnant que l'élément le plus performant du processus est l'appropriation par le gouvernement de projets liés à la résolution des déplacements. L'implication et la durabilité locales ont été en partie compromises par la volonté institutionnelle des acteurs internationaux – due à la politique des donateurs – d'atteindre des statistiques élevées concernant le nombre de bénéficiaires. Certains pensaient en effet que ces statistiques pourraient être moindres si les acteurs internationaux prenaient le temps de travailler avec des groupes locaux. Comme un travailleur humanitaire l'a dit, « la durabilité est aussi le côté qualitatif des choses, mais c'était juste ça « combien de clous avons-nous enfoncé? ». Là où les interventions de soutien aux solutions durables n'impliquaient pas de locaux, il était souvent difficile de les augmenter, et d'assurer qu'elles répondent de manière appropriée non seulement aux besoins particuliers des PDI, mais aussi aux défis partagés et souvent lourds auxquels les personnes déplacées ou non faisaient face de manière égale.

Le processus de solutions durables

Le cadre conceptuel IASC indique qu'une approche juridique de la résolution des déplacements devrait « assurer que les personnes déplacées sont en situation de choisir en toute liberté et connaissance de cause la solution durable qu'ils souhaitent »³¹. Comme le cadre conceptuel le souligne, les PDI ont un rôle à jouer dans la planification et la gestion des solutions durables, de manière à ce que leurs droits et besoins soient pris en considération au sein des stratégies humanitaires, de rétablissement et de développement. Une approche juridique des solutions durables permet également aux PDI d'accéder aux acteurs et mécanismes humanitaires et de développement, qui ont le contrôle de la situation dans les faits.



Nombre d'efforts systématiques ont été engagés pour consulter les personnes déplacées et leur assurer un accès adéquat et rapide à l'information concernant leur installation après le désastre. Ceci dit, les effets destructeurs de la catastrophe et les défis développementaux à Port-au-Prince

³⁰ Comme avec le gouvernement, l'engagement avec les organisations locales était limité par le fait que beaucoup de ces groupes venaient de perdre des membres du personnel dans la catastrophe, réduisant encore leur capacité d'action. Ceci a mené à une compétition entre les acteurs externes pour pouvoir travailler avec un nombre limité d'organisations haïtiennes. Sur la question de l'implication accrue de la société civile haïtienne, voir par exemple www.irinnews.org/report/88592/haiti-civil-society-wants-bigger-role-in-reconstruction et http://www.progressio.org.uk/sites/default/files/Haiti-after-the-earthquake_low-res.pdf.

³¹ *Le cadre conceptuel IASC relatif aux solutions durables pour les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays*, avril 2010, pp. 15 (www.brookings.edu/reports/2010/04_durable_solutions.aspx).

ont limité l'opportunité des PDI de réellement effectuer des choix volontaires parmi un ensemble de possibilités d'installation. Le déclin du nombre PDI vivant dans des camps est suivi par une diminution de l'attention et du financement pour les questions relatives aux personnes déplacées. Cela engendre des craintes chez les acteurs nationaux et internationaux par rapport aux perspectives d'avenir des processus liés aux solutions durables. De manière plus positive, la capacité institutionnelle et la coordination sont en train de s'améliorer et d'intégrer des options pour les PDI. Également encourageant est le souci des acteurs de favoriser une approche plus intégrée des solutions durables ainsi que les efforts d'élargissement de la portée des possibilités d'installation et des choix des personnes déplacées. Du fait que la majorité des personnes déplacées ont cherché des solutions de leur propre initiative, il est important que les acteurs impliqués continuent à soutenir les choix et les capacités de décision des ménages déplacés et des communautés d'accueil. À cet égard, les efforts de contrôle après le départ des camps devraient être réévalués et modifiés de manière à renforcer leur capacité à détecter les facteurs qui diminuent la vulnérabilité des PDI et qui soutiennent les solutions durables.

Contraintes liées au choix volontaire et informé

Le cadre conceptuel IASC indique de manière explicite que les PDI devraient avoir la liberté d'effectuer un choix significatif concernant le type de solution qu'ils recherchent et que l'assistance sélective pour des solutions précises est uniquement acceptable si elle est basée sur des « raisons sérieuses et objectives »³². Les facteurs pouvant justifier la priorisation de certaines solutions incluent : *l'absence de capacité d'absorption locale pour intégrer les personnes déplacées, les risques de catastrophes, l'absence de ressources, le développement durable, et le coût global des différentes options*³³. Beaucoup de ces facteurs ont limité les possibilités d'installation des personnes déplacées de Port-au-Prince. Alors que les acteurs humanitaires impliqués ont souvent affirmé qu'ils sentaient qu'une gamme de possibilités était développée, la plupart des options en faveur l'installation suite à une catastrophe naturelle s'avérait irréalisable. Beaucoup d'options développées au départ ont été abandonnées du fait d'un manque de volonté ou de ressources politiques. En plus des coûts financiers, la disponibilité de terres et l'insécurité foncière étaient des obstacles majeurs à l'élargissement du spectre des choix pour les PDI, tant dans les zones de retour ou d'installation³⁴. Les choix d'installation ont été influencés par la pression montante de l'hébergement des déplacés en dehors des camps, de la fermeture des camps qui perturbent fortement la vie urbaine, et de la démonstration de l'efficacité et du progrès institutionnels envers la résolution de la crise massive du déplacement. Au départ, peu d'acteurs concevaient que l'intégration des camps dans les communautés voisines pourrait en fait devenir une option d'installation, particulièrement pour la majorité des camps situés sur des terrains privés (voir Encadré 1).

Ces facteurs ont façonné l'évolution des options de solutions à travers le temps. L'éventail des options présentées en 2010-2011 s'est rétréci au cours de 2011, lorsque la mise en œuvre massive des subventions au loyer pour les non-propriétaires devint le centre d'intérêt de la zone

³² *Le cadre conceptuel IASC relatif aux solutions durables pour les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays*, avril 2010, pp. 18 (www.brookings.edu/reports/2010/04_durable_solutions.aspx).

³³ Ibid.

³⁴ Voir par exemple, E-Shelter & CCCM Cluster Returns Working Group, *Helping Families, Closing Camps*, 2012 (www.eshelter-cccmhaiti.info/jl/pdf/Helping_Families_Closing_Camps2.pdf).

métropolitaine. Ceci se vérifie dans les chiffres, puisqu'en 2013, 90.5 % des ménages qui ont reçu une aide pour quitter un camp l'ont reçu sous forme de subventions au loyer. Même s'il existe des « raisons sérieuses et objectives » pour prioriser les subventions au loyer, dont le fait que la plupart des ménages présents dans les camps étaient déjà locataires avant le séisme, beaucoup de personnes interrogées craignaient que les subventions au loyer puissent perpétuer l'insécurité foncière des PDI si ces mesures n'étaient accompagnées d'aucun autre appui complémentaire visant à surmonter d'autres barrières aux solutions durables³⁵. Les répondants, dont les acteurs humanitaires, de développement et la société civile, exprimaient la crainte que les programmes homogènes de subventions au loyer ne consacrent pas suffisamment d'attention aux vulnérabilités individuelles et au droit au choix, surtout pour ceux qui préfèrent rester et tenter de transformer leur camp en une situation de logement plus durable (voir Encadré 1 pour la discussion sur les approches de régularisation et d'intégration). Cependant, le fait que les acteurs exercent une réflexion quant à leurs actions passées est prometteur. De plus, ils prônent maintenant des options nouvelles ou complémentaires aux options actuelles. Les personnes déplacées bénéficieront de ces réflexions potentiellement dans le long terme, tout en tenant compte de la complexité de la situation³⁶.

Expulsions, choix volontaire et gestion des solutions durables

Une des conséquences extraordinaires de la situation foncière complexe à Haïti a été l'expulsion forcée d'approximativement 16 000 familles des camps vers des terres privées, et dans une moindre mesure, publiques³⁷. Dans beaucoup de situations, ces actions ont entravé l'accès à l'aide, mais ont aussi servi à dissimuler les besoins spéciaux des personnes déplacées dans des régions souffrant déjà de haut taux de marginalisation et de pauvreté (voir Encadré 2). Ces dynamiques ont eu des répercussions négatives claires sur l'exercice du choix volontaire et sur le rôle joué par les personnes déplacées dans la planification et la gestion des solutions durables.

Accès aux acteurs et aux informations

La profusion d'acteurs menait à la création d'une diversité de conceptions des solutions durables et des processus associés à la résolution du déplacement. De ce fait, cette situation a eu un impact négatif sur le défi majeur que représentait l'accès des PDI à une aide coordonnée. Alors que certains acteurs ressentaient que le contexte suite à une catastrophe naturelle formait une opportunité importante pour soutenir des standards juridiques tels que ceux du cadre conceptuel IASC; d'autres estimaient que cela entraînerait une aide inégale envers les PDI et une discrimination à rebours contre la population non déplacée, dont les personnes pauvres en milieu urbain. Ces débats ont contribué à une certaine indécision autour des interventions de solutions durables et de l'accès des populations déplacées à certains types d'appui. L'accès des personnes

³⁵ Améliorer la sécurité foncière pour les PDI et les autres populations pauvres est évidemment un défi à long terme. Voir par exemple Etienne, H., Land Rights, Land Tenure, and Urban Recovery Rebuilding post-earthquake Port-au-Prince et Léogane, 2012 (Boston: Oxfam America Research Backgrounders), and USAID. *USAID Country Profile Haiti: Property Rights and Resource Governance*, usaidlandtenure.net/sites/.../USAID_Land_Tenure_Haiti_Profile.pdf.

³⁶ Voir par exemple, IFRC (2013) Revisiting RC/RC Camp Response to Haiti: 3 Years and Beyond, www.eshelter-cccmhaiti.info/jl/images/rcrc%20camp%20strategy%20pp.pdf.

³⁷ Sur cette question, voir par exemple Etienne, H. 2012. Land Rights, Land Tenure, and Urban Recovery Rebuilding post-earthquake Port-au-Prince and Léogane. Boston: Oxfam America Research Backgrounders.

déplacées à l'aide était aussi influencé par certaines des caractéristiques spatiales des camps et des installations spontanées. Par exemple, les camps fortement peuplés, établis sur des espaces publics, ou sur des terres privées avec des menaces d'expulsion, sont devenus prioritaires sur les listes de distribution de bourses en espèce pour les subventions au loyer. L'accès à l'aide était aussi influencé par la division entre le monde urbain et rural; et diverses personnes interrogées ont regretté le manque d'aide apporté au départ dans les zones rurales, qui auraient permis le développement de solutions durables en dehors de Port-au-Prince. Certains de ces mêmes acteurs reconnaissent que si une telle aide rendrait possible les solutions durables en dehors de Port-au-Prince, il faudrait qu'elle soit soutenue par des activités de développement telles que des programmes d'amélioration d'infrastructures, des activités économiques, de la création d'emplois, de la construction et de l'amélioration des logements, de l'amélioration des conditions d'agriculture et des programmes conjoints qui promouvraient des solutions durables pour les personnes déplacées et qui amélioreraient les conditions de vie dans les zones rurales de manière générale.

Il existe un grand écart dans la manière dont les PDI et anciennes personnes déplacées considèrent leurs options, leur capacité à contribuer aux processus et leur pouvoir de décision. Dans les camps où les résidents recevaient des subventions au loyer, les personnes déplacées étaient consultées quant à leur désir de connaître les délais de subventions au loyer et de fermeture du camp. De plus, des informations leur étaient communiquées de manière régulière et dans des modèles de communication faciles à comprendre³⁸. La communication en personne était le principal mode de communication des informations, ce qui signifie que les PDI avaient l'opportunité de discuter de l'aide avec des agents mobilisateurs communautaires et d'autres membres du personnel en visite dans les camps³⁹. La fermeture imminente des camps peut avoir mené certains des résidents du camp à penser qu'ils n'avaient pas d'autre option que d'accepter la subvention au loyer, cependant une procédure de griefs existait pour ceux qui se sentaient négligés ou traités injustement⁴⁰. Dans certains cas, les processus de participation favorisaient l'implication des personnes déplacées dans le passage du camp à la communauté. Le programme 16/6, par exemple, cherchait à inclure des groupes déplacés dans des processus de planification urbaine une fois leur relocalisation dans une nouvelle communauté complétée. Un autre exemple est celui du programme SOPF (surmonter les obstacles de la propriété foncière) de l'OIM, qui a aidé les personnes déplacées et les membres de la commune de Delmas à clarifier ensemble les limites des propriétés. Néanmoins, dans certains camps visités, les personnes déplacées avaient peu d'information concernant les étapes suivantes pour leur camp et les opportunités d'accès au soutien de solutions durables. Il était problématique que les processus participatifs soient parfois compromis par des gangs enlevant des comités de camp, dérangeant l'aide équitable et interdisant l'accès au camp.

Certains PDI étaient clairement en désaccord avec le fait que l'accès aux solutions durables était clairement déterminé par leur statut foncier avant le séisme, surtout lorsqu'ils apercevaient

³⁸ E-Shelter & CCCM Cluster Returns Working Group, *Helping Families, Closing Camps*, 2012 (www.eshelter-cccmhaiti.info/jl/pdf/Helping_Families_Closing_Camps2.pdf).

³⁹ Courbage, et.al., *Lessons from the earthquake in Haiti A survey on the IDPs and on the resettled households*, April 2012.

⁴⁰ E-Shelter & CCCM Cluster Returns Working Group, *Helping Families, Closing Camps*, 2012 (www.eshelter-cccmhaiti.info/jl/pdf/Helping_Families_Closing_Camps2.pdf).

l'opportunité d'acquérir un logement plus permanent et abordable. Les groupes de consultation démontrent quelques divergences entre la vision des personnes des solutions à leur déplacement et celle des acteurs gouvernementaux et internationaux. Que ce soit sous la forme d'emplois ou de logements permanents, les choix préférés des personnes déplacées interrogées démontraient un caractère plus durable que les solutions offertes à travers la subvention au loyer d'un an. De plus, leurs préférences traduisaient des aspirations qui étaient plus susceptibles d'être réalisées à travers des interventions de développement que par des programmes de subventions au loyer, qui avaient été mis en place principalement pour des raisons humanitaires. Le mouvement continu vers Canaan (voir Encadré 3) est peut-être la preuve de l'affirmation de ce choix par les personnes déplacées qui cherchent à améliorer leur sécurité foncière via l'acquisition informelle de terrain⁴¹.

Le contrôle effectif des solutions durables

Le contrôle est l'un des aspects-clés étudiés dans le cadre conceptuel IASC qui pourrait bénéficier d'une réévaluation. Par exemple, plusieurs acteurs impliqués dans la mise en place de subventions au loyer se sont plaints qu'ils devaient perdre leur temps et leurs ressources à prouver aux bailleurs de fonds que les personnes déplacées ne gaspilleraient pas l'argent ou ne déménageraient pas. Au lieu de cela, ils pensaient qu'ils auraient pu mettre en place des contrôles sur base des critères IASC qui auraient pu offrir un rapport plus réaliste des risques de réintégration et des défis des personnes déplacées. Des recherches plus crédibles, dont des études longitudinales et le contrôle effectif dans les quartiers auraient pu aider à répondre à certaines questions que les acteurs impliqués se posent quant aux problèmes de vulnérabilité et de protection des personnes déplacées (surtout après que les subventions au loyer soient épuisés) et de la reprise du secteur de location. En abordant certaines de ces informations lacunaires, les acteurs impliqués pourraient offrir un soutien plus stratégique, et concevoir et mettre en œuvre de manière plus efficace des activités de suivi sur le long terme.

⁴¹ Cette perspective a été exprimée dans des entrevues avec des acteurs-clés et dans les groupes de consultation conduits dans les communautés informelles dans la zone de Canaan, dans lesquelles les participants qui avaient été déplacés par le séisme indiquaient qu'une des raisons de leur mouvement vers Canaan était le fait de vouloir tenter de construire une vie plus stable.

Promouvoir la sécurité et la sûreté à long terme

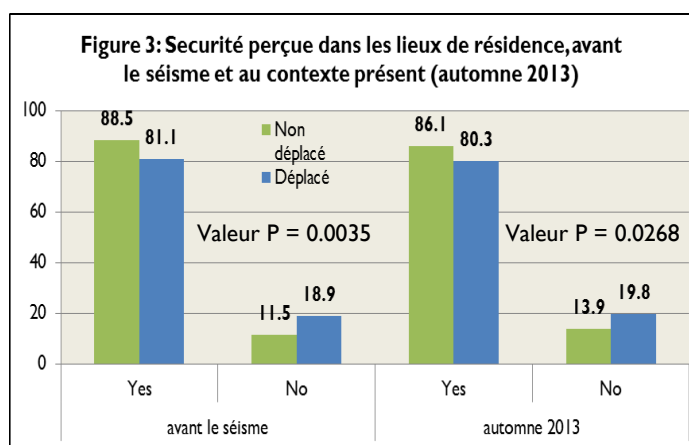
Le cadre conceptuel IASC indique que « les personnes déplacées à l'intérieur du pays qui bénéficient d'une solution durable jouissent de la sûreté et de la sécurité grâce la protection effective des autorités nationales et locales. Elles sont protégées des menaces qui ont causé leur déplacement initial ou qui pourraient entraîner un nouveau déplacement. La protection des personnes déplacées qui bénéficient d'une situation durable ne doit pas être moins efficace que la protection des populations ou des régions du pays qui n'ont pas été touchées par le déplacement. »⁴².



97.7 % des ménages déplacés et 96.8 % des ménages non déplacés indiquent que la confiance entre les voisins a décliné depuis le séisme. Même si cette érosion de la confiance ne semble pas se traduire par des augmentations prononcées en matière de perception d'insécurité; le sentiment d'insécurité est clairement associé avec le déplacement : 11.5 % des répondants de ménages non déplacés ne se sentaient pas en sécurité dans leur lieu de résidence avant le séisme, et 13.9 % de ces répondants ne se sentent actuellement pas en sécurité dans leur lieu de résidence. Parmi les répondants de ménages ayant été déplacés, 18.9 % ne se sentaient pas en sécurité dans leur lieu de résidence avant le séisme, et 19.8 % ne se sentent pas en sécurité dans leur lieu de résidence actuel (voir Figure 3 et Figure 4). Les défis de sécurité affaiblissant les solutions durables comprennent principalement les vols, les expulsions violentes et les activités des gangs. Dans des zones comme Carrefour, les résidents ont exprimé leur préoccupation face à la continuation des camps : ils estiment que les camps diminuent la sécurité des communautés voisines et que les gangs basés dans les camps attirent les jeunes séparés de leur famille.

Le cadre conceptuel IASC indique que « les personnes déplacées qui bénéficient d'une solution durable ont un accès plein et non discriminatoire aux systèmes de protection nationale et locale », incluant la police et les cours de justice, en soulignant qu'il « est important que les personnes déplacées aient le même niveau d'accès que la population locale aux dispositifs de protection nationale et locale »⁴³. Ce critère suggère que des efforts continus et ciblés sont nécessaires pour la mise en place de solutions

durables à Port-au-Prince : alors que l'accès effectif à des services de police est généralement absent à travers tout le pays, une relation significative émerge entre le déplacement et l'accès réduit aux services de police et de sécurité. 31,4 % des ménages déplacés hors des camps ont



⁴² Le cadre conceptuel IASC relatif aux solutions durables pour les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, avril 2010, pp. 29-31 (www.brookings.edu/reports/2010/04_durable_solutions.aspx).

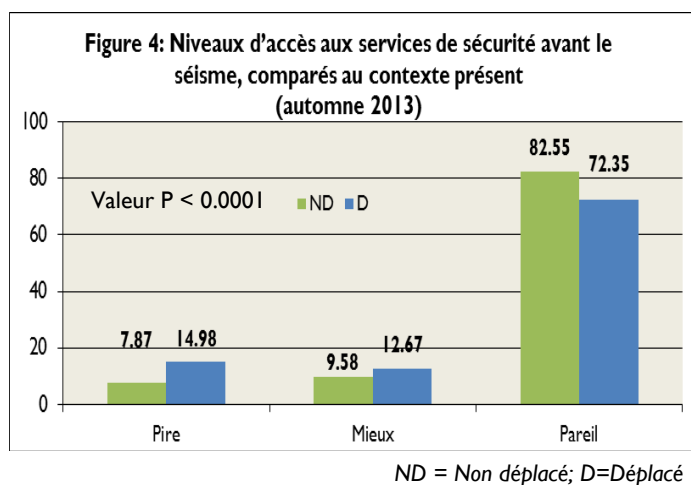
⁴³ Ibid, pp. 31, (emphase ajoutée).

indiqué qu'ils n'ont actuellement pas accès à ces services, comparé à 22.8 % des ménages non déplacés. Peu de répondants déclarent avoir été discriminés de manière claire sur base de leur statut de personne déplacée, cependant cette discrimination était une inquiétude présente parmi les résidents expulsés du camp de la Place Fierté dans Cité Soleil (voir Encadré 2). De manière plus générale, la police réagissait peu aux inquiétudes de certaines communautés à risque d'expulsion; dans certains cas la police a été activement impliquée dans les expulsions, ce qui affaiblit clairement les conditions requises pour les solutions durables⁴⁴.

En l'absence d'accès efficace aux services de police, aux cours et autres mécanismes de protection locaux et nationaux, les PDI et les autres membres des communautés font de leur possible pour répondre à leurs propres problèmes de sécurité. Par exemple, beaucoup de membres de communautés affectées par le déplacement ont rapporté que la sécurité n'est pas un problème majeur dans leur quartier du fait que les résidents déplacés ou non s'unissent « comme une grande famille » pour se protéger mutuellement. Dans des

communautés plus récentes telles que Tabarre Issa et Onaville, où beaucoup de ménages déplacés espèrent rester à long terme, les résidents sont particulièrement soucieux d'assurer que leur communauté ne tombe pas dans la violence, comme d'autres quartiers. À cette fin, les membres des communautés organisent et déploient de leur propre initiative des stratégies pour augmenter la sécurité collective, comme l'organisation de patrouilles communautaires, l'interrogatoire des nouveaux arrivants, la dénonciation de la violence sexuelle, et l'émission de cartes d'identité communautaires. Des initiatives telles que l'installation d'éclairage solaire dans les lieux publics et d'autres améliorations infrastructurelles peuvent renforcer de manière significative les efforts des membres de la communauté affectés par le déplacement envers l'amélioration de leur propre sécurité. Ainsi, ils progresseraient vers l'objectif de solutions durables, même dans des zones d'installation informelle.

Au-delà de l'insécurité associée à la violence et au crime, le fait d'habiter dans des logements endommagés situés dans des zones sujettes aux catastrophes naturelles représente une source importante d'insécurité et un obstacle aux solutions durables. Le cadre conceptuel IASC souligne que les solutions durables pourraient comprendre la mise en œuvre de mesures de réduction des risques de catastrophes, dont l'alerte précoce, la préparation, et les efforts d'adaptation et d'atténuation, dans le but de « minimiser, dans la mesure du possible et du raisonnable, les risques naturels et d'origine humaine »⁴⁵. De telles initiatives devraient « réduire la vulnérabilité



⁴⁴ Amnesty International, 'Nowhere to Go': Forced Evictions in Haiti's Displacement Camps, 23 avril 2013 (www.amnesty.org/en/library/info/AMR36/001/2013/en).

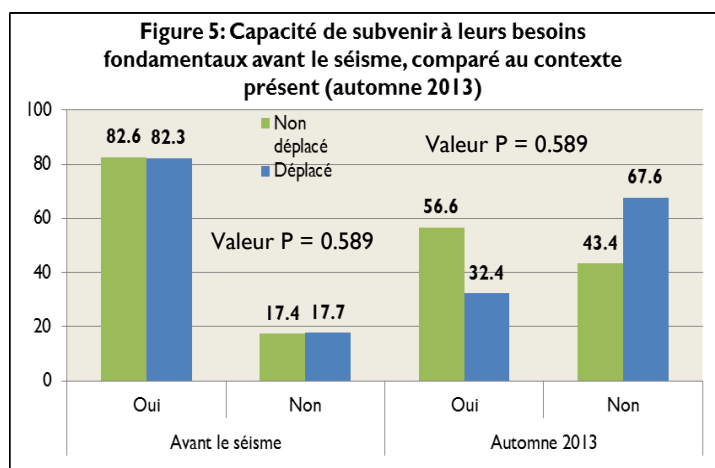
⁴⁵ Le cadre conceptuel IASC relatif aux solutions durables pour les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, avril 2010, pp. 30 (www.brookings.edu/reports/2010/04_durable_solutions.aspx).

des PDI et de la population générale face aux catastrophes naturelles ou secondaires »⁴⁶. De ce point de vue, l'évaluation et la classification rapides des bâtiments touchés par le séisme comme rouge, jaune ou vert a été une intervention fondamentale. Cependant, cette intervention ne peut se substituer à l'application efficace et continue de normes réglementaires et de programmes qui rendent économiquement viable la construction sécuritaire de nouveaux bâtiments. En particulier, le programme de subventions au loyer, qui a encouragé la construction de milliers de nouvelles unités de location dans toute la ville, est préoccupant, car la majorité de ces logements ne répondent pas aux normes de base en matière de sécurité des constructions.

Le cadre IASC le reconnaît, « la sécurité et la sûreté absolues ne peuvent souvent pas être atteintes »⁴⁷. Néanmoins à Haïti, beaucoup d'acteurs redoutent sans doute trop la prise de risque, en déclinant leur soutien aux efforts des PDI, car leurs « solutions » à leur déplacement comportaient presque inévitablement une exposition aux risques. Par exemple, des groupes de consultation ont suggéré que beaucoup de ménages déplacés par le séisme s'établissent dans Canaan, Jérusalem et Onaville, malgré le fait que ce sont des zones hautement vulnérables aux catastrophes. Même s'il est impossible de neutraliser tous les risques accompagnant le développement de ces zones, il faut reconnaître que les décisions des familles sont basées sur leurs propres évaluations des risques, et qu'il faut fournir un soutien approprié à la prévention et la préparation des catastrophes. Des interventions telles que le contrôle des inondations par la gestion des bassins et par la conservation du sol dans les zones en amont pourraient aider à réduire les risques de catastrophes et offrir de l'emploi aux résidents locaux (vu la nécessité d'une grande main d'œuvre pour ces activités).

Jouir d'un niveau de vie adéquat

Le cadre conceptuel IASC relatif aux solutions durables affirme que les personnes déplacées qui ont atteint une solution durable jouissent, sans discrimination, d'un niveau de vie adéquat qui comprend un abri, des soins de santé, de la nourriture et de l'eau et d'autres moyens de survie. Les PDI doivent avoir un accès égal et durable à : la nourriture essentielle et l'eau, logement ou abri de base, services médicaux essentiels, sanitaires, et à l'éducation primaire au minimum. Dans le contexte du cadre conceptuel IASC, le progrès vers l'obtention de solutions



⁴⁶ Ibid. Des études récentes menées par le MTPTC sur le micro-zonage sismique de la zone métropolitaine de Port-au-Prince relèvent un niveau élevé de risque sismique, surtout dans les régions au sud, qui sont déjà urbanisées. Les résultats préliminaires présentés en octobre 2013 identifient les recommandations techniques adaptées aux zones spécifiques de construction. Voir

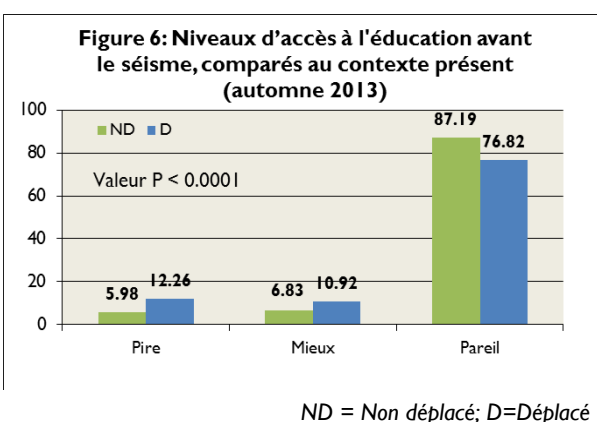
https://haiti.humanitarianresponse.info/system/files/documents/files/MZ%20r%C3%A9sultats%20pr%C3%A9liminaires%202013_0.pdf.

⁴⁷ Ibid.

durables est mesuré par les différences entre les PDI et les personnes non déplacées au niveau de l'accès à ces biens. Ces différences sont forgées par la discrimination envers les PDI, les expériences de déplacement, ou des obstacles administratifs ou légaux. De plus, le caractère adéquat signifie que les biens et services devraient être disponibles, accessibles, acceptables et adaptables dans un contexte de suite à une catastrophe naturelle⁴⁸.

Lors de la discussion de l'accès aux services de base comme élément des solutions durables, la plupart des personnes interrogées ont immédiatement sauté à ce qu'ils considéraient comme la difficulté principale à Haïti : le respect de standards comme ceux exprimés dans le cadre conceptuel de l'IASC dans un contexte d'extrême pauvreté. Beaucoup d'études précédentes à Haïti ont également souligné leur perplexité face au développement d'interventions basées sur des standards internationaux dans un contexte d'absence de données de base et d'indigence des services publics⁴⁹. Le haut taux d'itinérance, l'incapacité de payer les frais de scolarité, le manque de centres de santé et le manque d'eau potable et de systèmes sanitaires sont des conditions subies par les pauvres à un niveau alarmant déjà antérieurement au séisme (voir Figure 5). De plus, l'aide internationale s'est clairement substituée aux services publics haïtiens pendant des décennies, produisant en particulier un déficit de responsabilité de la part des gouvernements locaux et nationaux face à leurs réponses aux besoins publics⁵⁰. En résumé, peu d'acteurs impliqués pensaient que les défis dans l'accès aux services étaient uniquement expérimentés par les personnes déplacées. Au contraire, la croyance générale était que les personnes déplacées dans les camps pouvaient en fait avoir bénéficié d'un niveau de vie plus élevé du fait de l'approvisionnement humanitaire en eau, sanitaires, écoles et en soins de santé⁵¹.

Avec ces questions en tête, les acteurs interrogés s'intéressaient fortement à toute information qui pourrait indiquer des différences, même minimales, entre les niveaux d'accès entre les personnes déplacées ou non, et la nature de ces distinctions. En bref, cette étude a établi des preuves de différences entre ces deux groupes de ménages, en termes de perception d'accès aux services de base. Les ménages déplacés ont rapporté une plus grande diminution que les ménages non déplacés au niveau de leur accès aux services après le séisme, et ceci de manière intersectorielle, incluant le logement, l'éducation (voir Figure 6), la santé (voir Figure 7), les sanitaires (voir Figure 8), l'eau (voir Figure 9), la sécurité, les moyens



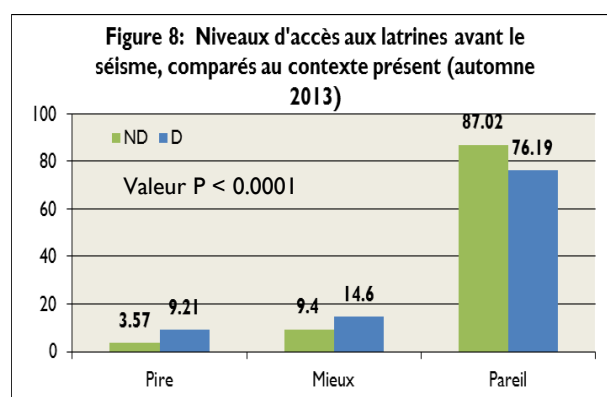
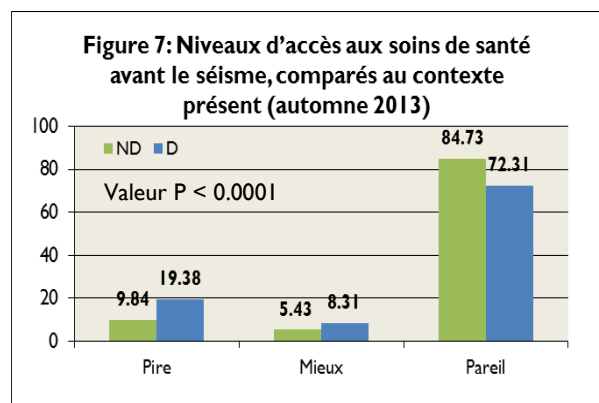
⁴⁸ Ibid, pp. 32.

⁴⁹ Voir par exemple, Mark Schuller, *Killing with Kindness: Haiti, International Aid, and NGOs*, (New Brunswick: Rutgers University Press, 2012); Mark Schuller, *Homeward Bound? Assessing Progress of Relocation from Haiti's IDP Camps*, 16 novembre 2012 (www.ijdh.org/2012/11/topics/housing/homeward-bound-assessing-progress-of-relocation-from-haitis-idp-camps/); Levine, et.al., *Avoiding Reality: Land, Institutions and Humanitarian Action in Post-earthquake Haiti*, septembre 2012, (www.urd.org/IMG/pdf/7930.pdf); Margaret Satterthwaite, "Indicators in Crisis: Rights-Based Humanitarian Indicators in Post-Earthquake Haiti," *N.Y.U. Journal of International Law and Politics*, vol. 43, no. 11-26, 2011.

⁵⁰ Voir Schuller 2012, *Homeward Bound*.

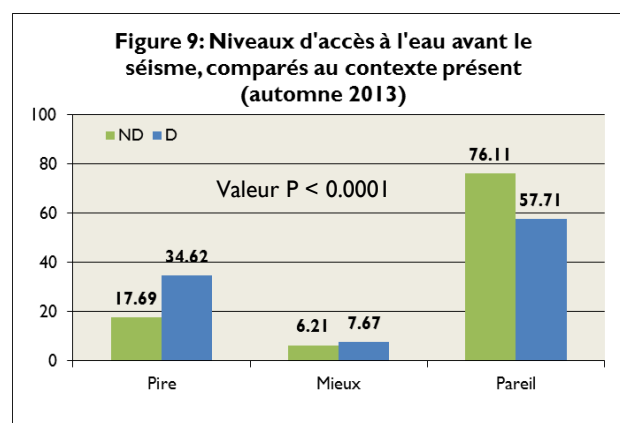
⁵¹ Ibid. Les standards sanitaires et de santé ont décliné au cours de l'année 2013.

de subsistance et l'accès au crédit. Cette différence peut être expliquée par une variété de raisons qui requièrent une étude détaillée.



ND = Non déplacé; D=Déplacé

Cette étude a découvert quelques cas de discrimination à l'accès aux services publics basés de manière explicite sur le déplacement, avec un seul ménage ayant donné « à cause du séisme » comme raison pour la discrimination à l'accès aux services. De manière générale, seulement 3 % des ménages déplacés ont affirmé que la discrimination était la source de leur difficulté à accéder aux services publics. Lorsque la discrimination entrainait en ligne de compte pour justifier l'accès inadéquat aux services, les personnes déplacées étaient plus susceptibles de l'attribuer à leur classe sociale. Ce résultat révèle la connexion entre le statut socio-économique, le déplacement et l'accomplissement d'un niveau de vie adéquat en tant qu'élément des solutions durables. Les ménages déplacés ont rapporté un accès légèrement plus bas aux services de base avant le séisme par rapport aux ménages non déplacés. De plus, les ménages déplacés avaient généralement un statut socio-économique plus bas que les ménages non déplacés, évalué sur base de facteurs tels que la propriété de son foyer, et l'emploi rémunéré.

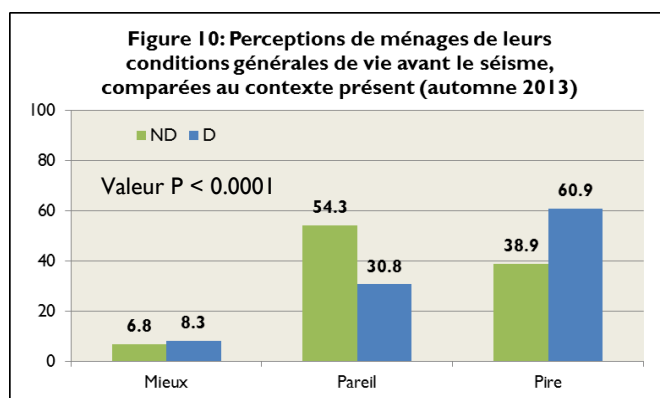


ND = Non déplacé; D=Déplacé

En plus de ces différences claires au niveau des perceptions de l'accès aux services par les deux groupes, les données de l'enquête ont relevé des différences entre la richesse des ménages des deux groupes, mesurées sur base des proxys de propriété et d'accès à des emplois rémunérés (par exemple un revenu plus stable). Par exemple, 57 % des ménages qui n'ont pas été déplacés étaient propriétaires de leur foyer; ce pourcentage ne varie pas après le séisme. En revanche, seulement 37 % des ménages déplacés étaient propriétaires de leur foyer avant le séisme; ce taux de propriété est resté inchangé après la catastrophe. 34.6 % des foyers déplacés avaient un membre qui avait un emploi rémunéré, en comparaison de 41.4 % des ménages non déplacés.

Il apparaît donc que, dans une certaine mesure, les problèmes socio-économiques antérieurs se reflètent dans le risque de déplacement et dans les difficultés actuelles pour accéder à un niveau de vie adéquat (voir Figure 10, Tableau 3 et Tableau 4). Lors de la comparaison de leur accès

aux services avant et après le séisme, les ménages déplacés ont enregistré les pourcentages suivants quant à la diminution dans l'accès aux services depuis le séisme : eau (16.6 %), logement (10.5 %), latrines (8.6 %), éducation (6.5 %), et santé (4.1 %) ⁵². La réduction de l'accès a été ressentie à un moindre niveau par les ménages non déplacés, qui ont enregistré les pourcentages de baisse suivants : eau (6.0 %), logement (5.7 % de baisse), latrines (3.4 %), éducation (6.5 %) et soins de santé (0.8 %). L'éducation est une exception à cette tendance statistique. Les groupes de consultation avec les groupes communautaires et les personnes déplacées ont tous deux accentué que le coût élevé des écoles était un souci majeur et partagé. L'accent que les parents mettent sur l'école est à la fois encourageant et démoralisant, vu la frustration des parents de ne pouvoir investir dans le futur de leurs enfants à cause d'un manque d'argent.



ND = Non déplacé; D=Déplacé

Constatant les écarts liés à l'accès aux services essentiels, ces résultats soulignent l'importance d'intégrer de manière efficace les PDI et les solutions durables dans les stratégies de réduction de la pauvreté, vu la difficulté particulière à laquelle cette population fait face en matière d'accès à un niveau de vie adéquat. Plusieurs gains peuvent résulter de l'adoption d'une stratégie propauvres qui reflète de manière appropriée les besoins des personnes déplacées. Par exemple, les efforts de réduction de la pauvreté qui sont sensibles au déplacement peuvent faciliter l'accès aux solutions durables et réduire le potentiel de migration forcée lors de catastrophes, puisque le déplacement est associé à de mauvaises conditions de vie antérieures. Comme le cadre IASC le mentionne, les autorités locales et nationales ont la responsabilité première d'assurer que le budget des allocations reflète les besoins fondamentaux correspondant à la réalisation progressive des droits sociaux et économiques. Il maintient également que les acteurs humanitaires et de développement devraient soutenir les états lorsque les ressources de ceux-ci sont insuffisantes. Les résultats de cette étude suggèrent que la résolution de la crise actuelle du déplacement et la réduction de l'éventualité de déplacements sont des objectifs interconnectés. Ceci signifie que les politiques devraient mieux tenir compte des disparités de classe sociale et de quartiers, qui façonne la relation entre les échecs de développement et les risques de déplacement.

Enfin, il est important de noter que d'après le cadre conceptuel IASC, « adéquat » signifie que les biens et services publics doivent être « fournis de façon suffisamment souple pour s'adapter à l'évolution des besoins des personnes déplacées » ⁵³. Ceci signifie que les acteurs impliqués doivent se tenir au courant des tendances migratoires changeantes des PDI vers des installations informelles (voir Encadré 3), surtout à la lumière des expulsions continues et du manque

⁵² Ceci signifie par exemple que pendant que 58 % des ménages PDI rapportent qu'ils avaient accès à l'eau avant le séisme, seulement 41 % ont rapporté y avoir accès actuellement, enregistrant une baisse de 16.6 %.

⁵³ *Le cadre conceptuel IASC relatif aux solutions durables pour les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays*, avril 2010, pp. 34 (www.brookings.edu/reports/2010/04_durable_solutions.aspx).

d'espace urbain, en vue d'assurer que le respect du droit à un niveau de vie adéquat ne soit pas lié de manière arbitraire à la résidence au sein d'un quartier établi.

Tableau 3: Accès des ménages aux services essentiels avant le séisme				Tableau 4: Accès présent des ménages aux services essentiels (automne 2013)			
Services de sécurité et sûreté *				Services de sécurité et sûreté			
Déplacé	Non	Oui	Total	Déplacé	Non	Oui	Total
Non	256	1,039		Non	294	996	
%	20	80	1,295	%	23	77	1,290
Oui	301	964		Oui	397	869	
%	24	76	1,265	%	31	69	1,266
Total	557	2,003	2,560	Total	691	1,865	2,556
Logement				Logement			
Déplacé	Non	Oui	Total	Déplacé	Non	Oui	Total
Non	123	1,166		Non	197	1,096	
%	10	90	1,289	%	15	85	1,293
Oui	236	1,031		Oui	370	899	
%	19	81	1,267	%	29	71	1,269
Total	359	2,197	2,556	Total	567	1,995	2,562
Education				Education			
Déplacé	Non	Oui	Total	Déplacé	Non	Oui	Total
Non	139	1,156		Non	159	1,136	
%	11	89	1,295	%	12	88	1,295
Oui	184	1,087		Oui	267	1,004	
%	14	86	1,271	%	21	79	1,271
Total	323	2,243	2,566	Total	426	2,140	2,566
Santé*				Santé*			
Déplacé	Non	Oui	Total	Déplacé	Non	Oui	Total
Non	451	846		Non	462	834	
%	35	65	1,297	%	36	64	1,296
Oui	494	776		Oui	547	724	
%	39	61	1,270	%	43	57	1,271
Total	945	1,622	2,567	Total	1,009	1,558	2,567
Emploi stable*				Emploi stable*			
Déplacé	Non	Oui	Total	Déplacé	Non	Oui	Total
Non	1,046	250		Non	1,119	175	
%	81	19	1,296	%	86	14	1,294
Oui	1,052	218		Oui	1,142	127	
%	83	17	1,270	%	90	10	1,269
Total	2,098	468	2,566	Total	2,261	302	2,563
Transport*				Transport*			
Déplacé	Non	Oui	Total	Déplacé	Non	Oui	Total

Non	258	1,037		Non	275	1,019	
%	20	80	1,295	%	21	79	1,294
Oui	306	965		Oui	338	933	
%	24	76	1,271	%	27	73	1,271
Total	564	2,002	2,566	Total	613	1,952	2,565
Eau*				Eau*			
Déplacé	Non	Oui	Total	Déplacé	Non	Oui	Total
Non	595	702		Non	673	622	
%	46	54	1,297	%	52	48	1,295
Oui	533	738		Oui	744	527	
%	42	58	1,271	%	59	41	1,271
Total	1,128	1,440	2,568	Total	1,417	1,149	2,566
Latrines*				Latrines			
Déplacé	Non	Oui	Total	Déplacé	Non	Oui	Total
Non	109	1,187		Non	124	1,171	
%	8	92	1,296	%	10	90	1,295
Oui	139	1,130		Oui	192	1,077	
%	11	89	1,269	%	15	85	1,269
Total	248	2,317	2,565	Total	316	2,248	2,564

*Association avec déplacement pas significatif.

Encadré 1 : La régularisation et l'intégration des camps comme contribution aux solutions durables

Pour les résidents de certains camps, la régularisation et l'intégration peuvent être des étapes-clés vers les solutions durables

La régularisation des camps renvoie à la transition d'un camp en un quartier planifié, avec un accès à la sécurité foncière et à des services. L'intégration communautaire se réfère à la transformation des camps situés dans un quartier en partie intégrante de ce quartier. La régularisation et l'intégration devraient être vues comme le continuum d'un même processus de transformation des camps en communautés. Alors que la régularisation « normalise » les communautés déplacées en renforçant leurs droits d'occupation et d'accès aux services de base, l'intégration complète ce processus de normalisation en intégrant les résidents de ces sites régularisés dans les communautés environnantes. La régularisation des camps et l'intégration communautaire impliquent l'amélioration de la sécurité foncière, l'accès aux travaux publics tels que des travaux d'atténuation (par exemple le nettoyage du canal ou la construction de murs de soutènement), la réduction des risques de catastrophe et la construction de toilettes publiques, ainsi que la création de logements abordables sur les sites. Des améliorations peuvent être effectuées en vue d'adresser tout problème grave subi par les résidents des anciens camps, comme l'exposition accrue aux risques environnementaux et les questions de santé et de protection.

Au début de la crise, la régularisation et l'intégration n'étaient pas adoptées à grande échelle comme des approches aux solutions durables, vu que le gouvernement et les propriétaires étaient réticents à concéder des terres pour installations des personnes déplacées. Cependant, quatre ans plus tard, la population vivant dans les camps a fortement diminué et il reste peu de place pour résider ailleurs. Les acteurs impliqués sont donc plus ouverts à étudier les options alternatives. Même si les processus de régularisation des camps n'en sont qu'à la phase embryonnaire, ils peuvent être définis comme incluant les éléments suivants :

1. *La sécurité foncière* : La régularisation requiert la clarification des statuts fonciers des sites et des espaces individuels sur lesquels les bénéficiaires se construisent. Les terrains publics sont en général plus adaptés à de tels projets, quoique des accords avec certains propriétaires privés soient en discussion.
2. *La faisabilité environnementale* : Les partisans des processus de régularisation doivent déterminer le niveau de risque de catastrophe naturelle choisi, et doivent également prendre en considération des variables telles que le niveau de la nappe phréatique. Certains risques peuvent être atténués par un investissement raisonnable, alors que d'autres ne peuvent l'être. Ce facteur permet de déterminer la faisabilité des efforts de régularisation potentiels. Des risques additionnels comprennent ceux de nature sociale, telle que la densité de la population sur le site, les préoccupations de la sécurité dans les camps et dans les zones environnantes, l'accès à des sources d'eau potable et d'autres enjeux connexes.
3. *La viabilité économique* : La politique gouvernementale et la plupart des bailleurs de fonds sont maintenant en faveur des solutions permettant aux personnes déplacées de contribuer financièrement pour leur accès à des bénéfices tels que la terre ou le logement, particulièrement lorsqu'il s'agit de long terme. Certains PDI ont la capacité de payer au moins un niveau minimal de loyer, ou de contribuer financièrement à l'acquisition de la terre, d'autres n'en ont pas les moyens. Diverses approches ont donc été proposées concernant les dimensions économiques de la régularisation,

comme des subsides en argent ou des crédits d'impôt. Le droit haïtien permet au gouvernement de vendre des terres privées à des résidents privés après cinq ans, tant que certaines conditions sont remplies. Fin 2013, début 2014, cette option était discutée à propos de plusieurs sites.

4. *La planification des sites, la construction et la mise en place de projets* : La régularisation implique l'identification des types de soutien au logement qui doivent être fournis. Une variété d'options existe, incluant de nouvelles constructions, des conversions d'abris transitoires et des modèles « sites et services ». Ces derniers offrent une sécurité foncière y compris la démarcation des lots individuels et l'installation de services de base sur le site, par exemple l'électricité, des systèmes d'évacuations et de traitement de l'eau, et la construction de blocs sanitaires (salles de bain), de cuisines de base, et d'espaces communs. Les bénéficiaires seraient alors en mesure d'utiliser leurs propres ressources pour, avec le temps, étendre leur maison autour de structures solides. D'autres éléments importants dont il faut tenir compte incluent l'approvisionnement d'espaces verts publics et la promotion de la cohésion sociale et le renforcement des communautés.

Les exemples suivants illustrent comment les processus de régularisation et d'intégration peuvent appuyer la transformation des camps en communautés.

Tabarre Issa : Tabarre Issa est un site pour personnes déplacées établi à l'origine comme site de relocalisation pour les PDI venant de zones sujettes à inondation qui a commencé à développer les caractéristiques d'une communauté permanente. Sur ce site, 512 familles (2 770 individus) ont reçu des abris transitoires et d'autres services. Bien que la sécurité foncière des résidents ne soit pas garantie au début 2014, le terrain est public et les autorités locales sont disposées à régulariser ce site si des acteurs acceptent d'investir. La plupart des résidents ayant participé à un groupe de consultation ont indiqué qu'ils préféreraient rester sur le site plutôt que de retourner dans leur ancien quartier ou recevoir une subvention au loyer. Les résidents ont en général de bonnes relations avec les communautés voisines, qui considèrent ces installations comme un atout où des services WASH (EAH) sont disponibles et où des activités commerciales peuvent se développer.

Santo 17 : Santo 17 était un camp spontané accueillant environ 250 PDI dans Croix des Bouquets. Vu l'espace de terre disponible pour le camp, le site accueille des PDI ainsi que 308 familles de la communauté. Grâce à la coopération entre le bureau du maire, les membres de la communauté, le comité du camp et les partenaires humanitaires, le camp pourrait être intégré dans la communauté voisine. Les étapes préliminaires ont déjà été mises en œuvre, notamment via un mécanisme de planification communautaire qui a informé la construction, par exemple, d'infrastructures publiques, des abris transitoires modifiables, des sanitaires et des cuisines. La communauté dispose également d'une clinique, de trois écoles, des terrains de sport et de lampadaires solaires exploités par les membres de la communauté. Les 358 familles vivant dans ce quartier participent à des échanges sociaux et économiques avec les communautés voisines. La responsabilité de l'entretien du site est assumée par le bureau du maire de Croix des Bouquets.

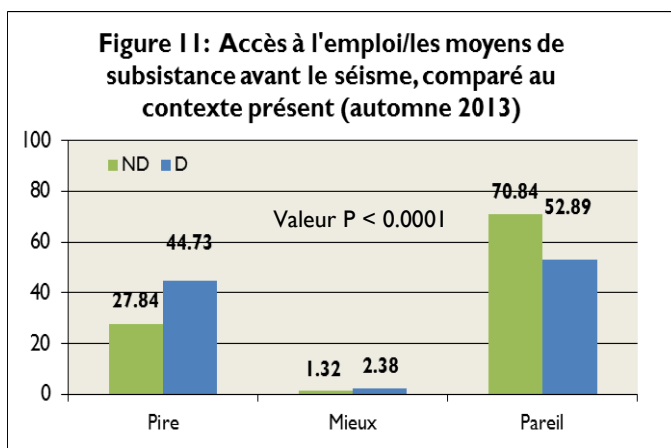
Accès aux moyens de subsistance et à l'emploi

Le cadre conceptuel IASC indique que les personnes déplacées qui trouvent une solution durable ont accès à l'emploi et aux moyens de subsistance qui leur permettent de subvenir à leurs besoins socio-économiques de base, en particulier lorsque ceux-ci ne sont pas garantis par le système public de protection sociale. À Haïti, il est communément supposé que la question des moyens de subsistance n'est pas fort différente entre les ménages déplacés ou non. Les acteurs internationaux décrivent la situation économique antérieure d'Haïti comme un poids à son redressement. Par exemple, seulement 20 % des Haïtiens avaient un emploi stable avant que le séisme ne vienne perturber l'économie⁵⁴. Les questions économiques sont également aggravées par la reconfiguration spatiale de Port-au-Prince : certains centres commerciaux ont quitté les zones plus durement touchées et plus pauvres, vers des zones plus aisées. De telles observations de niveau macro ont façonné l'idée que le séisme a eu un effet négatif sur la population urbaine, incluant, mais pas uniquement sur les déplacés. Les résultats de l'enquête valident partiellement cette position, en démontrant que 29 % des ménages interrogés, déplacés ou non, ont subi une perte d'emploi depuis le séisme, et 55.4 % d'entre eux ont subi des difficultés significatives à subvenir à leurs besoins de base (voir Figure 11 et Figure 12).



Cependant, les résultats démontrent clairement que les ménages déplacés sont particulièrement vulnérables, ce qui entrave la résolution durable de leur déplacement. 67 % des personnes déplacées interrogées ont affirmé qu'elles manquent actuellement de moyens pour subvenir à leurs besoins de base, comparé à 43 % des ménages non déplacés. Cette différence est statistiquement significative même s'il n'y avait pas de différence significative entre la capacité des groupes à subvenir à leurs besoins de base avant le séisme, lorsque seulement 18 % des familles interrogées étaient incapables de subvenir à leurs besoins de base.

Concernant la capacité à trouver un emploi et joindre les deux bouts, tant les données quantitatives que qualitatives soutiennent la conclusion qu'il n'y a pas un seul facteur déterminant pour expliquer les différences entre les personnes déplacées ou non quant à leur accès aux moyens de subsistance. Des facteurs tels que la perte d'emploi, la destruction des actifs de production, les plus grandes distances entre l'ancien emploi et le nouveau logement, les nouveaux besoins de



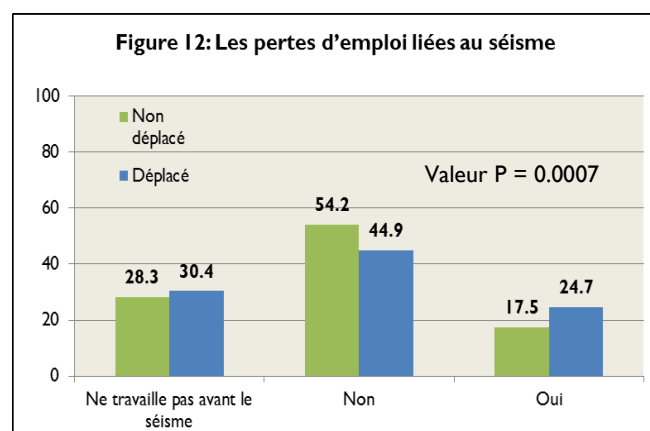
ND = Non déplacé; D= Déplacé

⁵⁴ IRC, *The Earthquake in Haiti: The IRC Responds*, janvier 2011 (www.rescue.org/sites/default/files/resource-file/IRC_Report_HaitiAnniversary.pdf).

transports, et les variations dans les mécanismes d'adaptation, convergent et rendent particulièrement difficile le relèvement des PDI suite aux effets du déplacement. Parmi les personnes déplacées, les problèmes socio-économiques qui ont augmenté l'exposition au déplacement façonnent également beaucoup les défis actuels auxquels les PDI font face en matière d'accès aux moyens de subsistance, au crédit et à l'emploi. En général, l'évaluation des situations de vie actuelles comparées à avant le séisme démontre une association forte avec le déplacement, avec 60.9 % des ménages déplacés déclarant que leur situation s'était aggravée, comparé à 38.9 % des ménages non déplacés (voir Figure 10 et Tableau 5).

Tableau 5: Sources de revenus primaires					
Emploi rémunéré					
Déplacé	Source primaire	Source secondaire	Pas une source	Total	
Non	533	41	728	1,302	
%	40.9	3.2	55.9		
Oui	434	41	799	1,274	
%	34.1	3.2	62.7		
Total	967	82	1,527	2,576	
Travail Informel					
Déplacé	Source primaire	Source secondaire	Tertiaire	Pas une source	Total
Non	359	143	1	799	1302
%	28	11.0	0.1	61.4	
Oui	429	125	3	717	1274
%	33.7	9.8	0.2	56.3	
Total	788	268	4	1516	2576

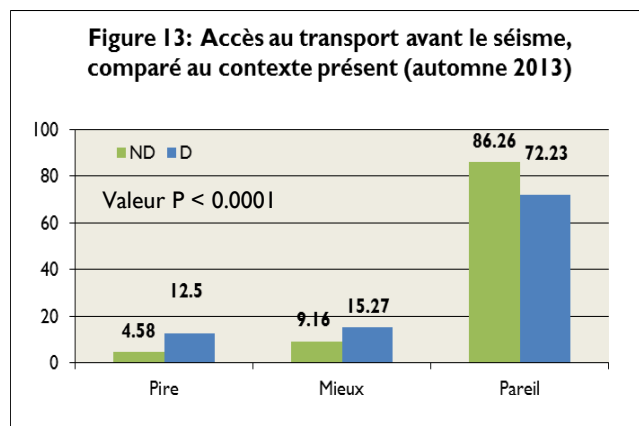
Les pertes d'emploi liées au séisme sont une différence particulière entre les personnes déplacées ou non (voir Figure 12). 24.7 % des ménages déplacés ont rapporté avoir perdu leur emploi à cause du séisme, alors que seulement 17.5 % des ménages non déplacés subissaient la même situation. Les groupes de consultation ont relevé des récits de frustration de la part des PDI. Qu'ils soient toujours dans des camps ou qu'ils les aient quittés, certains PDI liaient leurs problèmes de subsistance spécifiques à une perte des actifs de production durant le séisme. D'après les données de l'enquête, les ménages déplacés étaient pratiquement quatre fois plus susceptibles de rapporter une perte des actifs de production que les ménages non déplacés (81 % en comparaison de 2.5 %); la majorité parlait de cette perte comme conséquence de



l'effondrement de la maison (75 %). Dans ces cas, la destruction des maisons impliquait directement une perte des moyens de subsistance également.

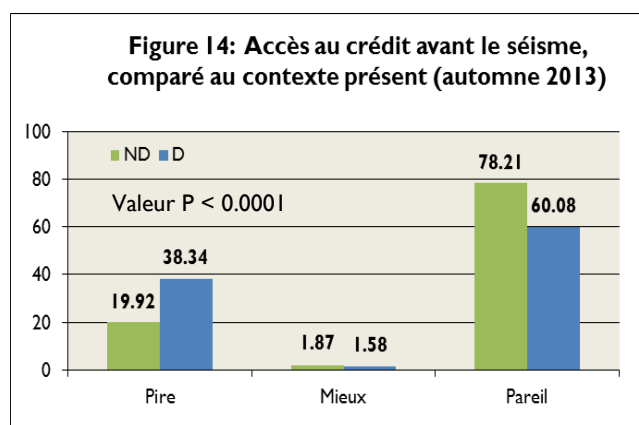
La perte d'emploi n'a pas toujours été le proxy utilisé pour expliquer le désavantage économique. Il apparaît que certains ménages non déplacés, du fait d'être restés sur leur lieu de résidence, ont eu de meilleures stratégies de relèvement et plus d'accès à des opportunités, spécialement si le quartier offrait des opportunités économiques avant le séisme, et si les résidents se rétablissaient plus rapidement (grâce à un mélange d'épargne ménagère et de soutien communautaire). Par exemple, des résidents d'une communauté économiquement

développée ont indiqué qu'ils avaient reçu des prêts d'employeurs de leur communauté pour les aider à se rétablir; d'autres ont été capables d'accéder à des institutions de microfinancement dans leur quartier. Certaines personnes déplacées dans les camps pensaient que les communautés environnantes bénéficiaient du fait d'être mieux installées. En d'autres mots, ces PDI percevaient l'existence de réseaux communautaires, de plans, de structures comme des moyens d'améliorer la capacité à affronter le climat économique sévère. De plus, certains PDI interrogés ont identifié une relation problématique entre l'accès à l'emploi et le transport (voir Figure 13). Les personnes interrogées dans des zones de relocalisation – résidant maintenant loin des quartiers existant avant le séisme – soulevaient parfois le besoin de transport vers le centre-ville pour pouvoir travailler. Ce souci propre aux personnes déplacées concernant le transport a été confirmé par les résultats de l'enquête, qui ont trouvé que les ménages déplacés (12.5 %) étaient deux fois plus susceptibles que les ménages non déplacés (4.5 %) d'exprimer leur mécontentement concernant leur accès au transport.



ND = Non déplacé; D= Déplacé

Après le séisme, le pourcentage de ménages déplacés qui avaient accès au crédit est tombé de 7.1 % à 4.8 % après le séisme. Durant cette même période, l'accès au crédit est resté constant pour les ménages non déplacés (7 %) (voir Figure 14). Beaucoup de PDI toujours dans des camps ont rapidement signalé que sans foyer, les personnes ne pouvaient même pas rêver devenir des candidats éligibles au crédit. De manière générale, il y a un besoin clair pour un accès plus large au crédit pour les Haïtiens pauvres, de manière à faciliter le processus de relèvement. Un écrasant 93 % de ménages déplacés est incapable d'accéder au crédit, qui est souvent essentiel à la construction de logement ou à des activités de subsistance. Indépendamment de cela, tant les PDI que les



ND = Non déplacé; D= Déplacé

communautés perçoivent le microcrédit comme une stratégie importante à l'amélioration de leur ménage.

Qu'ils aient été déplacés ou non, la création d'emplois est en haut de la liste de priorités des Haïtiens interrogés. Les ménages déplacés ou non estiment que la raison principale de leur incapacité à subvenir à leurs besoins fondamentaux était « le manque d'emplois dans le quartier ». À de nombreuses reprises, les PDI ont affirmé leur préférence envers des interventions pour créer des emplois, et non pour créer des logements. Certains groupes de consultation ont révélé que des personnes déplacées avaient quitté leur site de relocalisation ou de réinstallation à cause du manque de transports abordables pour pouvoir accéder aux emplois antérieurs; choisissant donc de prioriser l'emploi devant le logement sécuritaire et adéquat.

Des acteurs impliqués interrogés n'ont cependant pas soutenu cette structure de priorités. Pour la plupart, le gouvernement et la communauté internationale mettaient l'accent sur le logement, et non l'emploi, comme secteur dans lequel investir en soutien aux solutions durables. Les acteurs gouvernementaux et internationaux remarquaient que la création de moyens de subsistance avait été un élément difficile à incorporer de manière réussie dans la réponse à la catastrophe. Différentes raisons étaient avancées, et certains attribuaient ces défis au manque de cohésion entre les acteurs humanitaires et de développement, alors que d'autres pointaient les lacunes du soutien des bailleurs de fonds pour de telles interventions. Les acteurs impliqués considéraient communément que l'absence de données socio-économiques empêchait de tels programmes de cibler les « vrais » bénéficiaires ou les plus vulnérables.

Pour certaines de ces raisons, l'appui aux moyens de subsistance – souvent fourni sous forme de formation ou de bourses en espèce pour les subventions au loyer – a reçu un accueil relativement mitigé parmi les PDI, communautés et acteurs impliqués interrogés. Même s'ils ne sont pas disponibles partout et que les approches sont variées, les programmes d'aide à la subsistance ont certainement marqué un progrès important vers l'approche haïtienne des solutions durables. Cependant, la courte durée de ce type d'aide a été critiquée, car il serait détaché des réalités du marché. Les groupes communautaires ont fait valoir que les bourses argent-pour-travail et pour des moyens de subsistance sont simplement trop faibles pour que les personnes puissent les convertir en des opportunités durables de création de revenu. Ils voyaient de manière pessimiste les initiatives de création de plus de vendeurs de rue avec des profils commerciaux similaires, car ils seraient de toute manière chassés par les agents publics, vu le manque de marchés autorisés. Le programme 16/6 a tenté d'adresser de telles insuffisances via une approche intégrée des moyens de subsistance qui comprenaient de la formation et du soutien financier et de management pour que les commerces communautaires puissent créer des emplois. Une évaluation de cette approche pourrait aider à identifier les éléments de réussite qui pourraient être repris par d'autres initiatives de moyens de subsistance en vue de solutions durables.

Il existe une grande variété d'opportunités qui pourraient être utilisées pour mieux gérer l'accès aux moyens de subsistance des PDI, spécialement pour ceux qui subissent les effets d'une relocalisation vers de nouveaux quartiers. Par exemple, même si ce projet a subi plusieurs revers, l'on espère que le parc industriel Caracol ciblera les populations affectées par le séisme et que les PDI pourront y participer. Ce parc industriel Caracol est né d'un partenariat de 300 millions de dollars entre le gouvernement haïtien, USAID, la Banque Interaméricaine de Développement et

des compagnies du secteur privé. Divers programmes de reconstruction, financés par des bailleurs de fonds du secteur du développement, sont également en train de reconstruire et revitaliser les quartiers de Port-au-Prince et d'améliorer les infrastructures publiques ravagées par le séisme. Certains ont noté que si plus d'investissement était effectué dans le secteur public du logement, les PDI pourraient y être incorporés en tant que main d'œuvre⁵⁵. Plus de clarté au niveau des opportunités de création d'emploi au



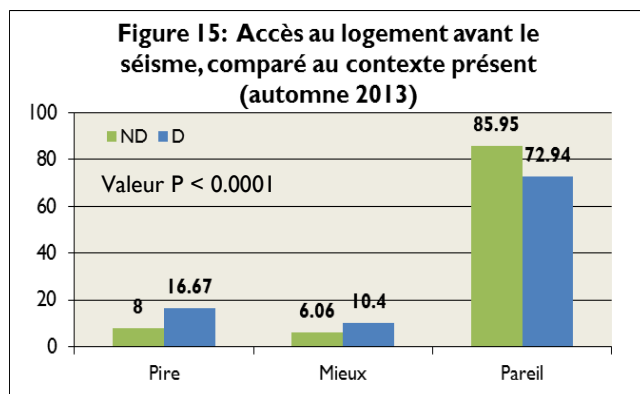
sein du secteur de reconstruction pourrait aider à identifier les potentielles opportunités de moyens de subsistance pour les personnes déplacées et pour les autres populations vulnérables. Cependant, il faut reconnaître que les interventions efficaces pour le logement ne peuvent être entreprises de manière isolée, mais doivent au contraire être connectées à des analyses et des réponses aux préoccupations plus larges de la population, dont l'accès aux moyens de subsistance adéquats. Finalement, la mise en place de l'agenda de résilience pourrait aider les PDI et les autres groupes vulnérables à passer de circonstances d'extrême pauvreté à des situations où ils peuvent plus participer à des plans de développement et des initiatives du secteur privé⁵⁶. La collecte de données sur l'usage et l'impact des subventions au loyer et à la subsistance pourrait être une première étape importante vers la construction de connaissances sur la manière d'intégrer les personnes déplacées et les autres populations vulnérables aux économies de quartier. Au niveau le plus général, le défi consiste à assurer que l'approche de la croissance économique du gouvernement haïtien, qui se concentre sur l'investissement du secteur privé et sur la création d'une classe moyenne plus large, soit complétée par des efforts clairs et concertés pour assurer que les besoins d'emplois et de réduction de la pauvreté des pauvres et « ultra-pauvres », dont les PDI, soient effectivement pris en compte.

⁵⁵ Alors que le développement de logements sociaux à Haïti serait une entreprise de long terme, la fermeture des camps situés sur un terrain public pourrait offrir l'opportunité aux décideurs d'évaluer la valeur économique et sociale de l'espace dégagé, et de potentiellement allouer une partie de cet espace pour des logements publics.

⁵⁶ Les personnalités politiques représentant la résilience à la catastrophe ont été établies en 2012 et sont composées de fonctionnaires de haut rang d'organisations nationales et internationales reconnues (y compris CARICOM, UNDP, OCHA, UK, USAID, la Banque Mondiale et la Commission Européenne). Le but de l'agenda à Haïti est d'augmenter la résilience des Haïtiens à la préparation et au rétablissement suite aux catastrophes et d'intégrer le soutien à la résilience dans les initiatives de développement à Haïti.

Mécanismes effectifs et accessibles pour la restitution des logements, terres et propriétés

Le cadre conceptuel IASC indique que « les personnes déplacées qui bénéficient d'une solution durable ont accès à des dispositifs efficaces pour la restitution rapide de leur habitation, de leurs terres et propriété, qu'elles aient opté pour le retour, pour l'intégration locale ou l'installation ailleurs dans le pays »⁵⁷. Alors que beaucoup de propriétaires déplacés ont été en mesure de reprendre possession de leurs propriétés avec relativement peu de difficulté, à travers des mécanismes informels gérés par la communauté; aucun mécanisme spécialisé n'avait été mis en place pour adresser les disputes qui ne pouvaient pas être résolues de manière informelle ou pour assurer le respect des droits des locataires déplacés qui représentaient la majorité de la population déplacée de Port-au-Prince (voir Tableau 6). En effet, il y avait un manque clair d'orientation normative pour guider les réponses et les solutions durables pour les locataires déplacés, dont beaucoup d'entre eux vivaient dans des unités qui ont été endommagées ou détruites. Ce problème n'est malheureusement pas pris en charge en détail par le cadre conceptuel IASC, qui porte principalement sur les processus de restitution impliquant des propriétaires⁵⁸. Une orientation améliorée et basée sur les droits en vue de soutenir les solutions durables pour les locataires est particulièrement importante dans les contextes urbains tels que Port-au-Prince, où une majorité de personnes déplacées sont des locataires qui avaient un niveau bas de ressources socio-économiques déjà avant le déplacement.



ND = Non déplacé; D= Déplacé

De façon quasi unanime, il est admis que les questions de logement, terre et propriété (LTP) représentent un défi majeur à l'atteinte de solutions durables à Haïti. Les acteurs nationaux et internationaux qui ont tenté d'initier des projets d'abris et de logements ou des exercices de planification urbaine ont aussi du naviguer à travers les contraintes complexes imposées à l'accès au LTP et à la gouvernance à Haïti. Les défis comprennent l'accès limité aux terrains urbains; l'insuffisance de logements; l'absence d'un cadastre clair et complet et de mécanismes formels de redressement pour résoudre les disputes de LTP; le besoin de lois et politiques plus claires, mises à jour et appliquées de manière plus systématique pour gouverner les relations relatives aux LTP, dont la location; le recours étendu aux squats par les pauvres de la ville; et les expulsions régulières effectuées dans la violation des standards de droits de la personne (voir Encadré 2). Ces défis ne sont pas réservés au contexte post-séisme, mais ont eu un impact sévère sur la mise en place de solutions d'installation. Les ménages déplacés étaient deux fois plus susceptibles que les non-déplacés d'expérimenter un déclin dans leur situation de logement

⁵⁷ Le cadre conceptuel IASC relatif aux solutions durables pour les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, avril 2010, pp. 37 (www.brookings.edu/reports/2010/04_durable_solutions.aspx).

⁵⁸ Le cadre conceptuel (pp. 38) indique simplement qu'« il faut trouver des solutions appropriées pour les personnes dont les droits d'occupation ont été compromis au cours du déplacement ».

depuis le séisme : 16.7 % des ménages déplacés indiquaient que leur situation actuelle était pire, contre 8 % des ménages non déplacés (voir Figure 15).

Les efforts pour promouvoir les solutions durables sont limités par le manque d'engagement efficace de la part du politique quant aux questions liées aux TLP. Beaucoup d'acteurs internationaux sont réticents à pousser le gouvernement à remédier à ce problème extrêmement délicat. Au lieu de cela, les questions de TLP ont été abordées de manière fragmentaire par les ONG et organisations internationales qui tenaient de soutenir les solutions durables. En 2010, le gouvernement Préval, sous la pression de divers acteurs internationaux, a exercé ses pouvoirs d'expropriation pour qu'une bande de terrain au nord de Port-au-Prince soit disponible pour la réinstallation des victimes du séisme. La controverse autour de ce processus et de la relocalisation des PDI à Corail – spécialement l'absence d'emplois et de services dans cette zone - a découragé le gouvernement de fournir d'autres morceaux de terre pour soutenir les solutions durables des personnes déplacées. Au même moment, la politique nationale de logement et d'habitat a été publiée sous forme de projet en octobre 2013. Le développement de cette politique est un pas important pour le gouvernement, mais elle ne mentionne pas la situation récurrente des déplacements ni le besoin de soutien aux solutions durables pour ceux qui ont été déplacés par le séisme. Au lieu de cela, cette politique se concentre sur l'encouragement du développement du secteur privé, en offrant des réductions d'impôts aux acteurs de la construction. Le manque clair d'attention à ces défis dans cette politique signale que les questions de TLP liées au déplacement et les solutions durables continueront à être adressées sur une base *ad hoc*, plutôt que par une considération systématique des variations de besoins, contraintes et de rétablissement des logements. Les entrevues avec les acteurs-clés ont fait entrevoir les inquiétudes par rapport à la politique de logement, et ont souligné le besoin de l'engagement durable des pouvoirs publics envers les dimensions de TLP des solutions durables.

Si le manque de planification urbaine complète reste un défi majeur à Haïti, avec d'importantes répercussions sur les droits aux TLP, le gouvernement a eu le mérite de prendre un certain nombre d'initiatives-clés vis-à-vis des questions de TLP, en établissant des institutions mandatées de répondre aux questions de TLP. Au début de la crise, les acteurs ne pouvaient déterminer clairement avec quels acteurs et agences du gouvernement ils devaient se coordonner pour résoudre les questions relatives au TLP. En vue de rectifier cette situation, le gouvernement a finalement habilité deux agences exécutives pour cette tâche. Le Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire (CIAT) était chargé d'établir un système de cadastres, en travaillant en coopération avec la Banque Interaméricaine de Développement, surtout dans les zones rurales. L'Unité de Construction de Logements et de Bâtiments Publics était chargée de gérer les questions relatives aux TLP, c'est-à-dire le retour des PDI de camps et la modernisation des quartiers, le logement, et la reconstruction des bâtiments administratifs, en se basant sur le CIAT pour les questions de terres et de propriété. Les réglementations sur l'expropriation n'étaient plus utilisées pour augmenter l'accès des PDI à la terre, et les logements sociaux promus par le gouvernement étaient finalement axés sur les bénéficiaires à faible revenu ou intermédiaire, ce qui excluait en fait la vaste majorité des PDI. Malgré cela, le gouvernement prit finalement en charge quelques problèmes de TLP liés au déplacement dans le cadre du projet 16/6. Qui plus est, le mécanisme des subventions au loyer a été mis en place en connexion avec le projet 16/6, et plus tard il a tenté de manière plus large de renforcer la sécurité foncière pour les locataires en assurant que les bénéficiaires se logeaient dans des propriétés répondant aux

normes de sécurité minimales, en les conscientisant aux droits des locataires, et en exigeant la signature d'un bail formel. Ainsi l'on espérait que les locataires seraient moins vulnérables aux abus des propriétaires. Certains acteurs ont suggéré que les contributions du mécanisme de subventions au loyer à la dimension TLP des solutions durables auraient pu être davantage renforcées par des initiatives plus larges et complémentaires dans le but de conditionner le rétablissement du marché de la location et de promouvoir la construction sécuritaire de nouvelles unités de logement. D'autres ont soulevé des préoccupations à propos de la durabilité de l'approche et de ses effets plus larges sur le marché de la location, en suggérant que le programme amplifiait la tendance de l'augmentation des loyers menée par la destruction de milliers d'unités de logement durant le séisme. Le point de vue selon lequel les loyers deviennent inabordables a été soutenu par d'anciens PDI qui se sont installés à Onaville, surtout parce qu'ils étaient incapables de continuer à payer leur loyer.

Les interventions décrites ci-dessus ont été agrémentées d'initiatives telles que des activités d'énumération participative visant à clarifier les situations foncières des quartiers, dans le but de faciliter la reconstruction. En même temps, diverses agences des Nations Unies et d'ONG ont tenté de négocier avec les propriétaires et les fonctionnaires gouvernementaux pour essayer de prévenir les expulsions forcées des PDI vivant dans des camps. Ces interventions n'ont malheureusement pas été suivies d'une stratégie plus large pour aborder les questions de TLP et les besoins de solutions durables des personnes expulsées. Une ONG locale a également soulevé l'inquiétude que les négociations, même si elles sont menées de bonne foi par les humanitaires, n'offrent pas de représentation légale des personnes déplacées et penchaient donc de manière démesurée en faveur des demandes des propriétaires. Au fil de l'évolution de la réponse, des approches telles que l'intégration des camps dans les communautés voisines et la mise en œuvre de modèles « sites et services » ont été prises en considération lorsqu'il devint clair qu'une approche sur mesure était nécessaire pour pouvoir répondre de manière efficace aux inquiétudes des PDI, particulièrement ceux qui restaient dans des camps. Dans les communautés de la région de l'Artibonite, des bourses en espèce ont été distribuées pour encourager les propriétaires à construire plus de chambres; en tout, les acteurs impliqués ont trouvé que le fait de répondre aux dimensions TLP des solutions durables était plus simple et plus efficace dans les milieux ruraux, où la terre était plus disponible et moins encombrée.

Les résultats dans les interventions TLP comprennent une conscientisation plus forte des problèmes et du besoin de les résoudre, puisque les défis auxquels les acteurs internationaux ont fait face dans le cadre des TLP ont forcé à porter l'attention sur un problème resté longtemps ignoré. Une attention accrue sur des installations « informelles » de longue durée, et le besoin de répondre aux questions de développement — dont le développement urbain et la sécurité des logements et des propriétés — subies par ces communautés dans le cadre de la réponse au séisme et de la résolution de la crise du déplacement, peuvent également être considérés comme un développement positif. Plusieurs acteurs ont mentionné le besoin d'aborder les questions de TLP dans de nouveaux quartiers comme Canaan, Jérusalem et Onaville, tout en reconnaissant que le déménagement vers ces communautés est vu par beaucoup de PDI comme leur meilleure chance de mettre fin à leur déplacement, malgré les risques⁵⁹. Les résidents de ces zones considèrent que le décret présidentiel leur fournit des droits d'usage de la terre, vu que l'objectif premier de

⁵⁹ En particulier, beaucoup de quartiers à Port-au-Prince où les PDI se sont installés après le séisme font également face à des risques importants de catastrophe.

l'expropriation était de procurer des terres pour la réinstallation des victimes du séisme et que cette terre permet de décongestionner Port-au-Prince. Beaucoup ont investi leurs propres ressources dans la construction de logements permanents sur cette terre; et ces investissements pourraient bénéficier du soutien prudent et durable des acteurs gouvernementaux et nationaux, particulièrement des acteurs de développement. Vu ces avancées, les interventions de TLP liées aux solutions durables bénéficieraient sans doute de personnes soutenant ces projets devant le gouvernement haïtien (aux niveaux municipal et national) et la communauté internationale, surtout en ce qui a trait au déplacement et aux demandes d'aide technique augmentée, pour pouvoir mieux aborder les défis posés par ces TLP qui continuent à entraver les solutions durables des PDI.

Tableau 6: Le statut foncier avant le séisme et au contexte présent (automne 2013)

Avant le séisme				Au présent			
Déplacé	Autre	Propriétaire	Total	Déplacé	Autre	Propriétaire	Total
Non	557	745	1,302	Non	553	749	1,302
%	42.8	57.2		%	42.5	57.5	
Oui	800	474	1,274	Oui	808	466	1,274
%	62.8	37.2		%	63.4	36.6	
Total	1,357	1,219	2,576	Total	1,361	1,215	2,576

Encadré 2 : Expulsions : fragiliser les solutions durables

Les PDI chassés de Place Fierté dans Cité soleil subissent de la pauvreté aggravée par la stigmatisation

Quitter un camp ne signifie pas nécessairement mettre fin au déplacement. Ce fait est corroboré par les expériences de beaucoup des 16 000 familles déplacées qui ont été expulsées de camps, la majorité sans aide ou accès à des recours. Certaines expulsions sont conduites ou approuvées par les autorités haïtiennes, alors que d'autres sont effectuées indépendamment, par des gangs ou des propriétaires privés. En partie de peur qu'offrir de l'aide d'urgence aux PDI expulsés puisse augmenter le nombre d'expulsions, aucun soutien systématique n'a été mis en place pour les familles expulsées, dont certaines souffrent de stigmatisation et d'autres problèmes liés à leur déplacement.

Par exemple, le 21 septembre 2011, des milliers de personnes déplacées de Cité Soleil, une des zones les plus pauvres de Port-au-Prince, ont été expulsés du camp de la Place Fierté. Le camp a été incendié par des gangs locaux en réponse au décès de leur chef, qui avait été injustement imputé aux résidents des camps. En l'absence de toute aide, certains résidents du camp sont retournés dans leurs foyers endommagés, ou ont cherché refuge auprès d'amis ou de la famille. D'autres n'avaient nulle part où aller. Certains PDI qui avaient perdu le foyer qu'ils louaient à cause du séisme ont cherché refuge ensemble dans les seuls espaces libres qu'ils pouvaient trouver, parmi les ruines de bâtiments abandonnés des années auparavant, lorsque des gangs en avaient expulsé les locataires et empêché qu'ils y résident. La zone avait été régulièrement utilisée comme latrines par les gens du quartier. Les PDI ont nettoyé l'espace de

leurs propres mains pour pouvoir créer un espace où vivre. Comme beaucoup d'autres, leurs conditions de vie avaient décliné depuis le séisme : ils avaient perdu leurs biens, luttaien pour trouver un emploi et éduquer leurs enfants, et étaient intimidés par le propriétaire prétendu du terrain où ils vivent. Au-delà de cela, ils sont humiliés et intimidés par leurs voisins qui les méprisent à cause de l'endroit où ils habitent. La honte de venir de Place Fierté et de vivre dans une zone « contaminée » limite leur accès aux services locaux, car les fournisseurs de services viennent de communautés qui les discriminent. Pour ces personnes déplacées, leurs conditions de vie actuelles sont pires que ce qu'ils vivaient à Place Fierté. Même dans le contexte de grande pauvreté, les expériences de déplacement ont aggravé leurs souffrances et leur marginalisation. Ceci démontre comment le déplacement peut exacerber la discrimination sur base du statut socio-économique, qui existe en divers degrés et niveaux dans la société haïtienne. Comme les victimes des expulsions, ils ont glissé à travers les mailles du filet d'efforts soutenant les solutions durables au déplacement à Haïti.

Accès aux documents personnels ou autres

D'après le cadre conceptuel IASC, les personnes déplacées qui ont trouvé une solution durable ont accès à la documentation personnelle ou autre qui leur est nécessaire, par exemple, pour accéder aux services publics, reprendre possession de leur propriété et voter. Dans les contextes suite à une catastrophe naturelles, la documentation renforce la protection des droits de l'homme par exemple en diminuant la vulnérabilité à l'exploitation sexuelle, au travail forcé et au trafic humain. Les données de l'enquête ont démontré une

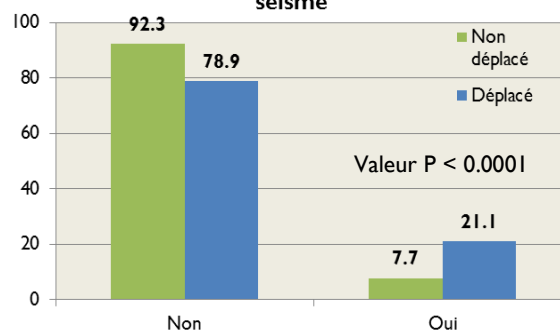


association forte entre le déplacement et la perte de la documentation, avec 21.1 % des ménages déplacés rapportant la perte de documents due au séisme, en comparaison de 7.7 % des ménages non déplacés (voir Figure 16)⁶⁰. Peu de familles au sein de ces deux groupes ont reçu de l'aide de la part du gouvernement, d'ONG ou d'organisations internationales pour récupérer leurs documents perdus. Cependant, les ménages déplacés ont été particulièrement actifs dans leur recherche pour remplacer les documents perdus : 268 des ménages déplacés interrogés avaient perdu des documents dans le séisme; 141 de ces ménages (53 %) les avaient depuis lors remplacés. En comparaison, 100 des ménages non déplacés interrogés avaient perdu des documents durant la catastrophe; 37 % les avaient depuis lors remplacés. Le remplacement de documents perdus par les familles déplacées avait été facilité par des efforts comme ceux d'un programme financé par le HCRNU en 2011 grâce auquel l'organisation haïtienne ACAT a aidé 10 000 PDI à récupérer leur documentation civile.

Le problème le plus courant identifié par les familles déplacées ou non, et résultant de la perte de documents personnels, est l'accès entravé aux droits politiques et civils, principalement la capacité à participer aux affaires publiques et la capacité de voter. Peu d'entre eux ont associé leur absence de documentation personnelle actuelle à la difficulté à établir leur droit de propriété, d'acheter une propriété ou prouver des accords de location. Ceci cadre avec les points de vue exprimés par les PDI, les

membres des communautés, et d'autres acteurs impliqués, d'après lesquels la confirmation par la communauté du statut foncier est le premier mode de vérification des plaines liées aux logements. Néanmoins, certains acteurs ont soulevé le problème que la documentation incomplète représente un obstacle à l'accès croissant au logement via les mécanismes formels de

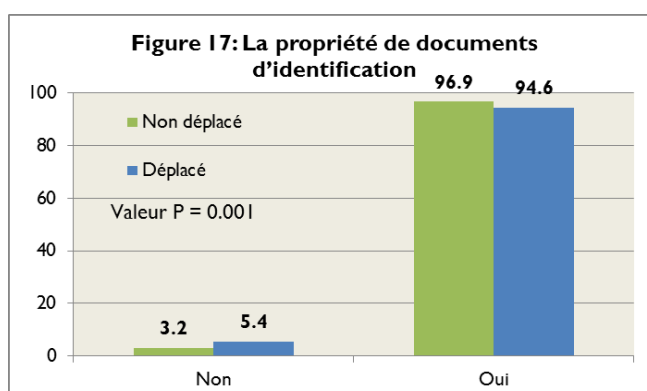
Figure 16: La perte de documents due au séisme



⁶⁰ Il est intéressant de noter que les données de l'enquête démontrent que 84.4 % des individus de moins de 20 ans ne possèdent pas de documents personnels, comparé à 6.5 % des individus de 20 ans et plus. Ces pourcentages sont les mêmes pour les ménages déplacés ou non.

crédit et microcrédit, qui sont une composante centrale de la stratégie du gouvernement pour améliorer l'accès au logement.

Les acteurs impliqués ont souligné que l'obtention de certificats de naissance et de cartes d'identité représente un processus cher et complexe à Haïti, qui marginalise les membres les plus pauvres de la société, dont une partie de la population déplacée. L'enquête a illustré ce problème, en établissant qu'une proportion significativement plus élevée de PDI chefs de ménages (5.4 %) ne disposait d'aucun document d'identification personnelle, comparé à 3.2 % au sein des ménages non déplacés (voir Figure 17). En 2013, d'après les données d'inscriptions aux camps de l'OIM collectées à Port-au-Prince, l'on estimait que 15-20 % des chefs de ménages PDI, dont les bénéficiaires de subventions au loyer, ne disposaient pas de documents d'identification nationale.



La communauté d'aide a progressivement augmenté l'attention qu'elle portait aux défis dus à la documentation, en renforçant de manière générale son approche aux solutions durables. Par exemple, durant la mise en œuvre de programmes de subventions au loyer, les acteurs impliqués ont systématiquement observé que les familles sans documents étaient incapables de recevoir des bourses en espèce de la part de banques participantes. Dans certains cas, les acteurs internationaux assistaient les personnes à obtenir de nouveaux documents d'identification, ou les réfèrent à des agences spécialisées pour de l'aide. Dans d'autres cas, les organisations créaient de nouvelles cartes d'identité pour les chefs de ménages qui étaient acceptés de manière temporaire dans les banques, pour qu'ils puissent avoir un document d'identification formel leur permettant d'accéder aux subventions au loyer. De manière plus prometteuse, « Fournir de la documentation aux PDI pour faciliter l'intégration socio-économique » a été identifié comme un objectif dans le Plan de Réponse Stratégique en Haïti des Nations Unies en 2014. Cet objectif complète les efforts gouvernementaux pour améliorer l'accès des Haïtiens à leur documentation personnelle, entre autres par un programme soutenu par l'Organisation des États Américains (OEA) visant à moderniser le système haïtien d'inscription civile⁶¹. Les acteurs humanitaires et de développement ont un rôle à jouer, en ce qu'ils doivent assurer que les PDI sont inclus et peuvent accéder de manière équitable des programmes visant à aider les citoyens vulnérables à obtenir des documents d'identité civile.

⁶¹ Voir http://www.oas.org/en/media_center/press_release.asp?sCodigo=E-238/12.

Réunification des familles comme élément de solutions durables

Le cadre IASC souligne que « les familles séparées par le déplacement devraient être réunies le plus rapidement possible » et que ceux qui souhaitent être réunis devraient être en mesure de chercher des solutions durables ensemble⁶². À Haïti, la vaste majorité des familles séparées durant la catastrophe ont été réunies, entre autres avec l'aide de services de suivi et de réunification des familles. Malgré tout, les séparations familiales continuent d'exister pour des raisons liées à la dynamique du déplacement et de l'installation. Les données quantitatives et qualitatives collectées lors de cette étude confirment d'autres recherches démontrant que la composition des ménages déplacés a changé au cours de la réponse à la catastrophe et est influencée en partie par l'aide disponible⁶³. Les données démontrent que 15 % des ménages déplacés ont vécu une séparation familiale due au séisme.



La vie de famille a été adaptée au contexte suite à une catastrophe naturelle de diverses manières. Par exemple, les différences dans la distribution d'âge parmi les familles déplacées ou non suggèrent que certains jeunes PDI ont quitté le foyer qu'ils occupaient avant le séisme et ont formé de nouveaux foyers. Les individus âgés entre 20 et 29 ans étaient chefs de 20.7 % de ménages déplacés, toutefois un pourcentage significativement plus bas de chefs de ménages non déplacés tombait dans cette catégorie (15.6 %). Des résultats similaires ont été relevés pour des familles ayant un chef de ménage âgé entre 30 et 39 ans (28.8 % pour les ménages déplacés, en comparaison de 25.2 % des ménages non déplacés). Ces résultats valident vraisemblablement la perception des acteurs nationaux et internationaux que les bourses en espèce pour les subventions au loyer ont procuré une motivation et une opportunité pour les jeunes personnes d'exercer leur indépendance en formant de nouveaux ménages en même temps que de chercher des solutions durables à leur déplacement. Cette tendance est aussi étayée par les données d'inscriptions dans les camps DTM, qui montrent une augmentation des familles monoparentales de 48 % à 57 % sur une période de deux ans (2010 à 2012), et une diminution de la taille moyenne des ménages de 4.6 à 3.5⁶⁴.

Les ménages qui ont été déplacés par le séisme semblent subir un plus grand degré de changement dans leur composition; dans certains cas, ces changements font partie des efforts des PDI d'améliorer leur situation et obtenir des solutions à leur déplacement. Les PDI sont plus susceptibles de rapporter la présence d'un (de) nouveau (x) membre (s) dans leur ménage après le séisme que les non-déplacés (respectivement 14.3 % et 11.7 %). Diverses raisons ont été mentionnées par les familles déplacées concernant les changements dans la composition du ménage. Par exemple, parmi ceux qui ne vivent pas actuellement avec les mêmes membres de la

⁶² *Le cadre conceptuel IASC relatif aux solutions durables pour les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays*, avril 2010, pp. 40 (www.brookings.edu/reports/2010/04_durable_solutions.aspx).

⁶³ Voir par exemple Schuller 2012, *Homeward Bound*.

⁶⁴ RCRC, *Revisiting RCRC response to Internally Displaced People in Haiti*, 2013 (<https://dl.dropboxusercontent.com/u/106105981/rcrc.pdf>).

famille, 11.1 % ont dit que certains des membres de leur ménage avaient bougé dans d'autres provinces; 6.2 % ont indiqué que leur résidence est trop petite pour accommoder toute leur famille. Le même pourcentage indiquait que certains membres de la famille vivaient toujours dans des camps. Les visites des foyers des bénéficiaires des subventions au loyer conduites dans le cadre de l'étude ont cependant révélé que dans certains cas des ménages déplacés séparés — parfois sans se connaître avant la catastrophe — ont décidé de vivre ensemble de manière à améliorer leur sécurité foncière. L'unification de deux ménages dans une seule unité de logement permettait aux bénéficiaires des subventions au loyer d'étendre leur bourse d'un an à deux, pour avoir plus de sécurité au niveau du logement.

Participation aux affaires publiques

Le cadre conceptuel IASC considère que « les PDI qui ont atteint une solution durable sont en mesure d'exercer leur droit à la participation dans les affaires publiques à tous les niveaux et sur la même base que la population résidente, et sans discrimination sur base de leur déplacement »⁶⁵. Le cadre spécifie également que ceux qui ont accédé aux solutions durables devraient être en mesure de participer à la vie communautaire et d'exercer une fonction publique. Si la participation équitable dans les affaires publiques est souvent un défi majeur



dans les situations post-conflituelles, il est souvent présumé que ce n'est pas un obstacle majeur dans les scénarios suite à une catastrophe naturelle. Dans ce cas, l'enquête a corroboré cette hypothèse, puisqu'elle n'a pas trouvé de différences significatives entre les ménages déplacés ou non dans leur capacité à voter ou prendre part à la vie communautaire. Par exemple, un pourcentage semblable de ménages déplacés ou non a voté aux dernières élections (72 % et 71 % respectivement). Les ménages déplacés ou non rapportent des interactions presque identiques avec leur communauté concernant la discussion des problèmes du quartier. Presque la moitié des deux groupes a rapporté qu'ils discutaient parfois ou souvent les problèmes communs, alors que la majorité ne l'avait jamais fait auparavant. En général, 54.7 % des ménages rapport qu'au moins un de leurs membres participe à une organisation ou une association. Parmi ceux-ci, 85 % participent à une organisation religieuse, suivi par 6.6 % participant à une organisation communautaire, et 5 % à une association de jeunesse. Même si aucune association s'occupant du déplacement et de la participation dans groupes ou organisations communautaires n'était en place, les ménages déplacés qui restaient au sein de leur ancien quartier avaient une vie civile plus active que les familles déplacées qui avaient quitté et n'étaient pas retournés dans leur ancien quartier.

Il y a des raisons de s'inquiéter pour l'orientation future de la vie communautaire de Port-au-Prince, vu que la majorité écrasante - 96.7 % des ménages non déplacés et 97.6 % des ménages déplacés – sent que le niveau de confiance dans les quartiers a décliné. Ces données viennent des

⁶⁵ *Le cadre conceptuel IASC relatif aux solutions durables pour les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays*, avril 2010, pp. 41 (www.brookings.edu/reports/2010/04_durable_solutions.aspx).

quartiers plus anciens, et il est intéressant de noter que dans beaucoup de nouveaux quartiers visités dans le cadre de cette enquête (entre autres des zones dans lesquelles les résidents souhaitaient transformer les camps ou des zones d'installation informelle en communautés établies), les résidents ont décrit leur confiance en la communauté en des termes très positifs. Ces groupes ont décrit leur communauté comme des familles fortement liées par le trauma du séisme, ou qui s'investissaient comme « agents de paix » pour des objectifs de développement communs. Dans certains cas, cette cohésion sociale apparaît être influencée par la taille réduite des camps/installations informelles, et l'existence de relations antérieures au séisme. Dans d'autres cas, cette confiance semble s'être développée entre individus n'ayant pas de relations antérieures, mais qui nécessitaient de s'appuyer sur des stratégies d'action collectives pour résister aux dures conditions de vie après le séisme.

Accès à des recours efficaces et à la justice

Dans la section éponyme du cadre conceptuel IASC, les concepts liés à la justice et aux recours contre les violations des droits de la personne s'articulent principalement autour des dommages vécus dans un cadre conflictuel. Le cadre IASC indique que les PDI qui ont été victimes de violations du droit international ou du droit humanitaire, dont le déplacement arbitraire, devraient bénéficier de recours efficaces tels que l'accès aux mécanismes de la justice, des réparations rapides et efficaces, et l'accès à l'information



pertinente concernant les violations et mécanismes de réparation antérieurs. La question de la justice pour les personnes déplacées par des catastrophes naturelles reste sous-examinée; bien que certains des dommages causés par la catastrophe naturelle puissent être inévitables, il est également clair que ces crises sont souvent exacerbées et perpétuées par un grand nombre d'injustices socio-économiques. Alors que la crise du déplacement à Haïti n'a en général pas été présentée comme une question de justice, diverses personnes interrogées ont suggéré que la « crise du développement » avant 2010 à Haïti était la cause sous-jacente réelle du déplacement massif, plutôt que les effets du séisme. Des facteurs inter- reliés tels que la corruption, la protection inadéquate de droits socio-économiques, et la distribution inéquitable de la terre et d'autres ressources ont renforcé la crise du déplacement, et ont des implications claires dans la poursuite des solutions durables et de la justice dans le contexte suite à une catastrophe naturelle haïtienne.

Le cadre IASC invite tous les acteurs impliqués à entreprendre une analyse précise du type, de la nature, et des schémas de violations associés avec les causes et effets du déplacement. Le déplacement à Haïti a créé des circonstances négatives spécifiques à la population déplacée. L'exposition au choléra, aux expulsions violentes et aux abus sexuels sont quelques une des conséquences négatives endurées par les personnes déplacées dans des camps (même si ces conséquences négatives n'ont certainement pas toujours été limitées aux PDI, ou à ceux vivant dans un camp ou une installation spontanée). Aucun de ces préjudices n'a été suffisamment

remédié vu les institutions faibles du pays et la réticence des organisations internationales, particulièrement de l'ONU, à reconnaître leur responsabilité pour des préjudices tels que l'épidémie de choléra. Les compensations pour les victimes de l'épidémie de choléra devraient être offertes en tenant compte des sensibilités aux besoins et priorités des Haïtiens déplacés, de manière à ce que cela renforce les solutions durables.

Les efforts pour prévenir et procurer des redressements d'expulsions illégales devraient être une priorité pour les agences d'aide et le gouvernement, car à défaut de sanctionner ou d'offrir des recours, les solutions durables sont sévèrement ébranlées. Les acteurs CCCM ont actuellement identifié 11 763 familles (approximativement 42 563 individus) dans 35 sites comme faisant face à de hauts risques d'expulsion forcée. Les expulsions forcées à Haïti impliquent souvent l'abus physique et la perte de biens de valeur considérable pour les populations déplacées, et certains peuvent développer un trauma suite à l'expulsion. Les programmes d'aide actuels et les plans pour aider les PDI basés dans des camps à trouver une installation alternative ou des options d'abris ne couvrent pas 80 % des ménages menacés d'expulsion, même si des efforts sont faits pour augmenter la prévention et la gestion des expulsions, et pour procurer de l'aide aux victimes lorsqu'une expulsion a lieu. Il reste encore beaucoup à faire pour renforcer la conscientisation des policiers et des fonctionnaires locaux quant aux principes et conditions internationaux qui doivent être respectés lorsque des expulsions sont pratiquées.

Finalement, les PDI interrogés dans cette étude ont adhéré à des idées particulières sur leur victimisation durant le séisme et sur les remèdes appropriés aux injustices qu'ils ont subies comme conséquence de pertes économiques, traumas émotionnels et de déplacements. Les personnes déplacées dans Canaan ont vigoureusement souligné que des terres publiques leur avaient été accordées par le gouvernement parce qu'ils étaient des « victimes du séisme », semblant assimiler l'accès à la terre à un remède partiel à leurs souffrances (voir Encadré 3). D'autre part, certaines familles résidant dans des maisons proches de ravines et d'autres zones précaires du point de vue environnemental ont le sentiment d'avoir été traitées de manière injuste, lorsque les fournisseurs d'aide refusaient de les aider à reconstruire leurs maisons et négligeaient de leur offrir des options alternatives. Ceci ne représente que quelques préoccupations parmi tant d'autres qui pourraient être abordées dans le contexte d'un effort à long terme pour identifier et remédier aux injustices associées à la crise du déplacement à Haïti. Un tel exercice alimenterait d'informations précieuses la question plus large de la responsabilité et du relèvement après la catastrophe.

Encadré 3 : Les solutions durables dans un contexte urbain informel

En brisant le paradigme traditionnel d'installation suite à une catastrophe naturelle, des milliers de personnes, dont beaucoup de personnes déplacées par le séisme, ont établi de nouvelles installations informelles dans les zones périurbaines au nord de Port-au-Prince.

La potentialité d'accéder à des terres abordables a poussé plus de 120 000 individus à s'installer dans une zone considérable juste à l'extérieur de Port-au-Prince, familièrement nommée « Canaan ». Canaan est le nom de l'installation informelle la plus large dans la région. Cependant, cette « petite ville en expansion » inclut de manière non officielle trois larges installations informelles (Onaville, Canaan et Jérusalem), deux sites de réinstallation planifiés (Corail Secteur 3 et Secteur 4) et cinq installations spontanées dans la zone adjacente plus au nord (« St Christophe »)⁶⁶. Toutes ces installations continuent à grandir, en fonction de l'espace de terre disponible, indépendamment du fait que ce terrain est rude, sans arbres, sans services, et avec des niveaux de sécurité environnementale variables⁶⁷. Une portion de cette terre a officiellement été désignée à l'usage public, mais il semble que les installations de la population se soient étendues au-delà des frontières floues de cette zone publique. Cette réalité amène des difficultés majeures en matière de régularisation des droits fonciers et de protection des nouveaux arrivants contre les expulsions. Une autre complication consiste en l'incertitude face aux problèmes de propriété privée et de compensation pour les expropriations, qui restent des questions juridiques en suspens. Malgré ces obstacles, l'expansion et la construction massives de foyers permanents semblent offrir un certain niveau de sécurité foncière aux habitants. Ceci n'est cependant pas toujours le cas. Les récentes expulsions de nouveaux arrivants sur des terrains proches de la mer, d'une valeur comparative plus élevée, démontrent que certains individus et certaines zones sont plus protégés que d'autres.

Divers acteurs impliqués décrivent Canaan comme l'« ouest sauvage », vu les conditions informelles caractérisant le développement de cette zone. À Canaan, il y a différents profils migratoires, niveaux d'organisation sociale, arrangements fonciers, et menaces d'expulsion. Les visites de ces sites démontrent qu'ils ont attiré tant les personnes déplacées, les migrants des zones rurales, les membres d'autres couches de la population urbaine pauvre, que les investisseurs pour un nouveau marché foncier – dont les personnes spéculant sur l'augmentation de la valeur de la terre dans ces nouvelles zones d'installation. Les PDI identifient la destruction de leur foyer et le manque de moyens pour les logements en location comme les raisons pour lesquelles ils ont bougé vers l'extérieur de la ville. Même si cela n'est pas certain, certains considèrent que les bénéficiaires de subventions au loyer ont utilisé une partie de leur bourse espèce pour acheter une terre sur le marché informel et se construire un foyer en vue de se garantir une vie plus stable.

Dans les groupes de consultation à Canaan, de manière surprenante, les PDI ont parlé avec

⁶⁶ Ces cinq villages sont appelés Village Découverte, Village Grace de Dieu, Village des Pêcheurs, Village Mormond, and Village Mozaik. Les résidents de Village Mozaik ont subi des expulsions forcées vers la fin 2013.

⁶⁷ URD, *Reconstruction et environnement dans la région métropolitaine de Port-au-Prince : Cas de Canaan ou la naissance d'un quartier ex-nihilo* (2012).

espoir, ce qui n'est pas souvent le cas à Haïti. Les efforts entrepris pour rendre cette zone habitable et pour faire de son mieux pour réaliser les projets démontrent un niveau remarquable de détermination et de résilience de la part de ces ménages. Beaucoup de personnes déplacées interrogées ont communiqué un sens spécial de solidarité, venant de l'expérience du fait de travailler ensemble pour se construire une nouvelle vie. Ils appréciaient la chance qu'ils avaient de recommencer à zéro et exprimaient de la détermination pour empêcher que les installations ne se dégradent en taudis comme ceux que l'on trouve à Port-au-Prince. À ces fins, ils ont établi des comités communautaires, construit des écoles et des églises, planté des oliviers et des papayers, acheté des panneaux solaires pour l'électricité, créé des routes et développé une économie informelle en pleine croissance⁶⁸. On rapporte que les Haïtiens auraient investi plus de 60 millions de gourdes haïtiennes dans la construction des logements dans cette zone, avec des matériaux comprenant tant l'étain et le bois que des blocs de ciment⁶⁹.

Malgré ces initiatives autonomes, le développement futur dépend de la reconnaissance et de l'aide externes. Les services de base pour des conditions de vie adéquates font cruellement défaut à ces installations, principalement l'eau, les sanitaires, l'électricité, et les services de transport et de santé. Le caractère informel de ces installations implique également une longue liste de défis en matière de gouvernance, sécurité et d'application des lois. Canaan et les sites environnants sont souvent regardés avec dérision et incertitude, et certains les considèrent comme de simples bidonvilles qui ne valent pas la peine d'être développés, malgré le fait que ni la densité ni les conditions de vie actuelles des résidents de ces sites ne partagent les caractéristiques des bidonvilles. D'autres ont décliné de s'engager avec ces communautés à cause des problèmes politiques, économiques et environnementaux complexes auxquels ces installations font face, et qui devraient être abordées dans le cadre des efforts d'aide.

Le défi majeur pour les solutions durables est de reconnaître que les installations informelles font partie du système urbain, et que leurs résidents doivent être traités de manière équitable. Également importante est la nécessité de reconnaître et de travailler avec ce que les résidents, dont les anciens PDI, ont investi dans ces zones. Les PDI et les autres résidents sont crucialement privés d'expression politique ou d'une municipalité identifiée avec laquelle ils pourraient travailler pour exprimer leurs inquiétudes et faire avancer le développement à long terme. Le gouvernement haïtien a récemment signalé la volonté politique d'incorporer ces installations dans les plans pour l'expansion de la ville. Ceci est un pas dans la bonne direction, puisque le fait d'aborder les questions foncières, les services de base et les moyens de subsistance dans les installations informelles peut aider un grand nombre de PDI à atteindre progressivement des solutions plus durables. Pour obtenir les meilleurs résultats, les acteurs impliqués aux niveaux national et international devraient consolider un accord de base sur les initiatives menées par les communautés mises en place dans ces zones, identifier et adresser les sensibilités politiques affaiblissant le soutien à un niveau de vie adéquat pour ces habitants, maximiser les opportunités d'implication des nouveaux arrivants (y compris les PDI) dans les nouvelles approches participatives du développement urbain.

⁶⁸ BBC, « Haiti - Live from Canaan Camp, » 19 juin 2013 (www.bbc.co.uk/programmes/p019p6c8).

⁶⁹ Caribbean Journal, « In Haiti's Land of Canaan, a Promised Land Empty of Promise, » 17 août 2012 (www.caribjournal.com/2012/08/17/in-haitis-land-of-canaan-a-promised-land-empty-of-promise/).

REFLEXIONS SUR LES SOLUTIONS DURABLES DANS UN CONTEXTE URBAIN SUITE A UNE CATASTROPHE NATURELLE

Les efforts pour la réalisation de solutions durables au déplacement à Port-au-Prince ont d'importantes implications non seulement pour les droits et le bien-être des Haïtiens déplacés et leur quartier, mais aussi pour toutes les autres situations de déplacement urbain suite à une catastrophe naturelle. Cette section réfléchit à la pertinence de l'expérience haïtienne pour d'autres contextes.



Défis posés par les situations suite à une catastrophe naturelle

Souvent, l'on présume que la promotion des solutions durables au déplacement est plus simple après des catastrophes naturelles que dans des environnements post-conflit caractérisés par des risques de sécurité persistants, des divisions sociales et des violations de droits humains non abordées. Les difficultés posées par de tels défis se reflètent dans l'accent clair mis sur des outils tels que le cadre conceptuel IASC dans les situations post-confliktuelles. Cependant les contextes post-confliktuels présentent un ensemble de défis souvent sous-estimés, qui peuvent compromettre la réalisation de solutions durables. Clairement, la destruction massive causée par des catastrophes soudaines telles que des séismes, tsunamis et cyclones tropicaux, combinés à la vulnérabilité continue à des catastrophes futures et imprévisibles entravent les solutions durables aux déplacements suite à une catastrophe naturelle. En fonction du type de catastrophe, le retour peut être simplement impossible si la terre des PDI a disparu après désastre ou est devenue inhabitable pour des raisons de sécurité. Ceci nécessite de repenser l'accent qui est habituellement mis sur le retour et la restitution des habitations perdues dans le contexte des efforts de solutions durables. Dans de tels contextes, « le relèvement ne devrait pas être perçu comme uniquement déterminé par le marché ou la planification, et le but du relèvement devrait être « un retour à la normalité » qui évite de reproduire l'exposition aux anciens risques et vulnérabilités physiques et sociales »⁷⁰.

Au cours de la dernière décennie, le monde humanitaire a été impliqué dans le soutien des solutions durables à la suite de plusieurs de « mégas » catastrophes naturelles impliquant des situations d'urgence à grande échelle telles que le tsunami de l'océan Indien, les inondations au Pakistan, le typhon Haiyan aux Philippines et le séisme à Haïti. Ces catastrophes n'affectent pas uniquement une partie d'une communauté ou d'un groupe de personnes situés dans la zone touchée. Au contraire, des villages entiers ont été rayés de la carte, rendant la reconstruction particulièrement difficile, vu le manque de repères clairs et de registre détaillé des pertes (dues à la destruction des registres et, dans de nombreux cas, à l'absence de documentation locale avant le séisme). Si la destruction de communautés entières est parfois une dimension des situations

⁷⁰ M. Lindell, « Disaster Studies, » *Current Sociology* 61(5-6), pp. 797-825 (2013). Compris de cette manière, le « relèvement » s'étend bien au-delà des calendriers humanitaires traditionnels.

conflictuelles, ce type de destruction tend à être plus fréquent lors de catastrophes naturelles majeures et inattendues. De plus, les conflits causant des déplacements sont souvent de nature prolongée, tandis que les catastrophes naturelles arrivent souvent de manière inattendue, ce qui peut réduire ou même dépouiller le gouvernement de toute capacité de réponse, particulièrement si des fonctionnaires sont tués, comme à Haïti, ou si les efforts de préparation à la catastrophe ont été inadéquats. Le déclenchement soudain de la crise induit que certaines des personnes ou communautés déplacées peuvent ne pas avoir les mécanismes de gestion de crise qui se seraient développés dans le cas de situations de déplacements formés graduellement ou sur le long terme. En plus de ces pertes, certaines catastrophes naturelles peuvent causer des dommages environnementaux, créant ainsi des risques plus élevés de glissements de terrain ou d'inondations, menaçant ainsi la durabilité des solutions au déplacement. Dans ces situations, les options pour les solutions durables diminuent, puisque le retour devient souvent impossible, et la relocalisation et la réintégration doivent se limiter aux zones sécuritaires rares ou déjà surpeuplées.

Le cadre conceptuel IASC souligne que les acteurs devraient prendre des mesures pour fournir de la protection contre « des menaces qui ont causé leur déplacement initial ou qui pourraient entraîner un nouveau déplacement »⁷¹. Particulièrement dans les situations de catastrophes naturelles, les efforts de réduction des risques sont un élément crucial des solutions durables, même si les connexions entre ces domaines d'activité ne sont pas toujours exécutées de manière efficace. Les interventions de réduction des risques de catastrophe peuvent sembler très onéreuses, surtout s'il n'est pas certain que la catastrophe puisse se reproduire, et de quelle magnitude⁷². Les gouvernements fonctionnant avec des budgets dérisoires et faisant face à des besoins élevés peuvent être tentés de renoncer à ces investissements pour prendre en charge des problèmes plus urgents. Trouver le juste milieu dans les investissements est un défi qui mérite une étude plus attentive, en plus d'une identification des méthodes ayant un bon rapport coût-efficacité pour déduire les risques de catastrophes futures, dans le but d'augmenter la résilience et la durabilité des solutions au déplacement. La question des solutions durables dans le contexte des catastrophes naturelles progressant lentement nécessite également une analyse plus approfondie, mais se situe en dehors du champ d'étude de ce document.

⁷¹ *Le cadre conceptuel IASC relatif aux solutions durables pour les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays*, avril 2010, pp. 29 (www.brookings.edu/reports/2010/04_durable_solutions.aspx).

⁷² Il est cependant important de reconnaître qu'étant donné la situation géographique d'Haïti, la vulnérabilité aux désastres futurs, y compris les ouragans et les séismes, est élevée. D'après des analyses de risques variées, le Système National de Gestion des Risques de Désastres (SNGRD), et la Direction de la Protection Civile (DPC) ont développé plusieurs plans de gestion et de réponse aux catastrophes, qui incorporent des préoccupations liées à la protection, notamment les déplacements provoqués par les catastrophes. Les plans d'intervention multirisques et le développement de directives pour les interventions en matière d'abris sont actuellement débattus, et chacun de ces programmes pourrait également aborder la question du déplacement. Maximiser l'efficacité de ces systèmes et processus exigera l'implication rapide et continue des acteurs de développement, qui peuvent effectuer des investissements à long terme dans des activités de réduction des risques de catastrophe basés sur les droits, et qui peuvent augmenter la résilience et diminuer la vulnérabilité future au déplacement. À propos du plan d'action 2013 du gouvernement haïtien en cas de catastrophe, voir par exemple www.eshelter-cccmhaiti.info/jl/images/activitespreparationsaison%20cyclonique%202013mise%20a%20jourmai.pdf et <http://www.eshelter-cccmhaiti.info/jl/images/plan%20de%20contingence%20national%20dpc%20juin%202013.pdf>.

Défis posés par les milieux urbains

L'expérience haïtienne démontre que beaucoup des défis principaux affectant les solutions durables sont de nature politique, par conséquent nous ne pouvons focaliser notre attention uniquement sur les approches techniques et « innovatrices »⁷³. Du point de vue des solutions durables, les expériences à Port-au-Prince démontrent que l'installation suite à une catastrophe naturelle peut être un processus hautement politisé qui requiert des négociations avec un large panel d'acteurs, chacun ayant des intérêts et des idées différents à propos du relèvement, du développement de la ville et de la distribution des ressources. En plus de fournir des ressources et de mettre en place des programmes, les acteurs humanitaires et de développement ont un rôle-clé en tant qu'interlocuteurs et stratèges du milieu urbain, vu qu'ils doivent assurer que les politiques et plans suite à une catastrophe naturelle maintiennent l'attention sur les solutions durables. Ces rôles ont été endossés de façon ponctuelle à Haïti. À Haïti comme ailleurs, l'exécution de ces fonctions pourrait être améliorée par la mise en place d'une plateforme plus large d'objectifs, stratégies et plaidoyers communs gérée par la communauté internationale, dont les bailleurs de fonds et les agences spécialisées. L'engagement fort des acteurs locaux et gouvernementaux, dont la société civile et les municipalités, est crucial pour ce processus. C'est cependant un défi très grand pour les états « fragiles » où la capacité du gouvernement et la mobilisation de la société civile sont modestes.



Un des facteurs-clés affectant l'installation urbaine concerne le fait que la terre est souvent rare et très chère dans les villes. Les conflits entre le droit au logement et le droit à la propriété privée sont déjà habituels dans beaucoup de villes en développement, même sans les contraintes imposées par une catastrophe majeure⁷⁴. Ceux qui apportent de l'aide, avec le soutien de bailleurs de fonds, devraient développer une compréhension de ces dynamiques foncières dans leurs réponses, en reconnaissant que le déplacement urbain ne fera qu'augmenter les menaces d'expulsion et restreindra le processus d'installation de manière générale. Un plaidoyer motivé avec et au nom des personnes déplacées et sans terre peut aider à atteindre un équilibre entre les intérêts privés et les besoins publics durant la période de reconstruction urbaine⁷⁵. Les évictions forcées – tout comme les menaces d'évictions – sont contraires à de nombreux droits et procédures qui doivent être respectés si l'on veut atteindre des solutions durables. Les expériences haïtiennes le démontrent bien, les expulsions perturbent les efforts pour renforcer la résilience face aux catastrophes futures, vu que les personnes expulsées perdent tout et n'ont pas accès à des alternatives de logements ou à des compensations⁷⁶.

⁷³ Le Document de Travail du Groupe de Politique Humanitaire de l'ODI arrive à une conclusion similaire : ODI's Humanitarian Policy Group Working Paper, *Avoiding Reality: Land, Institutions and Humanitarian Action in Post-earthquake Haiti*.

⁷⁴ Durand-Lasserve and Royston, *Holding Their Ground: Secure Land Tenure for the Urban Poor in Developing Countries*.

⁷⁵ Voir Birch, E. and Wachter, S. (eds.) *Rebuilding Urban Places After Disaster: Lessons from Hurricane Katrina*.

⁷⁶ L'attribution de bourses pour soutenir les victimes d'expulsion est maintenant pilotée par l'OIM, avec le soutien de l'ECHO.

Plusieurs acteurs impliqués ont fait remarquer que le désaccord entre les agendas « humanitaires » et de « développement » est un obstacle majeur à l'obtention de solutions durables dans des contextes urbains, car les cycles de financement courts et stricts affaiblissent les efforts de réponse efficace aux dynamiques urbaines en constant changement. Certains acteurs internationaux ont noté que quoi qu'ils fassent, la ville « se construisait elle-même » à un rythme plus rapide qu'ils ne savaient pas suivre. Élargir les options d'installation et assurer l'accès aux moyens de subsistance et aux services exige que les deux groupes d'acteurs travaillent ensemble pour promouvoir les meilleurs résultats possible pour les personnes et les communautés, qui vont agir sans égard pour les normes d'installations, de reconstruction et de développement. Les efforts d'harmonisation de l'aide à Haïti pourraient bénéficier de l'ajout de soutien au relèvement du secteur de la location en complément aux bourses en espèce des subventions au loyer. Ce modèle pourrait également être utile dans d'autres contextes urbains où les subventions au loyer sont utilisées pour atteindre une solution durable.

La planification urbaine, qui est un processus à la fois politique et technique, est un autre sujet qui pourrait bénéficier de partenariats entre les différents acteurs. Cela pourrait avoir des conséquences positives sur les solutions durables. Les acteurs humanitaires n'ont pas suffisamment d'expertise en planification urbaine, mais ils pourraient faciliter l'implication des PDI dans les processus de planification et dans les activités de reconstruction par exemple. Une planification urbaine inclusive peut aider les PDI à élargir leurs options quant au lieu et à la manière dont ils vont vivre. À l'opposé, une planification urbaine qui ne prend pas en compte un large spectre d'opinions et de consultations risque de réduire le nombre déjà limité d'options d'installation pour les personnes déplacées. Les processus de planification devraient aussi veiller à impliquer la population indépendamment de leur statut foncier (donc y compris les propriétaires ainsi que les locataires)⁷⁷. De plus, les acteurs humanitaires et de développement doivent promouvoir ensemble des approches progressives et par étapes de promotion des solutions durables. Dans des contextes caractérisés par la distribution inégale des ressources de TLP, où la majorité des gens vivent sur des terres marginales, ce n'est pas lors de la période immédiatement après la catastrophe qu'il faut limiter les options d'installation pour des raisons environnementales, à moins qu'il n'y ait pas d'autre choix acceptable.

Le processus de relèvement d'Haïti livre des leçons importantes quant à la poursuite de solutions durables dans des environnements urbains. Cinq grands thèmes pourraient bénéficier d'une étude plus détaillée pour mieux cerner les solutions durables dans des contextes de déplacement urbain : (i) l'impact de l'argent sur la résilience des ménages en contexte urbain, (ii) le relèvement du secteur de la location dans un contexte de déplacement, (iii) la mobilisation de fonds de reconstruction pour stimuler la création de moyens de subsistance et améliorer l'accès au crédit, (iv) la lutte contre les vulnérabilités chroniques liées à la pauvreté urbaine et les cycles de déplacement-expulsion, et (v) la transformation des installations informelles associées aux crises de déplacement en des quartiers urbains officiellement reconnus. Des recherches plus approfondies (dont des études longitudinales) dans ces domaines pourraient éclairer certains

⁷⁷ Voir Hooper et Cadstedt (2013) à propos de nouvelles recherches suggérant que les locataires sont de plus en plus marginalisés dans les processus de planification urbaine, basé sur les perceptions de leur statut éphémère dans les environnements urbains. Des efforts concertés d'implication sont nécessaires en vue de réduire ces effets.

facteurs-clés sous-tendant la transition réussie des ménages déplacés d'une position vulnérable à la résilience au sein de quartiers urbains.

Défis posés par la promotion de solutions durables dans des contextes de pauvreté extrême

Le soutien efficace des solutions durables au déplacement est un défi même dans les meilleures conditions. Il devient donc un défi particulièrement difficile à relever dans des contextes de pauvreté extrême, où l'atteinte de standards humanitaires minimaux représente déjà un gain développemental pour la majorité de la population. Comme l'expérience haïtienne le démontre, les solutions durables peuvent être entravées par plusieurs suppositions incontestées sur la relation entre le déplacement et la pauvreté. En premier



lieu, les acteurs politiques, humanitaires et de développement présument souvent qu'il n'y a tout simplement pas de différence entre les problèmes auxquels font face les personnes déplacées et les autres populations pauvres. Ce présupposé évolue parfois en une stigmatisation, lorsque les PDI sont représentés non comme des victimes de la catastrophe ayant besoin de solutions durables, mais comme des profiteurs cherchant à tirer parti de l'aide. Ensuite, et de manière connexe, des généralisations intenable sont faites à propos des préoccupations des PDI et des barrières aux solutions durables, tout en négligeant les répercussions diverses de la pauvreté et du déplacement. La relation entre la pauvreté et le déplacement est dynamique, et nécessite d'être régulièrement évaluée dans chaque contexte soutenu par les acteurs nationaux et internationaux en vue d'obtenir des solutions durables. Alors que les PDI et d'autres personnes pauvres de Port-au-Prince subissent souvent des problèmes similaires, les expériences de déplacement sont associées de manière significative à des obstacles précis tels que la difficulté disproportionnée d'avoir accès à un logement, de l'eau et des sanitaires. Le déplacement renforce en général la pauvreté des ménages déplacés : comme un PDI l'a exprimé, le séisme a changé la cicatrice de la pauvreté en plaie ouverte. Cependant, les impacts spécifiques varient, parfois de manière dramatique, entre les individus, les ménages et les communautés. Si les PDI doivent pouvoir bénéficier des processus de développement à long terme, ils doivent être en mesure d'accéder à des solutions durables abordant ces divers obstacles. Ceci requiert une approche différenciée qui reconnaît l'ensemble des manières dont la pauvreté affecte les gens et la poursuite de solutions durables.

En troisième lieu, il est parfois considéré que la pauvreté extrême signifie que les PDI ne peuvent pas participer de manière efficace à la poursuite des solutions durables. Le manque de ressources financières, d'éducation et d'autres formes de capital social peut limiter leur participation dans les processus de décision et de planification, toutefois les PDI élaborent et cherchent à mettre en place leurs propres stratégies de solutions durables. Par exemple, les résidents d'Onaville décrivent le développement de leur communauté comme une « lutte » ou un « mouvement » pour lequel ils ont activement cherché le soutien des acteurs internationaux. Dans certains cas, les

manières dont les PDI cherchent à améliorer leur situation, et au final résolvent leur déplacement se heurtent aux préférences des acteurs nationaux et internationaux. Par exemple, la division et la sous-location d'abris transitoires en périphérie de la ville peut être vu par certains acteurs comme problématique ou même frauduleux, mais ce genre de stratégie peut dans certains cas améliorer la durabilité des solutions des PDI, en leur donnant les ressources nécessaires pour faire la navette pour travailler en ville. Les présupposés selon lesquels les PDI pauvres ne sont pas responsables ni des décideurs efficaces a également limité l'usage des bourses en espèce, malgré les preuves répétées (comme un praticien humanitaire l'a dit) que les PDI font un usage efficace des bourses en espèce dans les situations suite à une catastrophe naturelle, et pourraient même utiliser à bon escient des bourses illimitées pour obtenir des solutions durables d'après les besoins et préférences individuels des ménages).

Au-delà de l'usage plus efficace des bourses en espèce, les programmes de services financiers et de microfinance en soutien aux solutions durables, à Haïti et ailleurs, les stratégies de solutions durables propres aux PDI pourraient être renforcées à travers un soutien plus rapide des familles d'accueil et une analyse rigoureuse de la relation entre le fait de résider dans un camp et le fait d'accéder à des solutions durables. Dans certains cas à Port-au-Prince, permettre aux familles de rester dans la communauté initialement établie comme camp, et intégrer ces communautés dans les quartiers aux alentours pourrait en fait conduire à des solutions durables et devrait être soutenu stratégiquement (voir Encadré 1). La mobilité est un élément essentiel pour les stratégies de subsistance de beaucoup de pauvres à Haïti et ailleurs; il ne devrait donc pas être supposé que les solutions durables impliquent nécessairement la sédentarité complète des PDI, particulièrement dans les contextes de grande pauvreté.

Quatrièmement, le développement de stratégies de solutions durables efficaces peut être ralenti par l'hypothèse erronée que le soutien des solutions durables sur base des critères identifiés dans des références telles que le cadre conceptuel IASC implique le fait de « privilégier » les PDI par rapport à d'autres groupes qui sont également dans le besoin. Dans des circonstances de grande pauvreté, certains acteurs ont conclu que l'approche la plus appropriée est de tenter de restaurer le "*statu quo ante*" en reconnaissant que, comme un humanitaire l'a exprimé, « ramener les personnes au niveau d'avant serait du développement, ici ». Cependant, la restauration des conditions antérieures à la catastrophe rétablirait simplement les circonstances qui perpétuent la vulnérabilité au déplacement et exacerbe la marginalisation des pauvres. Par exemple, selon une telle approche, les propriétaires reçoivent plus de soutien que les locataires et les sans terre, indépendamment de leur niveau de besoin. Plutôt que de modifier l'objectif de l'atteinte de solutions durables comme restauration du *statu quo ante*, le défi est de soulever l'attention au concept de *réalisation progressive* des solutions durables pour le bien de tous, comme le propose le cadre conceptuel IASC. Ceci signifie également qu'il faut identifier les étapes concrètes à prendre dans chaque contexte en vue d'atteindre graduellement ces critères, en utilisant un mélange d'interventions humanitaires, de développement et de relèvement (voir Annexe 1)



Si l'accent dans les environnements urbains suite à une catastrophe naturelle est souvent placé sur le logement, le cadre IASC suggère – et les expériences à Haïti confirment – qu'aborder les questions de logement de manière isolée n'est pas suffisant pour mettre en place des solutions durables, particulièrement dans des contextes de pauvreté où l'accès aux moyens de subsistance durables est souvent la clé pour la résolution du déplacement. En effet, les conditions de pauvreté extrême rendent d'autant plus important le lien entre l'aide humanitaire et les efforts de développement à long terme pour soutenir les solutions durables : l'appui aux solutions durables peut représenter une « solution de facilité » d'un point de vue de politique de développement, dans la mesure où les initiatives relativement modestes mais ciblées peuvent contrer les impacts négatifs du déplacement (comme la réparation des maisons ou l'approvisionnement en soutien en microfinance pour ranimer les commerces disparus). Ces initiatives pourraient être des contributions concrètes et motivantes à l'objectif de réduction de la pauvreté. Néanmoins, certains acteurs ont suggéré qu'à Haïti des mesures temporaires telles que l'approvisionnement en abris transitoires n'ont pas soutenu le soutien au développement à long terme qui aurait contribué aux solutions durables. La raison est en partie que la persistance de conditions humanitaires en dessous des standards internationaux continue à détourner l'attention des enjeux de long terme. À Haïti et à l'international, il est de plus en plus accepté que le déplacement et les solutions durables doivent être intégrés dans un processus de développement plus large. Celui-ci doit inclure la création et la mise en place de politiques de logement, de services de finance et de microfinance, de plans de développement urbain/territorial et spatial, et de plans de réduction de la pauvreté. En définitive, la résolution durable du déplacement dépend de la qualité du développement poursuivi : à moins que les droits et espoirs des pauvres soient au centre du processus, les « solutions » au déplacement seront éphémères.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Trouver des solutions durables au déplacement peut commencer avec la fermeture des camps, mais ne s'arrête sûrement pas là. Comme le cadre conceptuel IASC relatif aux solutions durables pour les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays l'indique, et les résultats de cette étude le soulignent, la résolution durable du déplacement est un processus à long terme qui requiert une coopération étroite entre les gouvernements et les acteurs humanitaires et de développement, et l'appui aux solutions durables élaborées par les PDI eux-mêmes. À Port-au-Prince, le déplacement était associé à un haut niveau de pauvreté et de vulnérabilité préalables. Les PDI et les autres membres de la population urbaine pauvre continuent à faire face à des défis similaires, cependant les PDI rencontrent des obstacles particulièrement significatifs à l'accès aux droits et services de base, et risquent de devenir encore plus marginalisés à travers le processus de développement et de reconstruction national.



Au vu de la réponse au séisme, en place depuis cinq ans déjà, l'attention continue de se porter sur les camps. Soutenir la fermeture ou la régularisation et l'intégration des camps restants est un objectif-clé, néanmoins, il est également essentiel de regarder au-delà des camps. Il faut soutenir un ensemble de solutions durables au niveau communautaire, au bénéfice de ceux qui ont été déplacés et de leurs voisins. En même temps, les leçons tirées de l'expérience haïtienne doivent être reconnues et internalisées pour pouvoir servir lors d'autres crises. Avec cette idée à l'esprit, nous offrons les recommandations suivantes, tant générales que propres au pays.

Recommandations générales pour l'appui aux solutions durables dans des contextes urbains suite à une catastrophe naturelle

Renforcer l'application du cadre conceptuel IASC dans les situations urbaines suite à une catastrophe naturelle

Beaucoup d'acteurs travaillant dans des contextes urbains suite à une catastrophe naturelle ne sont pas forcément familiers avec les problèmes de déplacement interne et de solutions durables. Il est nécessaire d'augmenter les efforts, sous l'égide des membres de l'IASC, pour sensibiliser à l'existence du cadre conceptuel IASC, au *concept* de solutions durables, et au *processus* de soutien aux solutions durables pour la résolution du déplacement. Cela inclut la sensibilisation au rôle de premier plan que doivent occuper les personnes déplacées elles-mêmes (en allant au-delà de la notion erronée selon laquelle les acteurs internationaux « fournissent » la solution au déplacement) et au besoin d'une collaboration étroite entre les acteurs humanitaires et de développement. Les fonctionnaires gouvernementaux, les bailleurs de fonds ainsi que le personnel des organisations internationales et des ONG doivent recevoir une formation améliorée sur les solutions durables et le cadre conceptuel IASC. Une telle formation devrait

aborder la question de la mise en œuvre pratique du cadre conceptuel à travers l'atteinte progressive des critères IASC.

Dans le but de soutenir une application plus efficace du cadre conceptuel IASC, l'IASC devrait développer des notes d'orientation complémentaires qui aborderaient des questions précises concernant les contextes urbains suite à une catastrophe naturelle, dont l'intégration des PDI dans les processus de planification urbaine, la relation entre les solutions durables et les marchés de location, l'intégration des activités de réduction des risques de catastrophe, et la gestion des espaces publics. De telles notes d'orientation devraient mettre l'accent sur les étapes pratiques nécessaires à la réalisation progressive de solutions durables dans un cadre suite à une catastrophe naturelle, en reconnaissant que le droit au logement est fondamental pour obtenir des solutions durables, mais n'est pas le seul élément à prendre en considération.

Reconnaître les solutions durables comme enjeu du développement

Le déplacement est souvent considéré comme un enjeu humanitaire, mais le soutien efficace aux solutions durables dépend de la reconnaissance du fait que les crises de déplacement sont souvent liées à des échecs en termes de développement. Ces crises de déplacement ne peuvent être résolues durablement qu'à travers un soutien au développement à long terme orienté vers le renforcement des droits, du bien-être et de la résilience des secteurs les plus pauvres de la société.

Développer et mettre en place des stratégies contextualisées de solutions durables

Les manières dont les réponses d'urgence façonnent les perspectives de solutions durables méritent plus d'attention. Il faut reconnaître que l'aide humanitaire devrait être fournie, autant que possible, aux communautés plutôt que dans les camps. Les solutions durables devraient être prises en compte plus tôt dans les réponses aux crises de déplacement, sur base de stratégies de solutions durables intersectorielles. Ces stratégies devraient être sensibles aux dynamiques tant rurales qu'urbaines. Par exemple, les stratégies devraient inclure une évaluation approfondie des marchés de location urbains, et être sensibles aux questions de disponibilité et d'accessibilité des logements. Lorsqu'une catastrophe touche une ville avec une population dense, due à l'exode rural, les personnes déplacées pourraient vouloir retourner à la campagne et chercher refuge chez des familles d'accueil. Un soutien rapide devrait être offert à ces familles d'accueil, en partie dans le but de rendre les zones rurales une option viable pour ceux qui préféreraient rester en dehors de la ville (en reconnaissant que le nombre de personnes optant pour des retours à la campagne sera probablement modeste, vu que les facteurs socio-économiques plus larges favorisent l'urbanisation). Il serait nécessaire de revoir les stratégies et les adapter si nécessaire, de manière à prendre en compte les circonstances changeantes et le rôle potentiel des processus de régularisation et d'intégration des camps.

Augmenter le plaidoyer et la responsabilité pour le soutien efficace aux solutions durables

Les bailleurs de fonds et les organisations internationales devraient plaider pour des approches juridiques et intersectorielles des solutions durables. Pour que cette responsabilité soit prise au sérieux, des formations et des évaluations de performance conduites par des organisations

internationales devraient garantir que dans chaque pays faisant face à une crise du déplacement, les groupes de protection abordent activement les solutions durables. De plus, les coordinateurs résidents de l'ONU et les coordinateurs humanitaires (RC/HC) devraient assumer un rôle de direction pour la préparation et la mise en place de stratégies intersectorielles de solutions durables.

Renforcer l'engagement et l'analyse à long terme

Des études longitudinales devraient être entreprises en vue de mieux comprendre le processus de solutions durables et les implications à long terme des différentes interventions. Des acteurs tels que la Banque Mondiale devraient effectuer des révisions détaillées des programmes de subsides en argent, ainsi que des analyses des efforts de régularisation et d'intégration des camps et des approches d'entraide des PDI. Les observations de ces études devraient être communiquées aux acteurs-clés et intégrées dans la programmation future.

Recommandations pour l'appui aux solutions durables à Haïti

Encourager le soutien intersectoriel aux solutions durables

Des interventions telles que l'approvisionnement en bourses en espèce pour les subventions au loyer offrent un pas hors des camps. Ces efforts devraient être liés à d'autres interventions à court ou long terme adaptées aux solutions durables au déplacement, comme les programmes de subsistance (y compris, mais non limité aux bourses en espèce et aux formations) et des programmes visant à augmenter l'accès au microcrédit et aux services financiers pour les communautés affectées par le déplacement. Les interventions soutenant les solutions durables devraient offrir des bénéfices tant aux personnes déplacées qu'aux autres membres de la communauté. En effet, le but de ces interventions est de ne pas privilégier les personnes déplacées en comparaison des autres populations, mais plutôt d'adresser les vulnérabilités et les inégalités qui continuent à être associées au déplacement. C'est donc une opportunité évidente – c'est-à-dire qu'il faut maximiser les gains importants et accessibles qu'offrent le développement et la résilience, qui viennent de pair avec la résolution du déplacement. Exploiter au maximum cette approche requiert une grande flexibilité de la part des bailleurs de fonds en termes d'agendas de financement.

Intégrer le déplacement et les solutions durables dans des plans et politiques pertinents

Le déplacement et les solutions durables devraient être systématiquement intégrés dans les plans pertinents aux niveaux local, national et international, entre autres dans les plans urbains, les ébauches de plans de logements, et dans les plans de développement (par exemple les documents relatifs aux stratégies de réduction de la pauvreté). Ces politiques et plans devraient articuler des stratégies claires de manière à assurer que les Haïtiens pauvres, dont les PDI, puissent accéder aux biens et services essentiels. Même si le secteur privé a un rôle important à jouer dans la mise en œuvre de ces solutions, ces plans devraient également assurer le soutien du secteur public.

Considérer un soutien alternatif et différencié pour les PDI résidant encore dans les camps

Il n'existe pas de solution universelle pour les PDI résidant encore dans les camps. En accord avec le cadre conceptuel IASC, un certain nombre d'options pourraient être soutenues, en fonction des circonstances auxquelles font face les camps et leurs résidents. Compte tenu de la pénurie de logements de la ville et du fait que les PDI qui vivent dans les camps ont commencé à s'intégrer dans les communautés environnantes, les approches de formalisation et d'intégration peuvent jouer un rôle important. Ceci implique le soutien des PDI pour qu'ils puissent s'intégrer avec succès aux communautés environnantes, surtout par des interventions de développement comme un certain degré de sécurité foncière, de l'aide au logement, et des services de base. Dans d'autres cas, l'usage continu des subventions au loyer peut être approprié, si des initiatives complémentaires promeuvent la durabilité. Une approche systématique et équitable est nécessaire pour assurer, par exemple, que les besoins des résidents de camps plus petits ne sont pas ignorés.

Soutenir l'expansion sûre du marché de locatif et la construction de nouvelles unités de logement

Étant donné la magnitude de la pénurie de logements et le fait que la vaste majorité des personnes déplacées étaient locataires, les programmes visant à augmenter l'accès à un logement locatif sûr et abordable devraient être priorités. De plus, les programmes incluant des logements sociaux, la facilitation du crédit privé à la reconstruction de logements, les subsides et les instructions techniques pour l'auto-construction et les approches « sites et services » devraient être examinés au vu de cette pénurie. Les programmes pour les locations de terre à long terme, l'amélioration des terres et la propriété foncière plus accessible devraient être intensifiés, et devraient inclure des possibilités de location avec option d'achat sur les terres privées ou publiques. De telles initiatives peuvent aider les PDI et les autres personnes dans des situations aussi difficiles à devenir propriétaire foncier. En combinaison avec l'aide à la construction sûre, ces initiatives peuvent être à l'origine de communautés vibrantes.

Faciliter le remplacement ou l'émission de documents officiels

Beaucoup de personnes déplacées ont perdu leurs documents d'identification dans le séisme, d'autres n'en ont jamais eu. Le gouvernement devrait diriger, avec le soutien de l'international, la facilitation de l'accès à prix abordable aux documents officiels, car cela peut aider à régulariser les personnes dans leur communauté, augmenter l'accès aux services, et permettre l'accès aux prêts et crédits.

Investir dans des efforts de réduction des risques de catastrophes comme élément-clé des solutions durables

Afin d'augmenter la sécurité et la viabilité des terres où certains PDI se sont installés et de réduire la vulnérabilité chronique aux catastrophes, des mesures à grande échelle de reforestation, conservation du sol, gestion des bassins hydrographiques, d'amélioration du drainage et d'autres programmes de réduction des risques de catastrophe devraient être mis en place à l'échelle nationale. Beaucoup de ces programmes ont l'avantage de requérir une main-

d'œuvre importante, ce qui peut augmenter les opportunités économiques pour les communautés. De plus, les programmes qui engagent les communautés dans le processus de préparation à de nouveaux désastres (y compris des programmes pour les PDI et les autres populations vulnérables de formation aux premiers soins, aux principes de base de préparation aux catastrophes, à l'identification des routes l'évacuation des zones dangereuses, etc.) servent non seulement à réduire l'exposition aux déplacements répétés, mais responsabilisent également les PDI et les incitent à prendre en charge leur propre situation.

Renforcer la protection

Des vulnérabilités potentielles spécifiques liées à des facteurs tels que l'invalidité, l'âge et le statut de famille monoparentale devraient être pris en compte dès le début de l'aide humanitaire, par des interventions de développement sur le long terme cherchant à soutenir les solutions durables. La surveillance des efforts, par exemple au niveau des programmes de subventions au loyer, devrait être adaptée et harmonisée à la protection des droits de l'homme et devrait apporter des réponses plus fiables à des problèmes identifiés. Il est également nécessaire de développer un plaidoyer plus continu et concerté de la part des bailleurs de fonds et des organisations internationales, surtout au niveau des menaces aux solutions durables que représentent les expulsions illégales (de camps et de sites de retour ou d'installation). Des formes appropriées d'aide aux solutions durables devraient être offertes aux victimes d'expulsions forcées. De plus, il faut redoubler d'effort pour veiller à ce que les personnes responsables de ces violations rendent des comptes, et donner formations en droit de l'homme plus poussées pour la police impliquée dans la conduite des expulsions.

Augmenter l'appui à l'implication des acteurs locaux

De manière rhétorique, il est souvent admis que les solutions durables requièrent de travailler avec les groupes locaux. Cependant, cela est rarement mis en œuvre sous la forme de soutien adéquat et efficace de l'implication de ces acteurs. Pour aller de l'avant, des efforts plus fermes sont nécessaires pour appuyer les organisations locales dans leur quête de solutions durables. En même temps, les organisations internationales devraient assurer que le personnel national soit engagé au niveau stratégique, et non juste au niveau de la mise en place des programmes.

Soutenir les efforts de solutions durables développés par les PDI

Autant que possible, les efforts nationaux et internationaux devraient soutenir les solutions au déplacement que les personnes déplacées développent par elles-mêmes, en reconnaissant et complétant les investissements des familles déplacées (dont les installations informelles). Un soutien prudent et progressif (entre autres la réduction des risques de catastrophes) est nécessaire pour les personnes déplacées qui cherchent des solutions durables dans la zone de Canaan par exemple. Un tel appui devrait viser à renforcer les organisations communautaires qui émergent dans les installations informelles, et à promouvoir le développement sain de ces zones. Dans certains cas, il faudra repenser les perceptions de risque sur base desquelles les mesures d'aide ont été développées à Haïti.

Conclusion

Il est parfois considéré qu'obtenir des solutions durables au déplacement est plus simple suite à une catastrophe naturelle plutôt qu'après un conflit. La lutte pour résoudre de manière durable la crise du déplacement résultant du séisme de janvier 2010 démontre que ceci n'est pas forcément le cas. La convergence d'une catastrophe naturelle majeure, de grande pauvreté, et d'un environnement urbain complexe, combinée à des problèmes de coordination et de capacité, de plaidoyer insuffisant, et de faiblesses stratégiques a mené à l'affaiblissement des solutions durables au déplacement à Port-au-Prince. Cependant, dans les camps et les communautés à travers la ville et ses environs, cette lutte continue.



ANNEXE 1: LE CADRE CONCEPTUEL IASC RELATIF AUX SOLUTIONS DURABLES POUR LES PERSONNES DÉPLACÉES À L'INTÉRIEUR DE LEUR PROPRE PAYS : IMPLICATIONS À PORT-AU-PRINCE

Contexte : Le cadre conceptuel IASC relatif aux Solutions Durables pour les Personnes Déplacées à l'Intérieur de leur propre Pays aborde les caractéristiques du processus de solutions durables basé sur une approche juridique et identifie les critères déterminant la mesure dans laquelle les solutions durables ont été atteintes. Ce tableau :

- Identifie quelques une des actions pertinentes que les organisations impliquées dans le soutien aux solutions durables pour les PDI à Haïti ont entreprises, dans le but d'assurer que le processus est bien basé sur les droits, comme le cadre conceptuel IASC le recommande; et
- expose les critères identifiés dans le cadre conceptuel IASC pour déterminer la mesure dans laquelle les solutions durables ont été réalisées, et identifie de possibles indicateurs de progrès pour l'obtention de solutions durables à Port-au-Prince

Ce tableau a été développé sur base de consultations avec le personnel d'une variété d'ONG nationales et internationales, ainsi qu'avec des organisations internationales. (Les activités listées ici n'ont pas toutes été entreprises dans le but précis de respecter les critères de solutions durables identifiés dans le cadre IASC. Cependant, beaucoup ont été informés de l'approche juridique qui sous-tend le cadre conceptuel IASC.) Ce tableau ne vise pas à être une liste de contrôle des activités qui doivent être prises dans tous les cas, ni à être une liste de toutes les activités conduite par Haïti en soutien des solutions durables pour les personnes déplacées. Au contraire, ce tableau souligne les activités et les indicateurs pertinents à la réalisation de solutions durables qui pourraient être inclus ou mis en valeur dans les programmes futurs.

Organiser un processus basé sur les droits en vue de solutions durables

Principes	Possibles activités pertinentes à l'organisation d'un processus basé sur les droits en vue de soutenir les solutions durables
Choix volontaire et informé du lieu pour les solutions durables	• Développement de programmes de communication pour les PDI (en langue locale) qui offrent des opportunités pour identifier, discuter, proposer et recevoir de l'information concernant les options de solutions durables • Mise en œuvre d'enquêtes d'intention dans les camps (de tente à tente si possible) et les communautés (pour les personnes déplacées vivant chez une famille d'accueil) pour vérifier les préférences individuelles par rapport aux solutions durables et les inquiétudes liées aux options et aux procédures. • Établissement de mécanismes (tels que des lignes d'assistance dans les camps et dans les communautés) pour recevoir les plaintes et inquiétudes liées aux approvisionnements en aide inefficaces ou injustes, ainsi que pour déclarer et référer les questions de protection associées aux processus de solutions durables.

	• Procédures de consentement volontaire établies pour la participation aux programmes tels que les subventions au loyer. • Soutien aux différentes solutions durables proposées, dans la mesure du possible, dans le but de maximiser le choix. • Opportunités de choix pour les PDI fournies dans le cadre des interventions liées aux solutions durables (par exemple, les bénéficiaires des bourses en espèce pour les subventions au loyer peuvent choisir le logement qu'ils vont louer, tant que les conditions minimales de sécurité sont remplies).
Participation des PDI dans la planification et la gestion des solutions durables	• Développement de stratégies de solutions durables (au niveau national et/ou local) qui reflète les évaluations de la situation générale, les critères liés à l'éventail d'options d'installation disponibles pour les PDI, et incorpore les points de vue et les préférences des personnes déplacées. • Établissement de comité (s) de camps représentatif (s) qui peut être utilisé pour faciliter la discussion des options d'installation ainsi que gérer la répartition équitable de l'aide. • Les PDI inclus dans les processus de planification urbaine participative et de reconstruction communautaire avant le départ vers les nouvelles/anciennes communautés. (Ceci peut également inclure l'identification et l'atténuation des tensions potentielles à propos des ressources communautaires limitées, par l'amélioration des services tels que l'établissement de nouveaux marchés ou de points d'eau.) • Énumération participative avec les personnes déplacées et les membres de la communauté pour établir un répertoire foncier et des informations communautaires. • Co-conception des abris transitoires et des abris permanents avec les PDI, de manière à refléter leurs besoins et préférences.
Accès à des acteurs appuyant les solutions durables	• Établissement de procédures de gestion de cas et de renvoi pour faciliter l'accès aux acteurs-clés impliqués dans l'approvisionnement en soutien pour les divers aspects des processus de solutions durables. • Accès égal des PDI à l'aide, indépendamment de leur statut foncier, ce qui signifie que la priorisation et la distribution de l'aide au logement et à la reconstruction doit être équilibrée entre les PDI propriétaires et les PDI ayant un autre statut (par exemple, locataire). • Contrôler et assister les PDI expulsés de leur lieu de déplacement; assurer qu'ils ont des opportunités égales à l'accès au soutien pour les solutions durables. • Conclusion de premiers accords écrits avec les entités gouvernementales pertinentes et les propriétaires pour exposer les conditions et agendas spécifiques permettant aux PDI de résider sur des terres publiques ou privées et d'accéder à des services; fourniture de copies aux PDI pour clarifier le statut des acteurs pertinents.

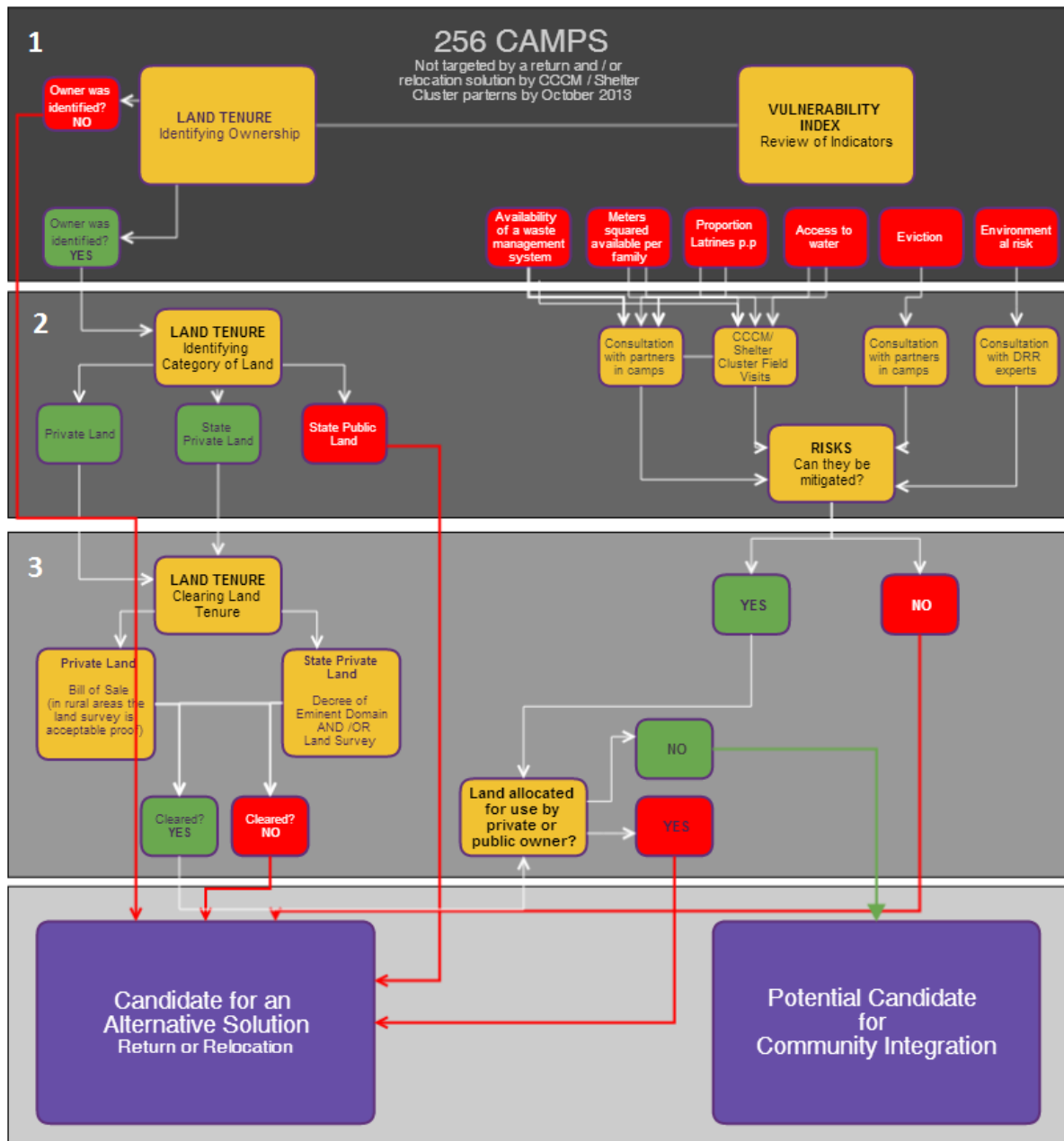
	• Offre d'aide juridique aux PDI pour renforcer leur accès aux acteurs-clés et aux services liés aux solutions durables.
Accès efficace au contrôle	• Établissement de mécanismes pour contrôler la communauté et prioriser la collection de données ventilées (genre, âge, statut socio-économique) dans le temps, en accord avec les critères du cadre conceptuel IASC. • Assurer que les efforts de contrôle incorporent un objectif explicite de protection, et qu'ils sont directement liés à des procédures de suivi, dont les réponses aux expulsions.
Processus de paix et de construction de la paix doivent impliquer les PDI et renforcer les solutions durables (si pertinent).	• Quoique cet élément du cadre conceptuel IASC ne soit pas directement pertinent à la suite de catastrophes naturelles; dans des situations futures suite à une catastrophe naturelle, il serait bon d'explorer des opportunités pour étudier comment les PDI pourraient participer aux plans de reconstruction et de développement, et de quelle manière ces plans peuvent adresser la question des solutions durables des PDI.
<i>Déterminer à quel point les solutions durables sont atteintes</i>	
Critères IASC	Indicateurs possibles du progrès dans la recherche d'une solution durable
Sécurité et sûreté à long terme	• Pourcentage de PDI bénéficiant de protection et de contrôle dans les programmes de fermeture des camps. • Nombre d'acteurs locaux et nationaux formés sur les questions de protection des PDI dans des processus de retour, relocalisation ou réinstallation, dont les expulsions forcées. • Établissement de mécanismes civils-militaires de coordination, particulièrement dans les zones à haut risque, pour assurer l'approvisionnement équitable et fiable de l'aide durant les processus de fermeture des camps. • Nombre de communautés de retour et/ou de réinstallation dans lesquelles l'éclairage est disponible/fourni. • Accessibilité de la police et des services juridiques dans les zones ayant un haut taux de retour ou de réinstallation des PDI, comparé aux moyennes nationales. • Réduction du nombre de personnes faisant face à des risques de catastrophe naturelle sur les sites de retour ou de réinstallation des PDI. Le pourcentage de PDI ayant été aidé avec des interventions de réduction ou d'atténuation des risques de catastrophes qui ont été intégrés dans des processus d'installation (tels que les inspections de logements loués dans les zones de retour/relocalisation; l'évaluation des risques environnementaux et le travail de mitigation; les évaluations de sécurité structurelle des maisons endommagées; l'offre de formations pour des reconstructions sécuritaires, etc.).
Jouissance d'un	• Les PDI sont aidés à progressivement accéder aux droits sociaux et

niveau de vie adéquat sans discrimination	économiques de base, indépendamment des caractéristiques des zones de retour, relocalisation ou d'intégration, entre autres via le soutien aux approches de régularisation et d'intégration (soutien à la construction de latrines, modèles « sites et services », etc.). • Nombre de bourses en espèce offertes aux PDI quittant leur lieu de déplacement pour accéder à des services fondamentaux tels que l'éducation et les soins de santé. • Pourcentage de PDI vivant dans des conditions de surpeuplement, et qui ne disposent pas d'un niveau de vie adéquat comparé à la population non déplacée.
Accès aux moyens de subsistance et à l'emploi	• Pourcentages de PDI assistés par des programmes d'argent pour travail ou de transferts d'argent pour remplacer les biens et moyens de subsistance perdus, particulièrement pour les PDI qui sont incapables de retourner dans les zones où ils travaillaient avant le séisme. • Populations PDI vulnérables ou à faible revenu ciblées dans des activités visant à augmenter la résilience. • Pourcentage de PDI bénéficiant de programmes de subsistance initié dans les zones de nouvelles installations. • Pourcentage de PDI engagé dans un emploi à court ou long terme dans les programmes de reconstruction.
Mécanismes efficaces et accessibles pour la restauration du logement, de la terre et de la propriété	• Nombre de communautés soutenues pour prendre part de manière égale dans les activités d'énumération participative qui clarifient les statuts fonciers et enlèvent les barrières à la reconstruction. • Inclusion des questions de déplacement et de solutions durables dans les plans et stratégies de logement et de densification. • Pourcentage de PDI avec un logement adéquat et abordable (y compris la location), et l'augmentation de ce pourcentage dans le temps, en comparaison avec les moyennes nationales. • Pourcentage de propriétaires privés aidés avec des bourses en espèce, du soutien technique et d'autres incitatifs comparables visant à augmenter la disponibilité de logement sûr, adéquat et abordable pour les populations déplacées. • Pourcentage des PDI aidés pour avoir accès à la terre publique ou privée, pour une installation durable suite à une catastrophe naturelle, et le pourcentage de PDI aidés à négocier des locations de terrain à longue durée ou des transferts de terres privées pour l'installation durable suite à une catastrophe naturelle. • Pourcentage de PDI recevant de l'aide pour traiter les questions d'insécurité foncière, y compris en améliorant l'accès au logement et les services publics, avec une attention spéciale à ceux résidant dans des installations informelles (ou non autorisées). • Ménages déplacés vulnérables ou à faible revenu ayant accès (sur une base égale avec la population non déplacée) à des programmes de soutien (logement social, accès au crédit) dans le but de

	surmonter les obstacles au logement adéquat et abordable. • PDI aidés pour trouver des solutions alternatives de logement adéquat dans des lieux de retour ou d'installation, si les résidences précédentes sont inaccessibles dû à des planifications d'utilisation du sol ou des zones de restriction pour les nouvelles constructions
Accès aux documents personnels et autres sans discrimination	• PDI aidés pour remplacer les documents perdus ou accéder à la documentation nécessaire pour améliorer leur accès au logement et aux services publics (telle que les cartes d'identité nationales pour appliquer à un crédit pour la (re-)construction d'un logement). • Pourcentage de PDI ayant des documents personnels comparé à la population totale.
Réunification familiale	• Mécanismes établis pour réunir les membres séparés d'une même famille • Aide et soutien aux solutions durables distribués en tenant compte des changements dus au séisme dans la composition des familles, tels que l'augmentation des ménages monoparentaux.
Participation aux affaires publiques sans discrimination	• Pourcentage de PDI adultes inscrits et habilités à voter, comparé à la population non-déplacée. • PDI dans de nouvelles installations informelles assistées pour améliorer la cohésion communautaire et accomplir une représentation complète au sein de leur circonscription politique.
Accès à des recours efficaces et à la justice (pour des violations du droit international de la personne et du droit humanitaire)	• Nombre de VSS ayant reçu une aide juridique et des services de soutien. • Nombre de PDI ayant reçu de l'aide juridique et de l'information pour s'opposer aux menaces d'expulsion et poursuivre des recours juridiques suite aux expulsions illégales et violentes. • Nombre de cas dans lesquels une médiation a eu lieu entre les PDI et les propriétaires pour aborder les menaces d'expulsion (les médiations devraient inclure les acteurs gouvernementaux et internationaux appropriés, les médiateurs communautaires et des camps, avec de l'aide juridique extérieure si possible, pour assurer que les négociations soient inclusives, équitables et équilibrées).

ANNEXE 2: LOGIGRAMME: DETERMINER LA FAISABILITE DES APPROCHES DE L'INTEGRATION COMMUNAUTAIRE DANS CERTAINS CAMPS

En coordination avec le gouvernement, les acteurs humanitaires et de développement ont commencé à identifier lesquels des sites PDI restants pourraient s'avérer propice aux processus de la régularisation et l'intégration. Le logigramme ci-dessous a été produit par le CCCM/Partenaires du Groupe Abri.



ANNEXE 3: REGIONS SONDEES PENDANT LA RECHERCHE QUANTITATIVE

