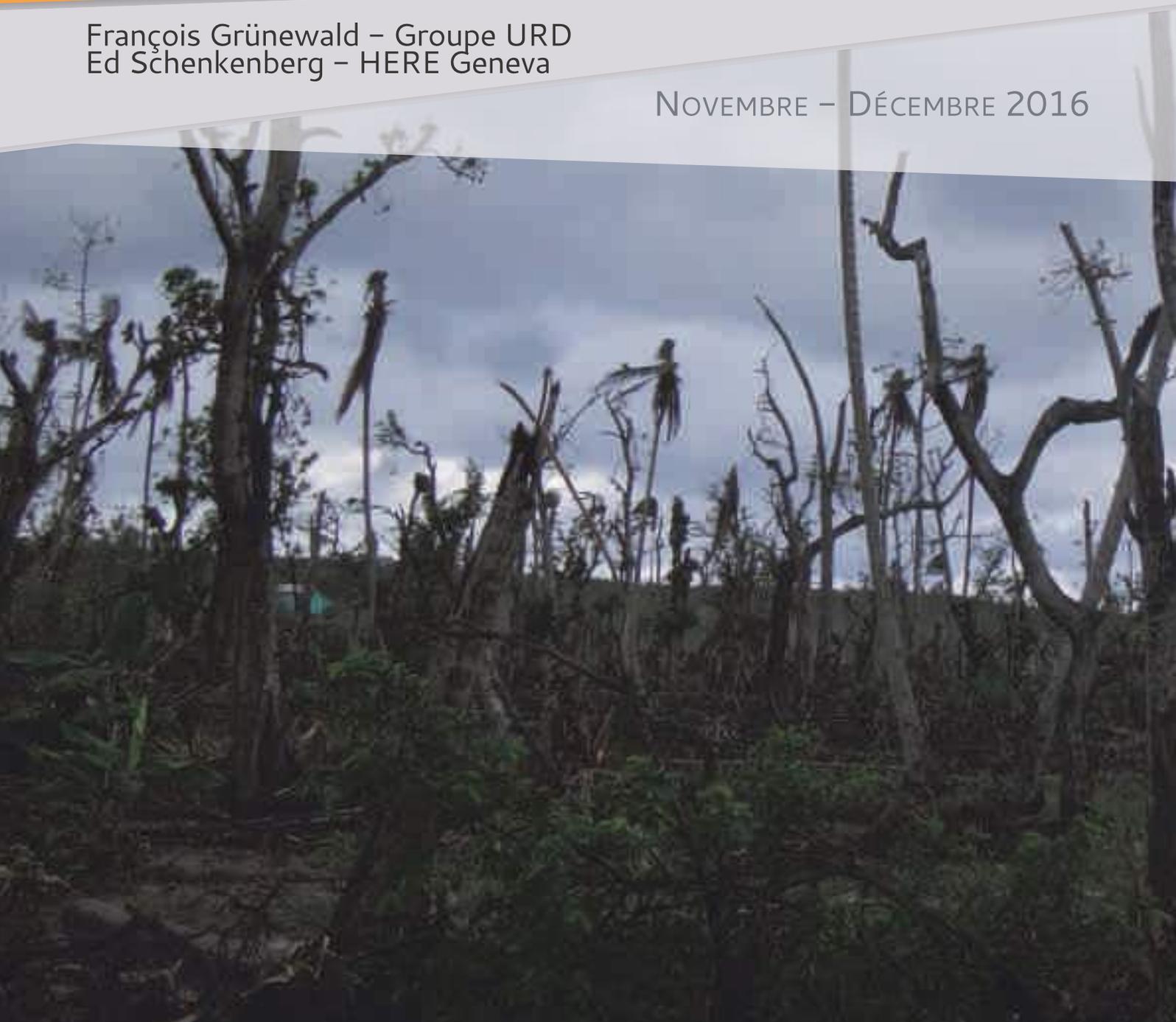


# *ÉVALUATION EN TEMPS RÉEL : RÉPONSE À L'OURAGAN MATTHEW EN HAÏTI*

François Grünewald – Groupe URD  
Ed Schenkenberg – HERE Geneva

NOVEMBRE – DÉCEMBRE 2016





## *Note de précaution*

L'équipe qui a conduit l'Évaluation en Temps Réel (ETR) de la réponse internationale à l'Ouragan Matthew en Haïti souligne le caractère collectif de cette initiative prise par un certain nombre de pays donateurs. Elle remercie le Comité de Pilotage de l'ETR, qui comprend DfID, OFDA/USAID, le Canada, La Coopération Suisse, OCHA, la FICR, le CLIO et le CCO, pour leur support. Nous voudrions en particulier remercier DfID pour son soutien financier sans lequel cette ETR n'aurait pas été possible

Les auteurs ont tenté d'être fidèles aux événements et à la situation observés sur place ainsi qu'aux propos recueillis auprès des différentes personnes interrogées lors de la mission. La responsabilité des vues exprimées demeure celle des auteurs du rapport.

## *Les auteurs*

François Grünewald, directeur général et scientifique du Groupe URD

Ed Schenkenberg, directeur général de HERE – Geneva

# TABLE DES MATIÈRES

CARTE DE HAÏTI	4
LISTE DES ABRÉVIATIONS	5
RÉSUMÉ EXÉCUTIF	9
<b>RAPPORT</b>	<b>13</b>
<b>1. INTRODUCTION</b>	<b>15</b>
<b>2. CONTEXTE</b>	<b>17</b>
2.1. Principaux facteurs contextuels	13
2.2. Une grande hétérogénéité de l'impact de l'ouragan	13
<b>3. LES GRANDS CONSTATS DE L'ETR</b>	<b>15</b>
3.1. <b>Constat 1</b> : Bon retour sur investissement de la préparation aux désastres	15
3.2. <b>Constat 2</b> : Mobilisation rapide des acteurs internationaux	16
3.3. <b>Constat 3</b> : Des systèmes de télécommunication fragiles	18
3.4. <b>Constat 4</b> : Gestion erratique de l'information et évaluation compétitive des besoins	19
3.4.1. UN NIVEAU DE PRÉCISION INJUSTIFIÉ	20
3.4.2. L'UTILISATION DE DONNÉES OBSOLÈTES	20
3.4.3. LE MANQUE D'ÉVALUATIONS DES BESOINS CONJOINTES OU COORDONNÉES	21
3.4.4. DES INITIATIVES DE COLLECTE DES INFORMATIONS EN COMPÉTITION	22
3.5. <b>Constat 5</b> : Les défis logistiques induisant une réponse insuffisante	23
3.5.1. LES CONTRAINTES PHYSIQUES	23
3.5.2. LES CONTRAINTES DE SÉCURITÉ	23
3.5.3. LES CONTRAINTES SUR LES TRANSPORTS ET LE STOCKAGE	24
3.6. <b>Constat 6</b> : Des résultats variés dans les secteurs techniques	26
3.6.1. EAU, ASSAINISSEMENT ET HYGIÈNE : PLUTÔT UNE RÉUSSITE	26
3.6.2. LES ABRIS : UNE PRIORITÉ TRAITÉE DE FAÇON INSUFFISANTE	26
3.6.3. AIDE ALIMENTAIRE: FAIRE CE QU'IL FAUT OU FAIRE COMME IL FAUT	29
3.6.4. « CASH » : LA BONNE AVANCÉE MAIS NON SANS CERTAINS PROBLÈMES	30
3.6.5. LA SANTÉ: DES NIVEAUX VARIABLES DE SUCCÈS	31
3.6.6. PROTECTION	32
3.7. <b>Constat 7</b> : Fatigue des bailleurs et épuisement des ressources financières	33
3.8. <b>Constat 8</b> : Une coordination incertaine	34
3.8.1. LEADERSHIP DIVERSIFIÉ DES AUTORITÉS NATIONALES ET LOCALES	35
3.8.2. FAIBLE COORDINATION DU SYSTÈME INTERNATIONAL	36
3.9. <b>Constat 9</b> : la redevabilité envers les populations dépend de chacune des agences	38
3.10. <b>Prochaine étape</b> : une approche intégrée et une transition rapide vers la réhabilitation	39
<b>4. RECOMMANDATIONS</b>	<b>41</b>
4.1. Recommandations clés pour améliorer la réponse en cours	41
4.2. Recommandations clés pour la résilience et la GRD à long terme en Haïti	42
4.3. Recommandations clés pour le secteur humanitaire	43
4.4. Recommandations clés dans le contexte du « Grand Bargain »	45
4.5. Résumé des constats et recommandations associées	46
<b>ANNEXES</b>	<b>55</b>
<b>ANNEXE N°1</b> Termes de référence de "l'ETR Matthew"	57
<b>ANNEXE N°2</b> Itinéraire et programme de l'ETR	60
<b>ANNEXE N°3</b> Documents consultés	66

# Carte de Haïti



# Liste des abréviations

<b>ACAPS :</b>	Assessment Capacities Project
<b>ACF :</b>	Action contre la faim
<b>ACTED :</b>	Agence de coopération technique pour le développement
<b>AFD :</b>	Agence française de développement
<b>BM :</b>	Banque mondiale
<b>CARICOM :</b>	Caribbean Community (Regional Organisation)
<b>CCCM :</b>	Global Camp Coordination and Camp Management Cluster
<b>CCO :</b>	Comité de coordination des ONG
<b>CCRIF :</b>	Caribbean Catastrophe Risk Insurance Facility
<b>CERF :</b>	Central Emergency Response Fund
<b>CGIS :</b>	Corrugated Galvanized Iron Sheet
<b>CHF :</b>	Franc suisse (Confédération Helvétique Franc)
<b>CLIO :</b>	Comité de liaison inter-ONG
<b>CNSA :</b>	Coordination nationale pour la sécurité alimentaire
<b>COUC :</b>	Centre des opérations d'urgence communal
<b>COUD :</b>	Centre des opérations d'urgence départemental
<b>COUN :</b>	Centre des opérations d'urgence national
<b>CRS :</b>	Catholic Relief Services
<b>CRH :</b>	Croix-Rouge haïtienne
<b>CWC :</b>	Communicating with Communities
<b>DaLA :</b>	Damage and Loss Assessment
<b>DART :</b>	Disaster Assistance Response Team (déployée par OFDA)
<b>DEVCO :</b>	Directorate-General for International Cooperation and Development (Commission européenne)
<b>DFID :</b>	Department for International Development (gouvernement britannique)
<b>DHC :</b>	Deputy Humanitarian Coordinator
<b>DIH :</b>	Droit international humanitaire
<b>DINEPA :</b>	Direction nationale de l'Eau potable et de l'Assainissement
<b>DPC :</b>	Direction de la Protection civile
<b>DTM :</b>	Displacement Tracking Matrix

<b>EAH :</b>	Eau, assainissement, hygiène
<b>ECHO :</b>	European Commission Humanitarian and Civil Protection Office
<b>EERC :</b>	European Emergency Response Centre
<b>EMER :</b>	Équipe multisectorielle d'évaluation d'urgence
<b>EOC :</b>	Emergency Operation Centre (English name for the COUN)
<b>ERT :</b>	Emergency Response Team (OCHA)
<b>ERU :</b>	Emergency Response Units (Croix-Rouge)
<b>ETC :</b>	Emergency Telecommunications Cluster
<b>ETR :</b>	Evaluation en temps réel
<b>FACT :</b>	Field Assessment Coordination Team (FICR)
<b>FAO :</b>	Food and Agriculture Organisation
<b>FED :</b>	Fonds européen de développement
<b>FICR :</b>	Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge
<b>FMI :</b>	Fonds monétaire international
<b>FONDEF :</b>	Fondation pour le Développement et l'Éducation des enfants
<b>GB :</b>	Grand Bargain
<b>GHDI :</b>	Good Humanitarian Donorship Initiative
<b>GSM :</b>	Global System for Mobile Communications
<b>GRD :</b>	Gestion des risques et désastres
<b>HCT :</b>	Humanitarian Country Team
<b>HIP :</b>	Humanitarian Implementation Programme (ECHO)
<b>HMMI :</b>	Haiti Mobile Money Initiative
<b>IDRL :</b>	International Disaster Response Law
<b>LRRD :</b>	Linking Relief, Rehabilitation and Development
<b>MARNDR :</b>	Ministère de l'Agriculture, des Ressources naturelles et du Développement durable
<b>MCDA :</b>	Military and Civil Defence Assets
<b>MDM :</b>	Médecins du Monde
<b>MSF :</b>	Médecins sans frontières
<b>MINUSTAH :</b>	Mission des Nations unies pour la Stabilisation en Haïti
<b>MIRA :</b>	Multi-Cluster/Sector Initial Rapid Assessment
<b>MTPTC :</b>	Ministère des Travaux publics, des Transport et Communications
<b>NFI :</b>	Non-Food Item
<b>NOAA :</b>	National Oceanic and Atmospheric Administration (U.S.)
<b>PAM :</b>	Programme alimentaire mondial
<b>OCHA :</b>	Office for Coordination of Humanitarian Affairs (UN)

<b>OCDE :</b>	Organisation de coopération et de développement économiques
<b>OFDA :</b>	Office for Foreign Disaster Assistance (U.S.)
<b>OIM :</b>	Organisation internationale des migrations
<b>OMS :</b>	Organisation mondiale de la santé
<b>ONG :</b>	Organisation non gouvernementale
<b>PDNA :</b>	Post Disaster Needs Assessment
<b>PNH :</b>	Police nationale haïtienne
<b>PNUD :</b>	Programme des Nations unies pour le développement
<b>RC/HC :</b>	Resident Coordinator/Humanitarian Coordinator
<b>SIMEX :</b>	Exercice de simulation
<b>TSF :</b>	Télécommunication sans frontières
<b>UNDAC :</b>	United Nations Disaster Assessment and Coordination
<b>UNDAF :</b>	United Nations Development Assistance Framework
<b>UNICEF :</b>	United Nations Children’s Fund
<b>USAID :</b>	U.S. Agency for International Development (gouvernement des États–Unis)
<b>USD :</b>	Dollar américain
<b>WHS :</b>	World Humanitarian Summit (Sommet humanitaire mondial)



A construction worker wearing a red hard hat and a blue sleeveless shirt is carrying a large roll of corrugated metal on a roof. The worker is standing on a wooden structure, and the background shows a clear blue sky with some clouds. The image is partially covered by a brown diagonal overlay on the right side.

# RÉSUMÉ ÉXÉCUTIF

Les 3 et 4 octobre 2016, un ouragan de catégorie 4 – connu sous le nom d’ouragan Matthew – a frappé les départements de Grand’Anse et Sud (sud-ouest d’Haïti), touchant une population d’environ 2,1 million de personnes. Premier désastre majeur depuis le Sommet humanitaire mondial (WHS, mai 2016) à Istanbul, la réponse internationale à Matthew s’est déroulée dans un contexte particulier : les engagements du WHS, en particulier ceux liés aux accords du « Grand Bargain » entre les grands bailleurs, les gouvernements et les grandes agences vont-ils avoir un impact concret ? Constate-t-on des évolutions notables au niveau des modalités avec lesquelles les bailleurs fixent leurs priorités et conçoivent leurs opérations suite aux 51 engagements du « Grand Bargain ».

Conscient que la mise en place de réformes dans le secteur humanitaire et leur mise en place pratique sur le terrain prennent du temps, un petit groupe de bailleurs – en liaison avec un certain nombre d’organisations – a commandité une évaluation indépendante en temps réel de la réponse internationale à l’ouragan Matthew, qui s’est déroulée sous l’égide d’un comité de pilotage multi-acteurs. Le cadre analytique choisi pour cette ETR est celui des engagements du « Grand Bargain » dans le but de mettre en place ce dernier. Cette ETR a été conduite par deux experts indépendants durant les semaines 6 et 7 de la réponse, soit entre le 13 et le 29 novembre 2016.

Les termes de référence de l’ETR ont notamment porté sur les questions suivantes :

- La réponse internationale mise en place par les agences humanitaires internationales a-t-elle été efficace, efficiente, pertinente et dans les délais ?
- La planification et la mise en place de la réponse reflète-t-elle les engagements du Grand Bargain ?

En se concentrant sur ces questions, le rapport de l’ETR présente neuf grands constats qui couvrent :

1. La préparation aux désastres ;
2. La mobilisation des acteurs internationaux ;
3. Les systèmes de télécommunication ;
4. La gestion de l’information et les évaluations des besoins ;
5. La logistique et ses défis spécifiques ;
6. Les enjeux techniques et sectoriels ;
7. La réponse des bailleurs et la mobilisation financière ;
8. La coordination et le leadership ;
9. La redevabilité envers les personnes affectées.

Ces sujets seront couverts en détail dans le rapport. Les principaux constats de l’ETR sont les suivants : si la réponse internationale a fait montre d’améliorations significatives par rapport aux précédentes réponses aux catastrophes survenues en Haïti, on constate encore un certain nombre de faiblesses ainsi que des différences notoires de compréhension sur l’amplitude et la complexité de la crise selon les institutions. Celles-ci ont donc répondu à des vitesses différentes, avec des degrés variables d’implication des sièges et des succès variables selon les secteurs. Les efforts réalisés dans le secteur de la préparation aux désastres et le renforcement des résiliences entrepris depuis 2010 ont eu un impact important : les stocks pré-positionnés et la présence de personnel formé ont permis un démarrage rapide de la réponse et ce, avant même que les télécommunications soient rétablies. Le *leadership* national et la coordination sous l’égide de la Protection civile haïtienne ont été en place au bon moment, malgré les difficultés induites par l’absence de loi nationale sur les désastres. Par ailleurs, la présence de l’UNDAC durant la période initiale n’a pas permis une mise en place rapide d’un système efficace de coordination internationale. Par la suite, OCHA a pu commencer à assumer son rôle une fois ses capacités renforcées. Néanmoins, au moment de l’ETR, il n’existait encore aucune vision globale des besoins dans les zones les plus touchées ni du type d’assistance reçu.

Ces difficultés dans la réponse ont eu un certain nombre de conséquences, mais l'ETR en souligne une tout particulièrement : avec des approches sectorielles et certains secteurs moins performants que d'autres, certaines communautés ont reçu divers services, notamment dans le domaine de l'eau et de l'assainissement, et d'autres moins, alors même que l'on dénote également des besoins urgents en alimentation et en abris. La priorité est à la mise en place prioritaire d'une approche holistique combinant la délivrance simultanée de différents services. Une coordination intersectorielle mise en place au niveau des territoires doit guider la réponse, plutôt que de rester sur une approche par secteur qui opère principalement en silo.

Enfin, comme le « Grand Bargain » joue un rôle central dans l'ETR, il est important de résumer ici les conclusions de ce travail face aux engagements pris dans ce cadre :

### *Plus de support aux institutions locales et nationales*

Les autorités haïtiennes ont assumé leur rôle dans le management et la coordination de la réponse à l'ouragan Matthew. Peu d'acteurs remettent en cause ce *leadership* national qui, de prime abord, semble en ligne avec le « Grand Bargain », lequel souligne l'importance du rôle des gouvernements locaux et nationaux. Néanmoins, Haïti était en période électorale au moment de l'ouragan. De plus, même en temps normal, Haïti est un pays dans lequel les mauvaises pratiques politiques ou financières sont loin d'être absentes : le besoin d'un espace humanitaire et d'actions régies par les principes est donc évident, ce qui implique que la reconnaissance du *leadership* des autorités nationales n'implique pas un retrait des agences internationales de leur rôle de « *co-lead* » mais, au contraire, un renforcement de leur rôle de support à des initiatives dans lesquelles les autorités joueront un rôle essentiel. L'ETR a ainsi repéré un certain nombre de pratiques bonnes et mauvaises.

### *Augmenter l'utilisation et améliorer la coordination de la programmation des opérations basées sur le transfert d'espèces*

Le « Grand Bargain » attache une grande importance à l'augmentation de l'utilisation du « cash » et des coupons dans les stratégies opérationnelles car il peut avoir un effet transformationnel majeur sur l'assistance humanitaire au niveau du renforcement du pouvoir de décision des communautés, de la dynamisation des marchés et de l'accélération des processus de réhabilitation économiques et sociales. En Haïti, le PAM a rapidement assuré un rôle préminent dans la coordination des approches *cash*, mais comme cette modalité peut être utilisée dans de nombreux autres secteurs que l'aide alimentaire, d'intenses négociations ont démarré. Ceci a induit la mise en place d'une coordination *cash* intersectorielle sous l'égide d'OCHA. L'ETR a vu de nombreuses opportunités de développement des approches « cash » en Haïti à partir du moment où ces dernières s'appuient sur les expériences et coutumes existants dans l'île, s'ancrent dans les mécanismes existants de crédit et de finance, et que l'on suit avec attention l'impact des programmes « cash » sur le fonctionnement des marchés et la sécurité des personnes.

### *Améliorer les évaluations des besoins conjoints et impartiales*

S'il est bien un sujet qui aurait pu être mieux géré et coordonné dans la réponse à l'ouragan Matthew, c'est celui de la collecte d'informations et de la coordination des évaluations et analyses des besoins. Très tôt dans la réponse, certaines informations, notamment celles sur liées au nombre de morts, ont vite été très « chargées » politiquement. Différentes formes et initiatives d'évaluation des besoins, comportant un certain degré de compétition, ont été mises en place, ce qui, dans un contexte de financement sous contrainte, pourrait devenir un facteur négatif freinant le partage des données et les planifications collectives. Les faiblesses initiales d'OCHA ont induit également de nombreuses difficultés en termes de gestion de l'information.

Dans le domaine des abris en particulier, l'Appel Flash du 10 octobre et sa révision de novembre démontrent un manque de données fiables et consolidées. Le renforcement d'OCHA et l'arrivée d'un Coordinateur humanitaire adjoint ont permis d'améliorer significativement cette gestion de l'information, mais la rotation rapide des équipes fait que la gestion de la chaîne d'information restera difficile.

### *La révolution « participative »*

Le « Grand Bargain » souligne l'importance d'impliquer les populations et communautés affectées dans les processus de décision qui auront un impact sur leurs vies et d'assurer que les agences partagent avec elles les informations sur leurs plans et leurs activités. La réponse en Haïti montre que de nombreux engagements sur ce sujet restent encore du domaine de la bonne intention, voire d'une prise de conscience secondaire. Si l'ETR a constaté des exemples de bonnes pratiques où des ONG ont déployé des experts sur l'engagement communautaire, seule une minorité fait de cette question un enjeu opérationnel primordial. Grâce à un bailleur de fonds qui a fait de cette question une de ses priorités, une institution spécialisée dans les médias a pu être impliquée dans la diffusion des informations sur l'aide humanitaire. Enfin, il est à noter que dans le cadre du renforcement d'OCHA, un coordinateur a été déployé au niveau de la communication avec les communautés affectées.

### *Renforcer l'interaction entre les acteurs humanitaires et de développement*

Comme dans chaque désastre, la reconstruction a démarré le jour après le passage de l'ouragan Matthew. Cela signifie que les acteurs humanitaires et de développement doivent travailler plus étroitement ensemble, et que leur défi commun est d'assurer un lien entre les différents plans humanitaires et les stratégies de développement. En Haïti, il s'agit d'une tâche difficile non seulement du fait du contexte politique mais aussi de la pléthore de plans et de stratégies. Une des difficultés majeures est liée au fait que certains bailleurs majeurs étaient en cours de départ de Haïti avant l'arrivée de l'ouragan. Si leur départ a par conséquent été décalé, il reste encore à évaluer quel sera l'effet de leur départ de Haïti face aux besoins de financement pluriannuel pour la reconstruction mais aussi face aux risques de désastre toujours existants.

Les recommandations présentées par l'ETR couvrent quatre niveaux :

1. Suggestions pour d'immédiates améliorations de la réponse en cours ;
2. Renforcement de la résilience et de la des risques et désastres en Haïti ;
3. Changement à long terme pour le système humanitaire ;
4. Recommandations visant plus spécifiquement les enjeux du « Grand Bargain ».

# RAPPORT





# 1. INTRODUCTION



Cette évaluation en temps réel (ETR) indépendante a été commanditée par un groupe de bailleurs de fonds en consultation avec un certain nombre d'agences internationales et de réseaux d'ONG qui ont constitué le comité de pilotage de l'ETR. L'objectif principal des ETR est d'améliorer la réponse en cours tout en facilitant l'apprentissage. Elles tentent de créer un espace propice au dialogue et à la réflexion sur les réalisations et les contraintes tout en présentant une composante liée à la redevabilité. Conduite les semaines 6 et 7 après le passage de l'ouragan Matthew en Haïti, cette ETR représente une opportunité unique :

- Pour comprendre si la réponse, guidée par l'Appel Flash et mise en place par les agences internationales a été efficace, efficiente, pertinente et dans les délais ;
- Pour comprendre si la planification et la mise en œuvre de la réponse reflètent les engagements du « Grand Bargain ».

Suite à l'accord entre les grands bailleurs de fonds et les agences d'aide en mai 2016 durant le Sommet humanitaire mondial (WHS) d'Istanbul, les engagements du « Grand Bargain » (GB) représentent à la fois une série d'opportunités clés pour améliorer le système et un nombre considérable de défis. Puisque l'ouragan Matthew est le premier grand désastre à cinétique rapide depuis le WHS, la réponse internationale représente une occasion particulièrement importante pour évaluer cette dernière dans le cadre du GB. Il a ainsi été demandé à l'équipe de l'ETR d'utiliser les engagements du « Grand Bargain » comme cadre analytique de l'évaluation.

Suite à une série de réunions et d'entretiens pré-mission, notamment avec des acteurs des premiers jours de la réponse, l'équipe d'ETR s'est rendue en Haïti et a passé une semaine sur le terrain (Jérémie et les Cayes dans les départements Sud et Grand'Anse) et une semaine à Port-au-Prince. L'approche méthodologique comportait l'établissement d'une « ligne des temps » pour mieux comprendre les efforts de préparation et de réponse des différents acteurs. L'équipe a regardé en détail les opérations en cours, y compris la délivrance des secours, la gestion de l'information, la mobilisation des ressources, la coordination et les partenariats mis en place ainsi que les perspectives de réhabilitation. Avant de quitter Haïti, l'équipe de l'ETR a partagé un document de sept pages (en français et en anglais) présentant ses constats préliminaires avec les parties prenantes immédiates, et a réalisé plusieurs sessions de restitution avec ces derniers.

Après un premier chapitre décrivant le contexte de la réponse à l'ouragan Matthew dans le contexte politique et environnemental haïtien, le rapport présente neuf constats principaux, allant de la préparation à l'ouragan à la redevabilité envers les populations affectées, via les défis logistiques, les spécificités programmatiques et la coordination. Tout au long de ces sections, le rapport tente de mettre en perspective les constats par rapport aux principaux engagements du « Grand Bargain ». Le dernier chapitre présente des recommandations à quatre niveaux :

- (1) suggestions pour des corrections immédiates de la réponse en cours ;
- (2) suggestions pour le renforcement de la résilience et de la gestion du risque de désastre en Haïti ;
- (3) suggestions pour des changements à long terme du système humanitaire ;
- (4) recommandations plus spécifiques en relation avec le « Grand Bargain ».

---

<sup>1</sup> Voir Annexe 1 pour les Termes de référence (TdR).

<sup>2</sup> Voir Annexe 2 pour l'itinéraire et le calendrier des réunions.

## 2. CONTEXTE

The image shows a complex, interconnected metal framework, likely a telecommunications tower or antenna structure, that has been severely damaged. The structure is composed of numerous grey metal beams and cross-braces, many of which are bent, broken, or collapsed. The background is filled with dense green foliage and trees, suggesting a rural or forested area. A large, solid green triangle is positioned in the upper right quadrant of the image, containing the white text '2. CONTEXTE'.

## 2.1. Principaux facteurs contextuels

Haïti se trouve dans les Caraïbes sur la trajectoire des cyclones saisonniers et est régulièrement affectée par des événements extrêmes. Cela étant, l'ouragan Matthew (de catégorie 4) qui a frappé l'île les 3 et 4 octobre 2016, fut un des plus forts de la dernière décennie. Du fait des dégradations sur l'environnement (notamment la déforestation), les ouragans ont des effets secondaires particulièrement dévastateurs, causant inondations et glissements de terrain. De plus, dans les dernières années, Haïti a été confrontée à une sécheresse pluriannuelle, entraînant une forte insécurité alimentaire dans un environnement lui-même fragilisé par des ouragans répétés, ainsi que par une dramatique épidémie de choléra.

En plus de ces facteurs environnementaux, Haïti a vécu des années, si ce n'est des décennies, de très mauvaise gouvernance, d'instabilité politique et de turbulences. La Mission des Nations Unies pour la Stabilisation d'Haïti (MINUSTAH) est en place dans le pays depuis 2004 et a probablement évité un effondrement politique total en soutenant l'organisation d'élections. La présence de la MINUSTAH a néanmoins été une source de tensions, d'abord parce que sa présence dans la durée n'est pas complètement comprise, ensuite parce qu'elle est accusée d'avoir amené le choléra dans le pays.

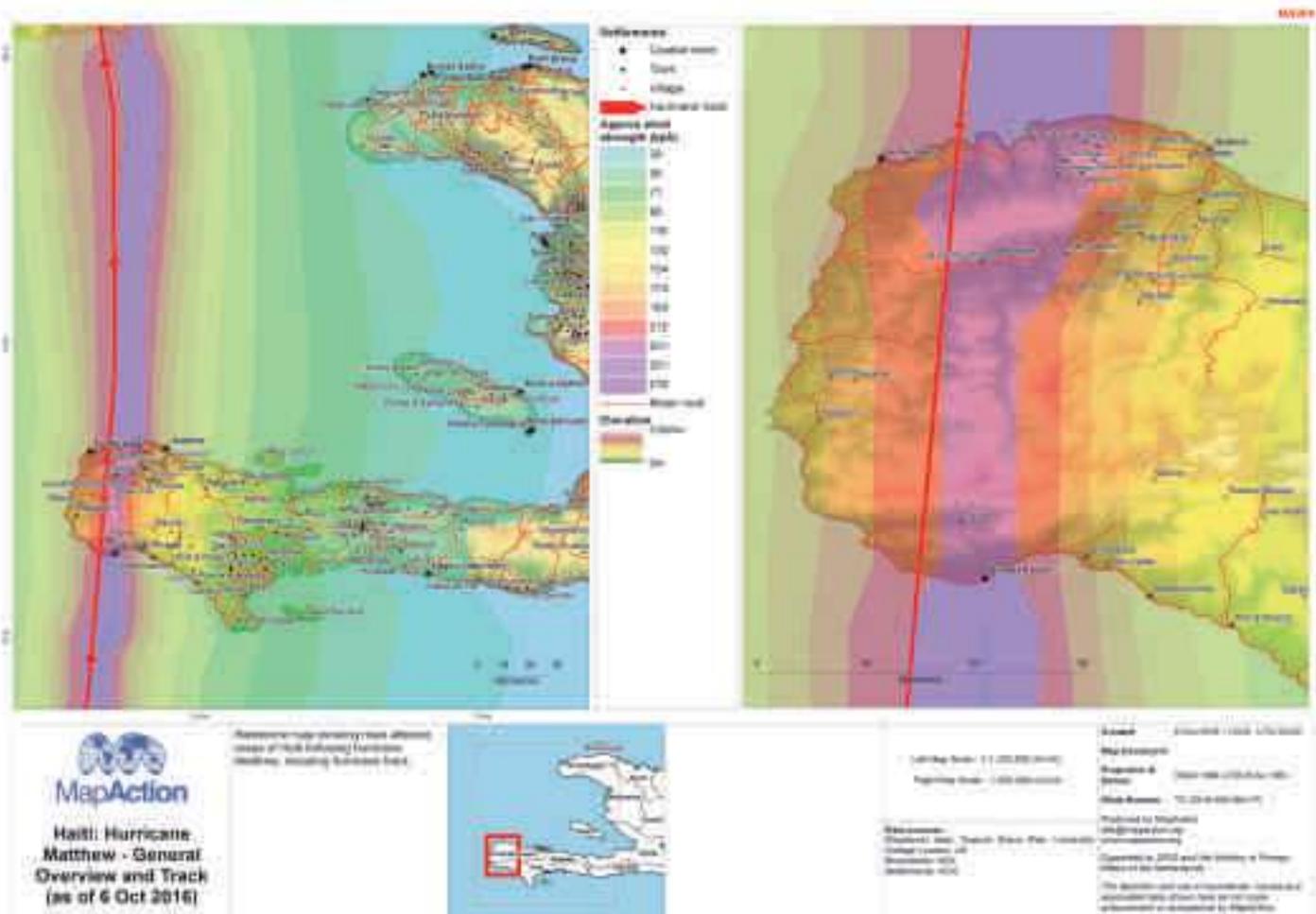
Le séisme de 2010 en Haïti a vu les principales structures du gouvernement sérieusement affectées, y compris au niveau de leurs ressources humaines. Le gouvernement s'est alors trouvé en partie mis sur la touche et dépassé par les acteurs internationaux qui, grâce à des efforts importants de mobilisation de fonds, avaient des ressources considérables pour apporter les secours. Tout ce qui arrive désormais en Haïti est donc fortement influencé par ces expériences difficiles et la réponse à l'ouragan Matthew ne fait pas figure d'exception. L'ouragan a frappé le pays juste avant des élections présidentielles et parlementaires qui, de ce fait, furent décalées de six semaines. Bien que le gouvernement ait rapidement fait appel à l'aide internationale, il n'a pas fait de déclaration de désastre national, en partie semble-t-il pour des raisons politiques et économiques.

## 2.2. Une grande hétérogénéité de l'impact de l'ouragan

Matthew a touché la terre près du lieu Les Anglais (sud-ouest d'Haïti) le 4 octobre vers 11h00 UTC, avec des vents pouvant atteindre 230 km/h. Le cyclone et sa vague cyclonique ont touché une large bande de côte sur toute l'extrémité de la péninsule du Grand Sud, notamment les départements du Sud et de Grand'Anse, puis il a traversé Haïti avec un impact décroissant du Sud vers le Nord. Le vent a eu un impact dévastateur sur les habitats et la végétation, avec de grandes variations en fonction du lieu, de son altitude et de l'orientation de la zone. Les zones côtières ont été particulièrement touchées par une forte mais lente vague de cyclone d'une hauteur d'environ 1,5 m.

Si la péninsule du Grand Sud – une zone agricole parsemée de petites bourgades – a été particulièrement affectée, d'autres régions d'Haïti ont également été frappées par Matthew, comme l'île de la Gonâve, l'Artibonite, les Nippes, et le Nord-Ouest, qui comptent parmi les zones les plus pauvres d'Haïti et avait déjà été touchées par des années de sécheresse. Les quelques ONG travaillant dans ces départements ont appelé à ce qu'ils ne soient pas complètement oubliés dans la réponse, notamment parce qu'ils ont été touchés par de grandes inondations quelques jours après le passage de Matthew.

## Carte des régions les plus touchées après le passage de l'ouragan Matthew





# 3. LES CONSTATS DE L'ETR





**Zone forestière où les arbres ont été étêtés**

### *3.1. Constat 1 : Bon retour sur investissement de la préparation aux désastres*

La gestion du risque de désastre (GRD) fait partie du paysage de l'aide en Haïti depuis de nombreuses années, ainsi que l'agenda sur la résilience. L'équipe d'ETR a vu de nombreuses mesures de préparation s'avérer efficaces, notamment les alertes, le pré-positionnement de stocks, la formation et la mise en place de plans de contingences.

Du fait du syndrome « crier au loup », de nombreux Haïtiens n'ont pas pris immédiatement au sérieux les appels à l'évacuation ou ont été réticents à évacuer, mais de façon globale, la consigne a été plutôt bien respectée par rapport à d'autres événements du passé. L'alerte a été donnée dès que la formation de l'ouragan a été repérée sur les images satellites, soit quelques jours avant qu'il ne touche Haïti. L'incertitude initiale sur sa trajectoire a créé un peu de confusion au départ mais, dès qu'il a été clair que l'ouragan allait toucher Haïti, les messages d'évacuation ont été envoyés à la population en utilisant tous les moyens possibles, y compris les mégaphones. Le Centre des Opérations d'Urgence National (COUN) a été actif le samedi 1 octobre. Les instructions ont aussi été données aux centres départementaux et communaux des opérations d'urgence (COUD et COUC ainsi qu'aux municipalités et aux branches de la Croix-Rouge haïtienne). Les évacuations ont été facilitées par le fait que les sites d'accueil temporaire avaient été identifiés à l'avance.

Les Mairies et la Direction de la Protection Civile (DPC) ont également reçu l'instruction d'acheter de la nourriture et des ustensiles de base sur place mais aussi de faire quelques réserves, y compris en eau, dans les sites d'accueil temporaires. Grâce à des projets en cours (tel que le programme sur la résilience financé par DFID et le programme EAH/Choléra), des partenaires travaillant dans la zone touchée par Matthew – comme UNICEF, ACTED, CARE, MDM et la FAO – ont pu pré-positionner des équipes, des ressources et des secours (bâches, tablettes de purification, petits équipements pour le déblaiement des routes, etc.) avant le passage de Matthew. Le premier octobre, USAID/OFDA a pré-positionné des biens de secours d'urgence pour un total de 8.000 familles en Artibonite, Jacmel, Jérémie, aux Cayes, et à Port-au-Prince à travers son partenaire l'IOM. De plus, USAID/OFDA a mis à disposition de certains de ces partenaires environ 200.000 USD pour renforcer leurs capacités à réagir vite dans différents secteurs (abris, eau et assainissement, etc.). En termes d'assistance alimentaire, le PAM a pu, grâce à un financement canadien, stocker des denrées alimentaires dans les zones qui allaient être affectées par Matthew. Ces différentes actions ont permis de démarrer les opérations le lendemain du passage de l'ouragan.

En termes de formation et de mobilisation des acteurs nationaux, la DPC et son COUN ont joué un rôle central dans le management de la préparation de la réponse. En juin et en août, le COUN a conduit deux exercices de simulation (SIMEX), dont l'un sur la réponse à un ouragan qui a pris place dans les départements actuellement touchés par Matthew (Sud, Grand'Anse et Ouest)<sup>3</sup>. De plus, plusieurs ONG et agences de l'ONU supportaient les COUD et COUC du "Grand Sud" depuis plusieurs années.

De nombreux personnels du COUN et des COUD sont financés par des acteurs internationaux, en particulier USAID/OFDA et le PNUD (projet financé par ECHO). Les investissements dans l'agenda de résilience en Haïti par des bailleurs comme ECHO, DFID, la Suisse, le Canada et la Banque mondiale, ont également contribué à ce meilleur état de préparation aux désastres, très visible en comparaison de ce qu'était la situation lors des ouragans de 2004 et 2008, ou lors du séisme de 2010.

#### **Engagement du « Grand Bargain » : Plus de support pour les acteurs nationaux et locaux de la réponse**

Suite à des années d'investissement dans le renforcement des capacités de la protection civile aux niveaux national, départemental et communal (COUN, COUD, et COUC), et à la prise en compte des leçons tirées des difficultés et frustrations rencontrées après le séisme de 2010, des progrès, notamment au niveau national, ont été réalisés. Néanmoins, les possibilités de renforcement des niveaux COUD et COUC demeurent encore importantes.

En 2016, USAID/OFDA<sup>4</sup> a financé l'OIM à hauteur de 700.000 USD afin de pré-positionner des secours d'urgence en Haïti à la disposition des organisations internationales et des acteurs locaux de la réponse, comme la DPC ou la Croix-Rouge haïtienne (CRH). Avant l'ouragan Matthew, l'OIM a pu pré-positionner ses stocks (kits d'hygiène, bâches, bidons) à la fois dans son entrepôt central de Port-au-Prince et dans hangars dans les départements d'Artibonite, Grand'Anse, Sud et Sud-Est. De la même façon, l'UNICEF a pu renforcer le Département des Urgences de la Direction Nationale de l'Eau Potable et de l'Assainissement (DINEPA) depuis le séisme de 2010, et avait assisté la DINEPA plus tôt en 2016 pour répartir du matériel d'urgence dans chacune des zones à risques. L'UNICEF a remarqué que, face à l'ampleur de la catastrophe en cours, ces stocks ont été bien limités, suggérant que les disponibilités de financement pour la préparation aux désastres restent encore bien insuffisantes dans un contexte comme Haïti si exposé aux risques. Néanmoins, et malgré leurs limites, l'ETR note que ces investissements dans la préparation ont joué un rôle important dans le développement d'une certaine confiance entre les institutions nationales et internationales dans un contexte où les cicatrices laissées par le séisme de 2010 et la gestion désastreuses des relations entre institutions nationales et acteurs internationaux sont encore sensibles.

<sup>3</sup> En mai 2016, un SIMEX a eu lieu sur un scénario séisme/tsunami dans le nord du pays.

<sup>4</sup> Haiti Program Summary, USAID'S office OF U.S. foreign disaster assistance (USAID/OFDA) fiscal year (FY) 2016.

## 3.2. Constat 2 : Mobilisation rapide des acteurs internationaux

Les prédictions météorologiques précoces sur l'ouragan Matthew ont induit un niveau significatif d'activités mais aussi de mobilisation de ressources et de capacités de réponse d'urgence en Haïti et dans la région, notamment de la part des acteurs internationaux, qu'ils soient bailleurs, militaires, agences des Nations unies ou ONG internationales.

Tout d'abord, certains bailleurs présents à Port-au-Prince ont mis en place des cellules de crise dans leur ambassade et ont mobilisé des équipes d'urgence. Pour les États-Unis par exemple, l'équipe régionale Disaster Assistance Response (DART) a été activée le 3 octobre, avec des personnels aux Bahamas, à la Jamaïque et en Haïti. A Washington, une équipe de gestion de la réponse a également été mobilisée très tôt pour coordonner la réponse humanitaire régionale. Le déploiement des DART permet de combiner les rôles de bailleur, de coordinateur et d'acteur opérationnel, et au pic de la réponse initiale l'équipe DART en Haïti était forte de cinquante personnes, Haïtiens et Américains confondus. Lors du passage de l'ETR, du personnel DART était encore basé dans les départements de Grand'Anse (Jérémie) et du Sud (Les Cayes), ainsi qu'à Port-au-Prince. Arrivée juste après l'ouragan, la Disaster Assessment Team du Canada (CDAT) a finalement décidé que, plutôt que d'envoyer encore du personnel, le Canada devrait plutôt mobiliser des ressources financières. A la demande du gouvernement haïtien, l'Union européenne a déployé une équipe du Mécanisme de Protection civile européen ainsi que des experts régionaux d'ECHO.

De plus, un certain nombre de pays de la région ou ayant une présence dans la zone, notamment les États-Unis, la République dominicaine, Cuba, le Venezuela, la France et les Pays-Bas (les deux derniers dans le cadre du Mécanisme de Protection civile européen) ont mobilisé des moyens militaires et de défense civile (MCDA). Les hélicoptères et les bateaux mobilisés se sont avérés extrêmement utiles pour le transport des hommes et des biens vers les zones. Parmi les autres MCDA mobilisés, on notera des unités de potabilisation de l'eau et du matériel médical.

### **Engagement du « Grand Bargain » : Plus de support pour les acteurs nationaux et locaux de la réponse**

Le niveau avec lequel les agences internationales et de l'ONU ont fait des efforts particuliers suite à leurs engagements dans le « Grand Bargain » pour mieux travailler avec les acteurs nationaux et locaux est loin d'être clair. Le PAM, par exemple, a travaillé avec la FONDEF (Fondation pour le Développement et l'Éducation des Enfants), une organisation locale relativement bien implantée dans le Sud, mais semble avoir été plus motivé par des enjeux programmatiques et de mise en œuvre. D'autres agences font référence à la flexibilité et à l'agilité opérationnelle de certaines ONG locales, mais une de ces agences a noté le besoin d'un système de pré-certification pour les ONG locales avant de pouvoir les prendre comme partenaires de la réponse à une crise. La question de la définition d'une ONG nationale se pose de façon intéressante en Haïti. CARE, par exemple, est dans le pays plus de cinquante-quatre ans et y est enregistrée comme ONG haïtienne même si elle est dirigée par des internationaux. Une bonne pratique identifiée en termes de travail avec des acteurs nationaux est celle du mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge qui a réussi à renforcer de façon significative la CRH et à la mettre aux commandes avec un rôle central.

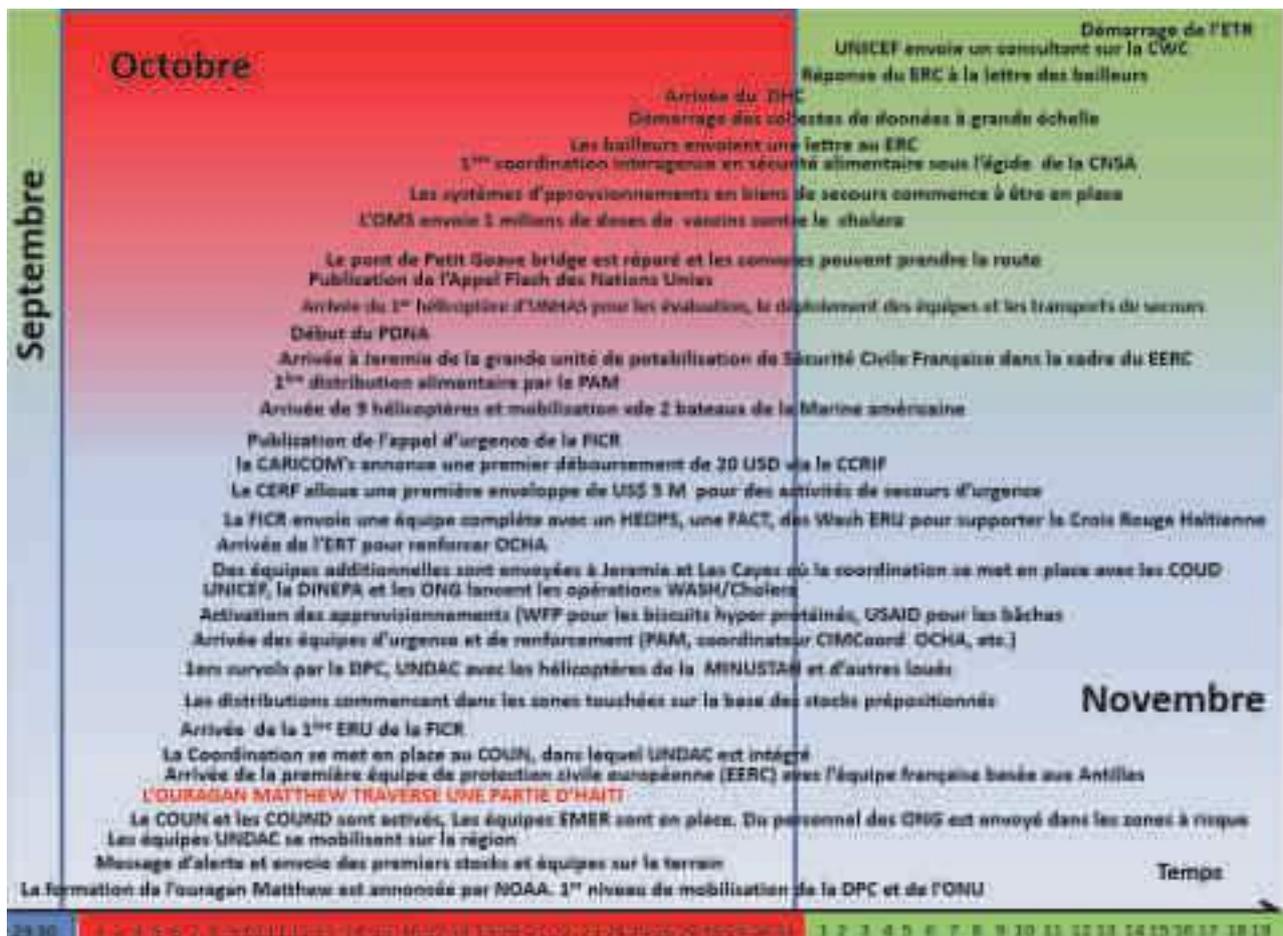
En ce qui concerne la réponse d'urgence de l'ONU, nombre d'agences avaient pré-positionné des stocks et déployé du personnel en Haïti ou dans la région. Au cœur de la réponse onusienne, on trouve l'équipe UNDAC, qui s'est co-localisée dans les locaux de la DPC à Port-au-Prince. Du fait de l'incertitude initiale liée à la trajectoire de Matthew, l'équipe s'était répartie sur l'ensemble des Caraïbes, ne rejoignant Haïti qu'après le 4 octobre. L'équipe UNDAC comprenait du personnel d'OCHA, des spécialistes des États membres accrédités par UNDAC ainsi que des experts d'ACAPs et de MapAction (financés par des arrangements séparés avec les bailleurs).

Les membres de l'UNDAC, les autorités, les représentants des ambassades et des bailleurs ainsi que les agences opérationnelles ont commencé les survols de reconnaissance sur la zone dès que les conditions climatiques l'ont permis pour faire un premier état de la situation « vu du ciel ».

On a pu constater un peu de confusion au démarrage. UNDAC n'a pas pu mettre en place un centre de coordination (On-Site Operations Coordination Centre – OSOCC) et le Centre de réception et d'orientation (Reception and Dispatch Centre – RDC) à l'aéroport n'a pu opérer que durant 24 h, après quoi il dû être fermé à la demande des autorités. Enfin, un certain nombre d'ONG internationales avaient elles aussi pré-positionné des stocks, à Port-au-Prince ou dans la région, et certaines avaient même envoyé des équipes dans les zones à risque quelques jours avant le désastre.

Beaucoup de personnels en place avant l'ouragan étaient soit des Haïtiens, soit des expatriés expérimentés ayant une bonne connaissance de Haïti. Pour ce qui est des équipes d'urgence déployées après le cyclone, on pouvait certes noter une grande compétence technique et même pour certains, une première expérience haïtienne suite au séisme de 2010, mais le manque de connaissance des spécificités socio-culturelles de Haïti fut un problème dans quelques cas. Pour réduire ce risqué potentiel, des équipes comme celles de USAID ont fait des efforts considérables pour faire travailler en binôme des personnels nationaux et internationaux. Les sciences sociales sont rarement une compétence demandée dans les équipes d'urgence et comme ces équipes sont en général déployées pour de courtes périodes, aucune mémoire institutionnelle n'a le temps de se mettre en place.

## Chronologie de la réponse



### 3.3. Constat 3 : Des systèmes de télécommunication fragiles

Comme il était prévisible dans le cas d'un cyclone, et comme déjà identifié lors du SIMEX de juillet 2016 dans le nord de Haïti, les télécommunications – en particulier les réseaux GSM – ont été l'un des « maillons faibles » de la chaîne de réponse.

Dès que Matthew a touché la péninsule du sud-ouest, les communications entre Port-au-Prince et l'ensemble de la zone affectée ont été coupées, plus de soixante-dix antennes du réseau téléphonique étant à terre. Même les bases de la MINUSTAH dans la zone ont été touchées et malgré les efforts de la compagnie téléphonique DIGICEL pour rétablir le réseau GSM aussi vite que possible, certaines zones sont restées injoignables entre un et trois jours. Les acteurs de terrain ont dû chercher des alternatives. Ainsi, dans plusieurs endroits, les responsables communaux ou départementaux ont pu utiliser les quelques téléphones satellites de la MINUSTAH, des agences de l'ONU ou des ONG quand ces derniers fonctionnaient. Dans les jours qui ont suivi le désastre, les systèmes satellitaires amenés sont devenus les pivots de la réponse.

A Jérémie, les téléphones satellites déployés au niveau du COUD par Télécoms sans Frontières (TSF) et les Scouts haïtiens furent le seul moyen de communication fut durant plusieurs jours. Grâce à cela, des experts ont immédiatement été envoyés sur le terrain en appui à la DPC. Pour l'ONU, le Cluster global des Télécommunications d'urgence a mobilisé une partie de ses capacités en *stand-by* pour rétablir des systèmes de communication au profit des COUD, des agences des Nations unies et de certaines ONG.

Du fait de l'importance critique des télécommunications pour une réponse efficace, il est important de noter que des souhaits pour la mise en place de systèmes de communication plus robustes et résilients ont été exprimés lors de l'ETR. En analysant cette faiblesse, l'équipe d'ETR s'est interrogée sur les options plus robustes et moins coûteuses dans la durée qui pourraient être mises en place en anticipation des désastres à venir.

### 3.4. Constat 4 : Gestion erratique de l'information et évaluation compétitive des besoins

Les processus de collecte et de consolidation de l'information sur les besoins furent assez erratiques. La crédibilité des évaluations des besoins a été fréquemment mise en question par la manque d'informations de qualité, tant en termes de précision qu'en termes de pertinence sur la durée, cela en raison de l'évolution rapide des situations sur le terrain. La coordination de ces processus a été plutôt faible.

#### 3.4.1. Un niveau de précision injustifié

Dans de nombreux documents en relation avec l'ouragan Matthew, l'équipe d'ETR a noté un désir de précision non seulement infondé, mais potentiellement contreproductif face au besoin de développer rapidement des hypothèses de travail opérationnalisables. Durant les premiers jours post-désastre, il est en effet fréquent que le système d'aide ne puisse présenter que des hypothèses de travail sur lesquelles doivent être prises des décisions. Les Appels Flash et autres documents similaires ne sont crédibles qu'en fonction de la façon dont ils clarifient ce point et rendent explicites la méthode et la base de formulation de ces hypothèses. L'équipe ETR a ainsi trouvé un certain nombre de documents, publiés dans les premiers jours après le passage du cyclone, qui donnaient des nombres très précis de personnes déplacées ou qui se réfèrent à des indicateurs dans des termes irréalistes quand on connaît les moyens de collecte d'information

durant ces quelques jours<sup>5</sup>. Le rapport d'une agence, par exemple, indique que « 2.128.708 personnes ont été affectées » et que « environ 86 écoles ont été utilisées comme des abris temporaires »<sup>6</sup>. Ces informations n'améliorent pas la crédibilité des documents et, en donnant l'impression que des données fiables sont disponibles, peuvent donner la fausse impression qu'un nombre suffisant d'informations étaient disponibles pour la mise en place d'une aide de qualité sur la durée. Les tensions entre le désir de précision et le besoin de développer rapidement des hypothèses de travail solides auraient pu être réduites par l'utilisation plus systématique des images satellitaires, des drones et d'outils comme OpenStreetMap, mais l'équipe d'ETR a noté que ces possibilités ont peu été utilisées.

### 3.4.2. *L'utilisation de données obsolètes*

Tandis que la situation post-ouragan évolue très vite, l'équipe d'ETR a remarqué que certaines agences continuaient d'utiliser des informations compilées lors des premiers jours. Dans des situations à cinétique rapide, les données enregistrées le jour n peuvent ne plus être pertinentes ou utiles si elles sont publiées le jour n+x. Au moment de l'ETR, la collecte d'information restait un exercice de rattrapage, et les systèmes, méthodologies et processus de gestion de l'information (collecte, traitement, diffusion) étaient tout juste en cours de mise en place. L'équipe d'ETR n'a pu trouver de vision consolidée des zones les plus atteintes, ni de celles qui ont reçu ou non des assistances. On notera enfin que des processus spécifiques venaient d'être mis en place à la mi-novembre, notamment dans le secteur de la sécurité alimentaire, dans le but de réduire les déficits de connaissance en informant de la fin des distributions des biens d'urgence et en préparant la phase de relance et de réhabilitation.

### 3.4.3. *Le manque d'évaluations des besoins conjointes ou coordonnées*

De manière générale, l'équipe d'ETR a trouvé que le processus d'évaluation des besoins et de partage des informations a manqué de coordination, et ceci pour plusieurs raisons. En premier lieu, comme les différentes agences ont travaillé à des rythmes différents, certaines ont été plus rapides à monter leurs évaluations des besoins. Les ONG qui avaient déjà une présence sur zone avec des programmes de développement, ont notamment préféré ne pas attendre la mise en place des instances de coordination pertinentes (les Ministères techniques devant être *co-lead*) pour débiter ces travaux sur le terrain.

#### **Engagement du « Grand Bargain » : Améliorer les évaluations des besoins conjointes et impartiales**

Le « Grand Bargain » s'appuie sur des années d'efforts multiples et d'initiatives diverses pour améliorer la collection de données et l'analyse des besoins afin de mieux informer les agences et les bailleurs quant à l'établissement des priorités et la prise de décision. Dans le cadre de la réponse à l'ouragan Matthew, l'impression qui se dégage sur la question de l'analyse des besoins et du partage de l'information n'est pas très brillante et peu en ligne avec l'engagement du « Grand Bargain ». Néanmoins, un certain nombre d'explications sont à prendre en compte et diverses mesures de compensation sont à mettre en perspective. La combinaison de deux éléments – les capacités affaiblies du bureau d'OCHA en Haïti et le fait que le gouvernement soit en « mode électoral » explique pourquoi OCHA a décidé de prendre le rôle central dans la coordination, ce qui a eu un fort impact sur l'efficacité des processus de collecte des données et de gestion de l'information. L'équipe d'ETR comprend que les acteurs en capacité de débiter rapidement les évaluations des besoins ne pouvaient pas attendre que les autres soient prêts, mais voit aussi le besoin d'assurer que les autres parties prenantes, notamment le gouvernement, soient bien informées de ces développements. Le travail du DHC lors de la préparation de la révision de l'Appel Flash est instructif : il a fait circuler la nouvelle version de l'analyse des besoins auprès des acteurs basés à Port-au-Prince, en transparence complète avec le gouvernement.

L'équipe d'ETR voudrait ajouter une note de précaution face aux attentes des bailleurs en matière d'évaluation conjointe (voire unique) des besoins. Pendant plusieurs entretiens, des organisations ont souligné l'existence de différents niveaux de détails dans les évaluations : l'évaluation inter-agences est nécessairement plus globale, tandis que celles faites par les agences dans leurs zones ou dans leurs secteurs d'activités demandent une approche plus fine. La question n'est donc pas de demander une seule et unique évaluation inter-agences des besoins, mais d'avoir une meilleure articulation entre les différents niveaux, qui se renforceraient alors mutuellement.

<sup>5</sup> Certains chiffres des documents relatifs à l'ouragan Matthew ont été développés en s'appuyant sur des données secondaires comme les données démographiques (contestées ou obsolète) d'années antérieures ou collectées via des diagnostics aériens approximatifs réalisés par hélicoptère durant les jours qui ont suivi le passage de l'ouragan.

<sup>6</sup> UNICEF, rapport de situation Haïti, 1er novembre 2016.

En deuxième point, et ce dernier n'est pas spécifique à la réponse à l'ouragan Matthew, il est clair que les agences ont des centres d'intérêt et des compétences spécifiques en ce qui concerne les évaluations des besoins. Celles qui ont un mandat ou une expertise dans un secteur particulier font des évaluations dans ces secteurs, tandis que d'autres, plus généralistes, produisent des informations plus générales, avec une couverture plus globale des besoins. Ceci crée une situation dans laquelle les informations sur certains secteurs sont bien disponibles et dans d'autres beaucoup moins.

L'équipe d'ETR a par exemple noté le fait que les informations sur les besoins du secteur "Abris" présentés dans l'Appel Flash semblent largement sous-estimés par rapport à la situation réelle<sup>7</sup>. L'équipe d'ETR a également identifié que la discussion sur les évaluations conjointes ou coordonnées a été très influencée par le fait que les différents types d'évaluations répondent à différents types de besoins pour différents types d'acteurs.

Tandis que les bailleurs peuvent préférer avoir rapidement une vision globale de la situation et des besoins, et donc demander des évaluations conjointes, les ONG peuvent opter pour un certain nombre d'identifications des besoins bien articulées dans le but de mieux comprendre la zone où elles vont travailler, mais aussi la réalité des besoins et des capacités présentes dans cette zone. Ce type d'évaluation au niveau local devient extrêmement utile au niveau plus global s'il existe des processus de consolidation et de partage de l'information.

Hélas, dans un contexte comme Haïti où les financements se réduisent rapidement, les données liées aux besoins deviennent vite une des clés de la recherche de financement, ce qui peut induire certaines réticences au partage des résultats des évaluations.

#### 3.4.4. *Des initiatives de collecte des informations en compétition*

L'équipe d'ETR a trouvé une faible coordination de la collecte de données, ce qui induit l'existence de différentes initiatives fonctionnant en parallèle.

Les ONG qui se sont déployées en Haïti dans le cadre des Equipe Multisectorielle d'Evaluation Rapide (EMER) ont débuté les évaluations des besoins sur le terrain, tandis qu'ACAPs et MapAction – dans le cadre de l'équipe UNDAC – s'activaient pour la collecte d'informations en liaison avec la DPC. Les ONG membres des EMER utilisaient des questionnaires électroniques avec des supports mobiles, y compris des tablettes produites en Haïti. Bien que le questionnaire ait été discuté au niveau central, il n'avait jamais été validé par la DPC qui a cru une fois encore que les agences d'aide étaient en train de court-circuiter les autorités haïtiennes. Le questionnaire disponible avec la DPC au niveau des COUD et des COUN a été utilisé par un certain nombre d'agences, mais pas par toutes. Les évaluations standards comme l'évaluation rapide intersectorielle (MIRA) n'ont pas été mises en place : même si le questionnaire MIRA avait été approuvé en 2014, il n'a finalement pas été utilisé. Ni les données obtenues et compilées par ces différents d'initiatives, ni les cartes préparées par MapAction n'ont été formellement publiées car le gouvernement ne l'a pas autorisé. La question des données sur le nombre de personnes tuées par l'ouragan est en particulier devenue très sensible. Il est également devenu impossible de rendre les informations rapidement et formellement disponibles à travers les canaux habituels ([site humanitarianresponse.info](http://site.humanitarianresponse.info)) et elles ont finalement ont été partagées à travers des canaux alternatifs. Ni le Coordinateur humanitaire, ni l'équipe UNDAC, pourtant installée avec la DPC, n'ont pu débloquer cette situation. Dans cet environnement, la confusion, les incompréhensions et les tensions sur la question de la gestion des données ont dominé la première semaine de la réponse.

Cette question dans laquelle le gouvernement est en position de *leader* mais réticent à reconnaître ou à partager les informations sur les besoins n'est pas propre à cette réponse. L'équipe ETR a néanmoins noté quelques bonnes pratiques pour gérer de telles tensions. Dans le processus de

---

<sup>7</sup> Voir section 3.6.2.

révision de l'Appel Flash, par exemple, le Coordinateur humanitaire adjoint a suivi une approche à deux niveaux : il a partagé les données révisées non seulement avec le gouvernement mais aussi avec un groupe sélectif d'acteurs basés à Port-au-Prince et en a informé les autorités. Cette pratique combine de façon adaptée deux principes : celui de la reconnaissance du *leadership* du gouvernement haïtien et celui respectant le principe d'humanité pour lequel une réponse rapide était impérative.

De ces difficultés a résulté une information incohérente ne permettant pas une bonne compréhension des réalités du terrain. Dans ce contexte, l'équipe de l'ETR a noté avec quelques inquiétudes les efforts de l'Organisation internationale des migrations (OIM) pour promouvoir sa grille de suivi des déplacements (DTM) comme outil de gestion de l'information permettant de donner des informations sur les populations déplacées du fait de l'ouragan. L'équipe ETR reste convaincue qu'un tel outil risque de détourner l'attention de la réelle question (qui a reçu quoi et où ?) nécessaire pour comprendre de façon urgente où sont les gaps opérationnels.

### *3.5. Constat 5 : Les défis logistiques induisant une réponse insuffisante*

Du fait de ses infrastructures sous-développées, Haïti présente de nombreuses difficultés logistiques pour les opérations humanitaires. La rapidité et les caractéristiques de la réponse à l'ouragan Matthew ont fait apparaître de nombreuses inégalités et les difficultés logistiques ont été un élément majeur de cette diversité. Au moment de la visite de l'équipe d'ETR, certaines zones n'avaient toujours pas reçu suffisamment d'assistance. Les contraintes physiques, de sécurité, de transport et le stockage ont eu à ce propos des effets majeurs.

#### *3.5.1. Les contraintes physiques*

Peu de zones étaient préparées au déblaiement des routes ou disposaient des équipements nécessaires (pioches, pelles, scies, brouettes) au niveau de la branche locale de la DPC ou des autorités municipales. De plus, le gros matériel de travaux publics n'avait pas été pré-positionné sur zone, laissant le déblaiement des principaux obstacles – dont les glissements de terrain – au travail manuel.

Le Grand Sud comprend une chaîne de montagnes centrale avec des pentes fortes entourées par une bande côtière compliquée et même en temps normal, ses caractéristiques physiques représentent des défis logistiques. Un certain nombre de zones ne sont d'ailleurs accessibles que par la mer. Le réseau routier est encore en chantier et même la route entre les villes des Cayes et de Jérémie n'est pas encore terminée. L'équipe ATR a entendu des communautés affectées et des municipalités qui ont dû déplacer elles-mêmes et avec des ressources très limitées les arbres tombés sur la route et autres débris apportés par les inondations, la vague de cyclone et des glissements de terrain. Les compagnies locales de travaux publics sont sous-équipées et sans l'intervention de la MINUSTAH et le travail fait par la compagnie dominicaine de travaux publics, de nombreuses zones seraient restées injoignables bien plus longtemps. Comme l'une des personnes interrogées l'indiquait, il ne devrait pas être trop compliqué de développer des accords avec des compagnies privées, par exemple la branche locale de Caterpillar, dans le cadre d'accords pour la préparation aux désastres. Dans cette perspective, on notera que la mobilisation des sapeurs-pompiers pour nettoyer rapidement Jérémie et faciliter la circulation des voitures et véhicules de l'aide a été mentionnée comme exemplaire.

#### *3.5.2. Les contraintes de sécurité*

Dans les secteurs dépendant des capacités de transport, comme l'alimentation et les abris, l'insécurité a été l'un des obstacles primordiaux pour la délivrance de l'aide. Les populations haïtiennes vivent dans des conditions de grande pauvreté et l'organisation des activités illicites et la corruption sont fréquentes. L'équipe d'ETR a noté une spirale pernicieuse : étant donné les délais de distribution de l'aide, les communautés haïtiennes sont devenues de plus en plus impatientes, ce qui a aggravé la situation d'insécurité et, de ce fait, encore augmenter les délais de distribution.

Le PAM reconnaît qu'un nombre de conducteurs de camion contracté initialement n'a pas toujours été fiable. L'équipe d'ETR a entendu quelques histoires de camions tombés en panne qui se seraient remis à fonctionner une fois pillés par la foule. De nombreuses personnes interrogées ont souligné l'importance d'améliorer la communication et les échanges avec les communautés touchées par l'ouragan : quand les gens confrontés à des besoins voient des hélicoptères les survoler régulièrement sans recevoir d'assistance pendant des semaines, ils deviennent – et c'est compréhensible – impatients. Un engagement renforcé des agences avec les communautés devrait sans doute renforcer l'acceptance et réduire les tensions.

Un certain nombre de mesures de réduction des risques ont été prises, sans doute un peu tard dans le processus. La Police nationale haïtienne (PNH) et la MINUSTAH se sont fortement engagées dans la sécurisation des convois et les opérations de distribution de l'aide. La négociation avec ces acteurs de la sécurité s'est avérée complexe et consommatrice de temps. Si les escortes de la MINUSTAH sont gratuites pour les ONG, elles sont en général assez peu flexibles et les procédures de réquisition sont assez lourdes. Certes, certaines agences ont aussi ressenti que les ressources de la MINUSTAH étaient prioritairement orientées vers le soutien aux processus électoral et, par conséquent, n'étaient pas assez présentes et flexibles pour répondre aux besoins de sécurité des agences humanitaires. Pour certaines agences, l'alternative consistant à utiliser les escortes de la PNH a été vue comme préférable, bien que la PNH ait une réputation de brutalité, que son utilisation ait un coût et qu'elle soit confrontée (de même que la MINUSTAH) à des questions de perception et d'acceptance. Certaines agences humanitaires n'utilisent pas d'escorte armée, par principe. Prenant conscience de la forte dépendance envers les escortes armées, OCHA a rapidement mis en place des recommandations sur l'utilisation de ces dernières. Lors du passage de l'ETR, le personnel d'OCHA continuait ses efforts pour réduire l'implication de la MINUSTAH et de la PNH dans la distribution.

### *3.5.3. Les contraintes sur les transports et le stockage*

Bien que des petites quantités d'aide alimentaire et de biens de secours (abris, NFI, etc.) aient été distribuées immédiatement après le passage de l'ouragan, cela s'est arrêté avec l'épuisement de ces stocks initiaux. Les capacités de transport et de stockage sur le terrain étaient insuffisantes pour assurer les approvisionnements vers les zones touchées. En effet, les capacités de stockage sur Les Cayes et Jérémie étaient assez limitées, ce qui a sérieusement affecté la chaîne logistique. Comme le PAM et les autres agences (ONG comme ONU) n'avaient ni bureau, ni infrastructure dans la zone, il a fallu tout créer sans véritable stratégie sur l'approche territoriale à adopter pour atteindre les zones les plus éloignées, comme on l'a vu dans d'autres crises en territoire montagneux. Néanmoins, le PAM et plusieurs autres agences ont cherché à s'adapter à ces problèmes d'accès en diversifiant les moyens de transport, mélangeant les moyens terrestres, aériens et maritimes.

Les transports par route sont en effet souvent considérés comme la meilleure et la moins chère des options. Les véhicules mobilisés pour la réponse ont été très variés : petits « tap-tap » locaux, minibus et *pick-ups* utilisés par les organisations locales ; camions commerciaux ainsi que dix-sept gros camions tout-terrain maintenant positionnés aux Cayes et à Jérémie pour faciliter les distributions du PAM et des différentes agences dans les zones affectées. Néanmoins, dans les premiers jours post-désastre, le seul moyen d'accès dans la zone était par air. Les avions et hélicoptères ont été mis à disposition par la MINUSTAH et les USA (qui ont fait venir dix-huit hélicoptères en plusieurs vagues, avec 12 présents en permanence en Haïti), tandis que l'Ambassade de France, le PAM et des ONG comme MSF, OXFAM ou Samaritan Purse louaient des avions et des hélicoptères de leur côté.

Les autorités, les membres du corps diplomatique, l'UNDAC et d'autres acteurs humanitaires voulaient tous voir les dégâts ou devaient voyager vers les zones affectées. La question de l'équilibre à assurer pour utiliser les moyens aériens entre les transports des VIP et celui des

secours a été soulevée lors de plusieurs entretiens. Durant la première semaine, la plupart des vols ont eu pour but les évaluations aériennes, le transport de personnel et, pour une moins grande part, des biens de secours entre Port-au-Prince et les entrepôts des Cayes et de Jérémie. En deux semaines, les hélicoptères militaires ont réussi à transporter 273 MT, alors qu'entre leur départ et le 20 novembre, les hélicoptères du PAM n'ont réussi à transporter que 118 MT<sup>8</sup>. Comme la majeure partie des biens étaient hélicoptérés vers Les Cayes et Jérémie et que ces deux zones devenaient de plus en plus ouvertes aux transports terrestres, la perception a émergé que les opérations de secours n'avaient plus besoin de support aérien. De plus, les zones plus inaccessibles demandent une reconnaissance à l'avance pour identifier les points d'atterrissage ainsi que des capacités de déchargement qui manquent souvent. Dans ce contexte, la demande décroissante de soutien aérien militaire a fortement influencé la décision de désengager les équipements. Si les deux hélicoptères gros transporteurs de l'armée américaine se sont avérés très utiles, l'équipe de l'ETR trouve que leur retrait a été prématuré. On notera néanmoins qu'après le départ des hélicoptères américains, il y a eu une baisse de la demande en transport de biens par hélicoptère.

Les petits hélicoptères loués par le PAM après leur départ ne pouvaient prendre que de petites charges et n'ont donc eu qu'une efficacité et une efficacité limitée. Néanmoins, ils ne furent pas utilisés de façon optimale suite au départ des hélicoptères américains.

Haïti étant une île et l'impact de Matthew ayant été très fort sur les côtes sud-ouest, les transports maritimes se sont vite avérés essentiels pour le transport des secours. Les Pays-Bas et la Colombie ont envoyé des bateaux très utiles et les opérations initiales de transport par mer ont été coordonnées par le Groupe de travail Logistique. Le bateau hollandais a dû faire demi-tour en hâte une fois, causant quelques dégâts sur le port, lorsqu'une foule s'est rassemblée sur la berge, créant alors un risque d'incident de sécurité. Néanmoins, l'équipe de l'ETR juge que ces bateaux ont été sous-utilisés et que le retrait de ces MCDA trop rapide, et il a été nécessaire de mobiliser des larges barges et autres vaisseaux pour attendre les communautés des zones côtières. Le PAM, en particulier a exploré les options maritimes dès le jour 1 de la catastrophe et a activement développé les options par la mer pour atteindre les zones difficiles d'accès et pour augmenter les capacités de livraison vers les principaux ports. La table au ci-contre démontre l'importance de l'utilisation des moyens maritimes dans le système logistique global.

Une autre question soulevée durant l'ETR était celle des mécanismes de distribution sur la fin de la chaîne. Si les distributions en milieu urbain peuvent faire l'objet de tensions, les difficultés pour apporter des secours jusqu'au niveau des maisons y sont rarement un problème. A l'inverse, la situation est très différente dans les zones rurales, en particulier quand les habitants doivent venir de très loin, notamment de la montagne. Les difficultés rencontrées pour transporter l'aide jusqu'à la maison, y compris les rations alimentaires, ont été régulièrement portés à l'attention de l'équipe de l'ETR. Le PAM n'a pas préparé de petites rations qui auraient pu être délivrées rapidement et à un plus grand nombre de familles vivant dans des zones montagneuses. Les hélicoptères ont continué de distribuer des sacs de 50 kg qui ne sont pas faciles à transporter dans les mornes haïtiennes et ne permettent pas d'assister de nombreuses familles, alors que des sacs de 10 à 20 kilos auraient été plus faciles à emporter vers les maisons. Il semble que les ressources nécessaires pour le reconditionnement des sacs n'ont tout simplement pas été disponibles.



<sup>8</sup> Voir le tableau, extrait de Logistic Cluster Overview, 20/11/2016

## 3.6. Constat 6 : Des résultats variés dans les secteurs techniques

Les difficultés de programmation restent une des raisons du caractère inégal de la réponse à l'ouragan Matthew : si certains secteurs techniques font montre de bonnes pratiques, les succès ont été plus limités dans d'autres.

### 3.6.1. Eau, assainissement et hygiène : plutôt une réussite

Comparé à de nombreux autres secteurs, celui de l'eau, de l'assainissement et de l'hygiène (EAH) a plutôt bien fonctionné en raison de plusieurs facteurs. Premièrement, l'EAH était déjà une grande priorité avant l'ouragan Matthew à cause des épisodes réguliers de choléra et de diarrhée. Ainsi, beaucoup d'activités EAH étaient déjà en place avec des équipes et leurs moyens déployés dans la zone.

Deuxièmement, l'autorité nationale en charge (DINEPA) avait déjà des moyens importants et a été efficace grâce à un nombre important de partenariats bien établis avec des agences comme l'UNICEF, des ONG tel que Oxfam, ACTED, CARE et Solidarités International. Avec ses partenaires, la DINEPA avait déjà positionné du matériel EAH dans la zone, comme des réservoirs, des pompes, des tablettes de purification<sup>9</sup>, etc.



Troisièmement, le secteur EAH a très rapidement démarré sa réponse. Dès le premier jour après l'ouragan, les camions ont été chargés avec de l'équipement et dès que la route a rouvert 48 heures plus tard, ces camions sont partis vers les zones touchées. Des unités de production d'eau potable ont été mises en place, des tablettes de purification de l'eau ont été distribuées dans le plus grand nombre possible de lieux et la distribution des kits d'hygiène a vite été une priorité. Les partenariats préexistants ci-dessus mentionnés et les accords de contingence entre l'UNICEF et les ONG ont permis le démarrage du travail dès le 5 octobre. Il est aussi intéressant de noter que beaucoup de ces unités de production d'eau ont été installées de façon temporaire car elles étaient très coûteuses et compliquées à maintenir. La DINEPA, les comités locaux de l'eau et les agences ont très vite cherché des solutions à long terme et ont commencé à installer de nouveaux systèmes ou à réhabiliter ceux en place avant l'ouragan. Si ces éléments donnent une bonne image du secteur de l'eau et de l'assainissement, l'équipe de l'ETR a aussi compris que des efforts additionnels doivent être faits pour assurer l'engagement communautaire, en particulier autour des pratiques d'hygiène. Les grandes campagnes sur l'hygiène qui ont été lancées dans le contexte de la réponse au choléra et la promotion des communes libres de défécation dans les champs montrent que les communautés ont peut-être compris ce qu'elles doivent faire en termes d'hygiène mais que la mise en pratique demandera encore beaucoup de travail.

---

<sup>9</sup> La nécessité de contrôler la distribution d'Aquatabs est apparue du fait que ceux qui n'avaient pas d'expertise EAH l'ont vue comme une panacée. L'UNICEF a ainsi soutenu la DINEPA pour qu'elle écrive une note sur le contexte d'utilisation des Aquatabs.

### 3.6.2. Les abris : une priorité traitée de façon insuffisante

Bien différent du secteur précédent, celui des abris a largement échoué à répondre aux besoins urgents des populations. En relation avec les constats développés plus haut, ceci a été largement le résultat du manque de données précises et de difficultés logistiques mais aussi du processus de décision très lent du gouvernement et d'une gestion insuffisante des approvisionnements en matériel.

La manifestation la plus visible de l'impact de l'ouragan Matthew a été la destruction des maisons. De nombreuses personnes ont ainsi perdu leur habitation car, souvent, la structure même des bâtiments a été touchée et pas seulement les toits. Avec la continuation des pluies et le climat froid dans les zones montagneuses, cette absence d'abri a causé des hypothermies et contribué à augmenter le taux de mortalité des personnes âgées, des enfants et des femmes enceintes.

Bien que l'Appel Flash du 10 octobre indique que le secteur le plus touché a été celui des abris (avec une estimation de 90 % de destruction des maisons dans certaines zones), le secteur abris n'a pas été réellement priorisé dans cet appel. Il ne reçoit en effet que 10 % du budget, loin derrière la sécurité alimentaire et le secteur de l'eau et de l'assainissement. L'Appel révisé publié à la mi-novembre, qui s'appuie sur la revue des besoins critiques, indique que les besoins en abris de plus de 500.000 personnes restent sans réponse, mais ne donne pas plus d'informations consolidées sur le nombre de maisons détruites ou de précisions sur le nombre de personnes dans le besoin. On reste ainsi avec une indication de plus de 500.000 ou une cible de 600.000 personnes. Il semble effectivement que le nombre réel de personnes en besoin d'abri reste difficile à estimer et au moment de l'ETR, la perspective sur les besoins dans le secteur abris était encore très imprécise.

L'équipe de l'ETR a vu de nombreuses localités dans Grand'Anse et au Sud qui n'avaient pas encore reçu d'assistance en abri d'urgence. La réponse dans ce secteur aurait dû être faite sur la base d'une couverture large pour des distributions de bâches mais cela a échoué pour un certain nombre de raisons, notamment la sécurité et les difficultés logistiques. En effet, comme pour l'aide alimentaire et pour les NFI, la distribution de matériel pour les abris dépend des capacités de transport et de stockage, et comme indiqué plus haut, la sécurité des entrepôts et des moyens de transport est rapidement devenue un problème avec les pillages de convoi.

Un autre facteur expliquant les difficultés pour apporter efficacement du matériel d'abri a été la lenteur des mécanismes de prise de décision au niveau du gouvernement. Les difficultés du gouvernement et la lenteur des processus pour décider de l'utilisation des bâches ou des tôles ont été rapportés à l'équipe ETR. Les autorités haïtiennes ont d'abord décidé de limiter la distribution des bâches. Avec les expériences du séisme de 2010 en tête, elles voulaient éviter l'image de leur pays couvert de bâches plastiques. Les tôles sont une option préférable en termes de durabilité, mais la qualité des tôles disponibles sur le marché haïtien est semble-t-il en dessous des standards de qualité acceptés au niveau international.

L'OIM, responsable de la gestion des approvisionnements en NFI et matériel pour les abris, a collaboré activement avec la DPC qui avait également à approuver les requêtes. L'équipe ETR a entendu de nombreuses déclarations contradictoires sur l'efficacité et l'efficience de la gestion de ces approvisionnements. L'OIM maintient avoir regardé toutes les demandes en matériels d'abri sur la base des listes de distributions précédentes afin d'éviter les duplications et de prioriser les zones affectées sur la base des besoins déclarés. A travers ses coordinateurs régionaux, l'OIM a travaillé avec des partenaires pour identifier et intervenir dans ces zones. Pour de nombreuses raisons, les processus ont été imparfaits et de nombreuses demandes étaient vagues et incomplètes. La structure faisant la demande n'avait pas de présence sur le terrain pour assurer les distributions. De plus, on a noté une concentration des partenaires et des distributions possibles dans les zones urbaines. Ce n'était pas seulement par manque d'informations sur les populations affectées dans les zones, mais aussi en raison du nombre d'agences présentes ou actives qui ont contraint les distributions en zone rurale. La pression des partenaires pour la distribution de matériel aux centres collectifs plutôt qu'aux communautés dans les zones d'origine a été forte.

Il faut néanmoins se souvenir que les premières semaines de la réponse coïncidaient avec un processus électoral dans lequel de nombreux représentants des gouvernements locaux ont sans doute cherché à détourner de l'assistance pour leur bénéfice politique. Avoir à sa disposition des évaluations des besoins de base pour planifier les distributions de bâches et de NFI a semblé être raisonnable pour permettre un certain niveau de redevabilité et de traçabilité de l'assistance. L'OIM a exprimé clairement qu'elle ne donnerait pas son accord pour de nouvelles demandes si les partenaires ne rédigeaient pas à des rapports sur les distributions passées avant de présenter de nouvelles requêtes.

Néanmoins, les entretiens avec des partenaires du secteur abris ont fait apparaître beaucoup d'insatisfaction avec l'OIM et sa gestion de l'approvisionnement des matériels. Beaucoup de demandes pour des approvisionnements en bâches sont restées sans réponse. Pour des partenariats efficaces, un point essentiel est la transparence sur la gestion des approvisionnements et des stocks : l'équipe ETR a entendu que les stocks de l'OIM à Port-au-Prince contenaient encore de larges quantités de bâches non utilisées (pour environ 300.000 personnes).

Le *leadership* et la capacité du ministère en charge du secteur abris, le ministère des Travaux publics, des Transports et de la Communication (MTPTC) ont été décrits comme relativement faibles par rapport à d'autres secteurs. De plus, il n'est pas évident d'identifier à quel niveau l'OIM a renforcé ses capacités de coordination dans le secteur abris. L'équipe ETR a rencontré au moins une ONG spécialisée dans les abris qui a finalement arrêté de participer aux réunions du groupe de travail dédié car elle percevait comme peu efficace le rôle de l'OIM dans ce groupe. Il est important de signaler que, plutôt que de laisser l'OIM assurer le rôle de *co-lead* du groupe de travail Abris dans une zone opérationnelle, ce rôle a finalement été pris par un autre acteur.

Pour faire face à ces problèmes, le coordinateur du groupe de travail Abris arrivé à ce poste mi-novembre (via un des fichiers de personnel en *stand-by* tenu par l'un des grands bailleurs de fonds) aura une grande importance. Son rôle principal sera d'assurer que le secteur soit plus actif puisqu'il est largement en retard face à ce qui aurait dû être fait dans les premières semaines après l'ouragan.

### 3.6.3. Aide alimentaire : faire ce qu'il faut ou faire comme il faut

La sécurité alimentaire du « Grand Sud » a été fortement affectée par l'ouragan Matthew. Ce dernier a détérioré les stocks alimentaires existants, tué le bétail et détruit des bateaux de pêche. L'économie de cette partie d'Haïti est fortement dépendante de son agriculture et l'impact dévastateur de l'ouragan a été d'autant plus fort que la région a déjà expérimenté de nombreux chocs sur sa production agricole au cours des dernières décennies : la production de café haïtien s'est écroulée suite à l'érosion des prix du café sur le marché mondial à la fin des années 90. Les cultures de remplacement (haricots et manioc) ont été fortement touchées durant les deux dernières années par une sécheresse importante liée au phénomène El Niño.

Si des exemples de bonnes pratiques ont pu être repérés dans le secteur de la sécurité alimentaire, ce dernier (comme celui des abris) a eu du mal à répondre de façon adéquate à l'augmentation des besoins. Au moment de l'ETR (semaines 6 et 7 après l'événement), une partie significative des zones les plus affectées n'avait toujours pas été atteinte. Là encore, cela peut largement être lié aux difficultés logistiques et sécuritaires. Pour autant, d'autres facteurs ont également joué : manque de capacités pour mettre en place des opérations sur le terrain avec un nombre d'acteurs partant assez rapidement après l'ouragan, variété limitée de produits alimentaires dans les circuits d'approvisionnement.

L'évaluation en temps réel a remarqué que la disponibilité alimentaire n'a pas été immédiatement une question car, dans les premiers jours après l'ouragan, les personnes ont pu manger les animaux tués et les fruits tombés, ce qui a permis leur survie de base. Néanmoins, avec le temps et les retards dans les distributions alimentaires, le manque de nourriture a commencé à être de

plus en plus fortement ressenti dans certaines zones, notamment dans les plus froides et les moins accessibles de la chaîne montagneuse au milieu de la péninsule du Sud-Ouest.

Si la concentration initiale des efforts dans les principaux centres urbains est compréhensible du fait des risques de tension sociale liés à l'absence d'assistance, il est inquiétant de remarquer qu'il y a eu quelques rapports et rumeurs de cas de malnutrition dans les zones rurales. En réponse à une alarme sur la malnutrition lancée par des cliniques mobiles, différents acteurs – dont l'UNICEF – ont commencé à mobiliser des produits à haute valeur énergétique comme le Plumpy'Nut qui est maintenant produit en Haïti. Le risque de malnutrition ne doit pas être sous-estimé mais il est important de garder à l'esprit que l'hypothermie et les diarrhées peuvent être des facteurs aussi importants que le manque de nourriture. Il faut ici noter que, plutôt qu'une approche seulement alimentaire, les agences ont cherché à développer une approche globale des besoins des populations en lien avec la politique de nutrition développée par le ministère de la Santé publique et les partenaires internationaux.

La question de l'aide alimentaire dans la réponse à l'ouragan Matthew pose le dilemme entre « faire les choses bien » et « faire les choses nécessaires ». « Faire ce qui doit être fait » veut dire assurer un accès rapide à de l'alimentation. « Faire les choses bien » voudrait dire assurer que l'on ne distribue que des rations alimentaires équilibrées. Dans les régions rurales tropicales où l'aide alimentaire ne sera de toute façon que temporaire et où l'alimentation sauvage et les feuilles peuvent produire une partie importante des micronutriments, mieux vaut une aide alimentaire moins équilibrée mais arrivant rapidement au plus grand nombre de familles possible qu'une aide alimentaire équilibrée arrivant tard. Néanmoins, le débat sur le cash rapidement pris le dessus sur le débat sur les pratiques de distribution alimentaire.

#### 3.6.4. *« Cash » : la bonne avancée mais non sans certains problèmes*

Même si cela ne s'est pas passé sans problème, la transition progressive de l'aide en nature à l'aide en cash apparaît comme une bonne évolution dans tous les secteurs pertinents de la réponse.

Dans certaines zones, des ONG comme CRS ont déjà réalisé des études de marché, notamment dans le secteur de l'alimentation, des abris (en particulier pour les tôles) et des ustensiles divers. Il en ressort que des réponses ancrées sur le fonctionnement des marchés étaient possibles. Comme de nombreuses hypothèses indiquaient que le cash était une solution opérationnelle possible<sup>10</sup>, l'Appel Flash a intégré une composante cash significative. Le projet le plus important est celui du PAM avec CARE, qui vise à toucher 900.000 personnes avec de l'alimentation et du cash, mais l'assistance par le *cash* est aussi prévue dans les secteurs de la relance précoce, des abris et de l'eau-assainissement. Quelques semaines après l'ouragan Matthew, le coordinateur Cash d'OCHA indiquait que 28 partenaires étaient en train de mettre en place plus de 160 activités Cash dans différents domaines.



Pour que les réponses basées sur le cash fonctionnent, les marchés locaux doivent d'abord être capables de proposer une quantité suffisante de biens de qualité, même si la situation des approvisionnements et la destruction des marchés ont induit des hausses de prix significatives et réduit la disponibilité des biens sur les marchés dans certaines zones. L'ETR a remarqué que les marchés urbains avaient redémarré rapidement et que les bénéficiaires préféraient recevoir de l'argent plutôt que de l'assistance en nature.

<sup>10</sup> Note on Cash standards for the Matthew response, OCHA

### Engagement du « Grand Bargain » : augmenter l'utilisation et la coordination de la programmation basée sur le cash

Passer des distributions classiques en nature aux transferts financiers est vu comme l'un des plus grands engagements du WHS et du « Grand Bargain ». Beaucoup de temps et d'énergie ont été investis pour la coordination du cash en Haïti. Il est désormais nécessaire de concentrer l'attention sur la transition progressive de l'aide en nature vers le cash dans les secteurs où c'est possible et à la condition que les conditions de marché le permettent et que les liens soient faits avec les institutions financières existants et les systèmes en place de transfert d'argent.

Dans certaines zones très affectées et reculées, les marchés en étaient encore, plus de six semaines après le désastre, à redémarrer leur activité. Inévitablement, ces marchés installés dans les zones les plus affectées des montagnes et zones côtières – qui fonctionnaient de façon un peu erratique y compris avant l'ouragan – seront beaucoup plus lents à reprendre leurs opérations de routine<sup>11</sup>.

Par ailleurs, l'existence de mécanismes fonctionnant correctement pour les transferts financiers doit être prise en compte quand on veut faire la transition vers le cash comme modalité préférentielle de l'aide. Haïti connaît essentiellement trois systèmes : les institutions locales de microfinance, les systèmes bancaires utilisés pour les transferts des virements de la diaspora et les systèmes de téléphone mobile comme le Haïti Mobile

Money Initiative (HMMI). La transition de l'aide vers le *cash* serait cohérente avec les progrès réalisés par le programme HiFive. Ce programme, qui travaille au renforcement des capacités des paysans à l'utilisation de la banque mobile, peut apporter un renforcement important au secteur agricole. De plus, l'équipe ETR a identifié le besoin d'intégrer les distributions de cash dans les systèmes locaux et à petite échelle de crédit et d'épargne, comme d'autres activités économiques comme la production et le stockage du charbon et d'autres modalités utilisées en Haïti parfois à large échelle lors de la réponse à la sécheresse de 2016. Cela peut être utilisé comme une modalité permettant aux populations de se recapitaliser et pour absorber les premières distributions de larges quantités de *cash*.

Malgré cela, la transition vers le cash n'est pas sans difficulté. L'équipe ETR a ainsi identifié un certain nombre de questions qui ont déjà attiré beaucoup d'attention et généré de nombreux débats :

- Le *cash* doit-il être injecté avec ou sans conditions ?
- Le *cash* doit-il être lié à certains secteurs ou doit-il être vu par essence comme un outil intersectoriel ?
- Quelles pourraient être les modalités les plus efficaces en fonction des zones : aides en nature, en coupon, en distribution de liquidités en direct, ou en transfert de carte à travers différents types de canaux ?
- Quel serait le meilleur mécanisme de coordination : par le groupe de travail sur la sécurité alimentaire ? Par un autre mécanisme spécifique ?

Plus problématique en termes d'intégration du cash dans la réponse a été la compétition perçue entre OCHA et le PAM. Leurs vues divergeaient sur l'identité de l'agence qui devrait être en charge de la coordination du Cash en Haïti et la manière dont le rôle des institutions nationales pourrait être rendu plus visible. Il a été indiqué que le PAM a été très rapide en envoyant cinq gestionnaires de programme Cash dans le pays pour renforcer ses programmes. Cette agence a une expérience importante et des capacités dans différentes modalités de transferts financiers incluant les coupons, les cartes de crédit et les transferts de cash par téléphonie mobile. Par ailleurs, le PAM est capable d'injecter des ressources importantes dans un système affecté par une crise et il a rapidement pris la tête des discussions sur le cash multisectoriel, ce qui a créé un certain inconfort au sein de plusieurs agences et de certains bailleurs. Avec les engagements sur le cash pris lors du WHS et du « Grand Bargain », il existe clairement des enjeux importants de développement de l'architecture de la coordination Cash, l'expérience haïtienne pouvant informer les débats futurs sur ce sujet. L'arrivée d'un coordinateur Cash envoyé par OCHA facilite toutefois fortement le dialogue entre toutes les parties concernées. Ce processus devrait permettre l'identification de la boîte à outils la plus appropriée en matière de transferts de *cash*, ce qui devrait permettre une rapide et juste recapitalisation des populations affectées et faciliter leur accès aux moyens de survie tout en restaurant leur dignité.

<sup>11</sup> Le PAM et le gouvernement ont également réalisé de vastes études de marché. Le gouvernement (MARNDR) assure un suivi mensuel des grandes études de marché de la zone. CRS et USAID ont mené une étude de marché sur la question des abris.

### 3.6.5. La santé : des niveaux variables de succès

Il est important de garder à l'esprit que le système de santé dans le Grand Sud était déjà faible avant l'ouragan et qu'il avait été encore affaibli par plusieurs mois de grève du personnel médical travaillant dans les institutions de santé publique. L'ouragan Matthew a eu un impact à la fois direct et indirect sur le statut de santé publique dans les zones touchées. On a tout d'abord constaté des décès du fait de l'écroulement des maisons, des arbres tombés ou des personnes touchées par des objets transportés par le vent comme des morceaux de tôle, des bouts de bois, etc<sup>12</sup>.

Les difficultés pour l'évacuation des blessés étaient très importantes les jours après l'ouragan mais les mesures de préparation présentées en Section 3.1 ont largement permis de réduire les dégâts. Les volontaires de la Croix-Rouge haïtienne et les équipes pré-positionnées le long de la côte par des ONG comme ACTED ont pu délivrer les premiers secours dans les premières heures. Ainsi, même si des personnes ont eu des infections importantes, aucun cas de tétanos n'a été rapporté malgré le relativement faible taux de vaccination.

En termes d'impact indirect de l'ouragan Matthew sur la santé, l'équipe ETR a reçu des rapports venant du personnel médical sur l'augmentation des maladies respiratoires aiguës suite à l'exposition au climat froid et humide. Ceci a particulièrement affecté les enfants et les personnes âgées. L'ouragan Matthew a également un impact sur les infrastructures de santé, notamment en ce qui concerne la santé maternelle et infantile car il a endommagé un certain nombre de postes de santé. Certaines ONG se sont concentrées sur la mise en place de cliniques mobiles. D'autres, en nombre plus limité, ont regardé les enjeux de la reconstruction du système de santé. Certains acteurs ont essayé de combiner les deux avec les cliniques mobiles en support du système de santé local.

Une importante campagne de vaccination contre le choléra a été lancée fin octobre. Le choléra était présent dans les zones affectées avant l'ouragan, de façon plus limitée mais néanmoins inquiétante<sup>13</sup>. Cette situation a conduit certaines ONG et plusieurs bailleurs, notamment ECHO, à questionner l'efficacité de cette vaccination, en particulier le protocole d'injection d'une seule dose et le niveau de mobilisation des ressources nécessaire pour réaliser cette vaccination de masse au dépend d'autres activités sanitaires. On a également constaté l'inquiétude que la vaccination ne joue contre la durabilité des travaux sur l'hygiène. Dans l'immédiat après ouragan, la détérioration de l'accès à l'eau potable a été une inquiétude réelle, notamment parce qu'un pic de diarrhées aiguës a pu être observé. Même si tous les cas n'étaient pas nécessairement du choléra, le nombre de décès d'adultes a été suffisamment élevé pour déclencher l'alarme. Ceci a conduit au renforcement des interventions médicales pour améliorer les capacités de traitement et renforcer les mesures préventives en support au programme Choléra déjà existant. De nombreuses ONG ont enfin rencontré des difficultés importantes au passage à l'échelle de leur capacité et certains des centres de traitement du choléra visités étaient en dessous des standards et réglementations acceptés en termes d'hygiène, d'assainissement et de gestion des déchets.



### 3.6.6. Protection

Dans toute opération humanitaire, la protection présente un caractère stratégique qui doit soutenir toute l'opération et un caractère pratique comme un ensemble d'activités à mettre en place. Le niveau relatif de ces deux aspects dépend bien sûr du contexte. Dans la réponse à l'ouragan Matthew, l'équipe ETR a noté que la protection n'a pas eu de place éminente dans les opérations pour deux raisons : la

<sup>12</sup> Certains rapports de la presse internationale ont estimé le nombre de morts à presque 1000, alors que les chiffres du gouvernement s'élevaient à 546.

<sup>13</sup> De plus importantes épidémies de choléra ont été enregistrées à Dame Marie en 2016.

### **Engagement du « Grand Bargain » : une collaboration renforcée pour une planification et des financements humanitaires pluriannuels**

Comme la réponse à Matthew a été marquée par une mobilisation limitée des bailleurs liée au découragement de ces derniers et à la situation politique en Haïti, la mise en œuvre pratique de cet engagement reste encore « en devenir ». Peu de bailleurs ont donné une priorité à Haïti dans leurs décisions de financement. Le HRP 2016 a été largement sous-financé et l'Appel Flash révisé montre seulement une amélioration marginale pour 2017. Au-delà, la question principale reste si le manque de financement humanitaire prévisible pourra être compensé par des fonds de relance et de développement. En général, ces financements, quand ils arrivent, n'ont pas d'impact immédiat sur les besoins humanitaires du pays car ils sont directement consacrés à renforcer les systèmes plutôt qu'à répondre aux besoins sur le terrain.

première vient du fait que très peu d'acteurs sur le terrain avaient un background ou un intérêt « protection » et que ceux qui les avaient travaillaient essentiellement avant Matthew sur la protection des enfants et la violence liée au genre ; la seconde vient de ce que le contexte et les défis liés à l'ouragan n'ont pas immédiatement fait ressortir des questions de protection. Ceci a néanmoins significativement changé avec le passage du temps. Au moment de l'ETR, les évictions forcées des personnes encore dans les centres d'évacuation (écoles, etc.) étaient devenues une réalité du fait de l'importance pour les autorités d'accélérer la fermeture de ses centres. Des protestations d'étudiants lancées par des activistes cherchaient à faire vider des écoles toujours occupées par des personnes vulnérables qui avaient perdu leur maison. A la mi-novembre, le bureau d'OCHA aux Cayes a dû investir beaucoup de temps pour essayer d'éviter les évictions forcées en négociant avec les autorités. Ces interventions, renforcées par la présence d'un spécialiste de protection envoyé par le Cluster Global Protection ont permis un renforcement des capacités en protection mais malgré cela, trop peu d'acteurs spécialisés étaient sur le terrain.

Il en a résulté une grande faiblesse des informations et des analyses sur la protection, ce qui a limité la prise en compte de ces questions dans la stratégie globale et les activités des agences.

### *3.7. Constat 7 : Fatigue des bailleurs et épuisement des ressources financières*

Même si un petit groupe de bailleurs a montré un intérêt à soutenir la réponse multilatérale à l'ouragan, de nombreux autres pays bailleurs sont depuis longtemps réticents à investir plus encore dans le futur d'Haïti. Ceci est lié à l'instabilité du pays mais aussi au grand nombre de crises qui entraîne une réduction de la disponibilité des fonds humanitaires au niveau mondial. Au moment de l'ouragan, de nombreux bailleurs avaient ainsi gelé au moins une partie de leur financement à long terme. Pour autant, même les financements humanitaires à court terme en réponse à l'ouragan n'ont pas atteint les niveaux recherchés. L'Appel Flash du 10 octobre a suivi une annonce faite le 7 par le Fonds central des réponses d'urgence (CERF) qui a alloué 5 millions de dollars pour répondre aux activités de secours d'urgence. Un autre financement de 8 millions a été fait à l'UNICEF pour la réponse Choléra. La Fédération internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge a lancé un appel pour 6,8 millions de francs suisses (6,9 millions de dollars) afin de soutenir les efforts de la Croix-Rouge haïtienne visant à assister 50.000 personnes dans le sud-ouest d'Haïti. Ces deux appels ont été révisés en novembre avec l'appel des Nations unies atteignant maintenant 139 millions de dollars et celui de la Fédération pour plus de 28 millions de dollars. Au moment de l'ETR, les financements mobilisés sur la base de l'Appel Flash étaient de 46 %, ce qui aurait été un chiffre « classique » car les bailleurs pensent souvent que les appels de l'ONU sont « gonflés ». Hélas, dans le cas de l'ouragan Matthew, c'était le contraire et les besoins au moment de la production de l'Appel Flash étaient encore largement inconnus. Dans ce contexte, un taux de 46 % devient un énorme problème. Même si les facteurs qui réduisent les financements à long terme pour le développement en Haïti ont sans doute joué un rôle dans la réticence des bailleurs à financer la réponse, des contraintes spécifiques ont eu un fort impact sur le financement de l'Appel. Tout d'abord, l'ouragan Matthew est arrivé à un moment où l'attention

était tournée vers Irak ou la Syrie. Malgré les accords comme le « Grand Bargain », le monde est confronté à des réductions majeures des fonds humanitaires, principalement du fait de la multiplication des crises.

Plusieurs bailleurs ont ainsi indiqué que leurs fonds étaient complètement épuisés en fin d'année et que Haïti était sorti de la liste de leurs priorités. Les espoirs exprimés au moment du Panel de haut niveau sur le financement humanitaire pour avoir plus de ressources pour l'aide humanitaire avec de nouveaux bailleurs rentrant dans le jeu ont donc été réduits à néant.

Deuxièmement, le mécanisme d'assurance de la Communauté des États des Caraïbes (CCRIF) a annoncé le 7 octobre qu'il allait payer 20,4 millions de dollars au gouvernement haïtien (date de paiement : 13 octobre) et 3 millions plus tard. Les bailleurs nous ont dit qu'une partie de ces millions avaient bien été payée mais que l'utilisation d'une majeure partie de ces financements demeurait un mystère<sup>14</sup>. Ceci, combiné au fait que le gouvernement haïtien n'a pas déclaré l'état d'urgence, ne peut qu'être vu que comme un frein à la mobilisation des ressources internationales. En effet, avec une telle opacité, il est facile de comprendre pourquoi les bailleurs sont devenus réticents à mobiliser leurs ressources.

En termes de redevabilité envers les bailleurs, la décision d'ECHO d'envoyer une mission d'audit des programmes financés par le passé au moment où la plupart des organisations étaient surchargées de travail dans des opérations de réponse à Matthew a créé un fort mécontentement chez les partenaires d'ECHO. Il apparaît que l'engagement du « Grand Bargain » visant à simplifier et réduire les demandes de rapport n'a pas été respecté : la planification à Bruxelles sur les audits ne devrait pas avoir imposé son calendrier.

Pour ce qui est des éléments positifs, un petit groupe de bailleurs a démontré son intérêt à soutenir financièrement la réponse à l'ouragan et s'est activement engagé dans un groupe informel de coordination des bailleurs humanitaires. Si certains de ces bailleurs humanitaires étaient en train de se désengager de Haïti, Matthew a créé une bonne occasion pour qu'ils continuent de travailler ensemble. Formé par USAID/OFDA, DFID et ECHO, qui furent rejoints dans ce contexte de Haïti par la Suisse et le Canada, ce groupe s'est réuni régulièrement, échangeant des informations

sur leurs mobilisations de ressources, leurs décisions de financement et les secteurs prioritaires. Un de ces bailleurs a également noté les efforts importants au niveau de sa capitale pour inciter d'autres bailleurs à s'impliquer dans la réponse d'urgence à l'ouragan Matthew. Ces bailleurs ont envoyé une lettre au Coordinateur des secours d'urgence des Nations unies, le Secrétaire général adjoint Stephen O'Brien, pour signaler leur inquiétude face à la nécessité d'assurer que la réponse puisse refléter les engagements du « Grand Bargain » pour que ces engagements soient pertinents et crédibles. De plus, ils ont pris l'initiative de lancer l'évaluation en temps réel. Selon de nombreuses personnes interrogées, cette initiative a été très appréciée dans l'espoir qu'elle puisse contribuer à l'opérationnalisation des engagements du « Grand Bargain », ce qui est une responsabilité à la fois des bailleurs et des agences opérationnelles.

### **Engagement du « Grand Bargain » : pour plus de transparence dans les financements**

La mobilisation limitée des bailleurs pour répondre aux besoins humanitaires suite à l'ouragan Matthew a créé un environnement compétitif dans lequel les agences et les ONG n'ont pas nécessairement partagé l'information parce qu'elles souhaitent plutôt utiliser cette dernière pour maintenir des relations bilatérales privilégiées avec les bailleurs. Un certain nombre d'informateurs clés ont souligné auprès de l'équipe ETR la fréquence des pratiques de « plantage de drapeau » dans lesquelles des agences ou des ONG déclarent intervenir dans un certain nombre de secteurs ou de zones géographiques en anticipation au financement des bailleurs, qui n'arrivent pas toujours. La carte 3W (qui fait quoi et où ?) donne alors rapidement une image très compliquée car elle inclut des organisations qui n'ont pas réellement d'activités sur le terrain. Une autre conséquence de cet environnement compétitif est que, comme dans d'autres crises, les agences onusiennes rapportent sur ce qu'elles font sans donner suffisamment de crédit au travail des ONG qui sont intervenues sur le terrain. Les informations sur les financements alloués sont disponibles sur le site d'OCHA (*Financial Tracking Services*). Comme il est nécessaire que les humanitaires soient au courant des financements de développement et vice-versa, l'équipe ETR voit une grande valeur à l'utilisation de la plateforme IATI mais note que peu de bailleurs ou d'agences semblent utiliser cette dernière.

<sup>14</sup> <http://caricom.org/communications/view/ccrif-ready-to-pay-haiti-a-little-over-us20-million-following-passage-of-hurricane-matthew>

## 3.8. Constat 8 : Une coordination incertaine

S'il est un domaine où l'ombre du séisme de 2010 a été influente, c'est bien celui de la coordination. Très tôt dans la réponse, le gouvernement haïtien – notamment le ministère de l'Intérieur et la DPC – ont clarifié que le gouvernement voulait être en charge de la réponse. Ce message a été entendu par la communauté humanitaire internationale et la coordination complexe de la réponse internationale à l'ouragan Mitch, avec la non activation des Clusters, a été inextricablement liée aux rôles variés joués par les autorités nationales et locales.

### 3.8.1. Leadership diversifié des autorités nationales et locales

Le COUN a été reconnu comme le centre de la coordination : il a accueilli l'équipe humanitaire pays (HCT) et la coordination intersectorielle tout en servant de lieu de travail à l'équipe UNDAC. Les réunions étaient tellement bien suivies par la communauté de l'aide que, de façon anecdotique, le coordinateur humanitaire qui présidait la réunion du HCT avec la responsable de la DPC a dû une fois parler par l'ouverture de la porte tellement la salle était pleine.

Néanmoins, du fait de l'absence d'un cadre légal formel, le *leadership* et le rôle de la DPC n'ont pas été sans controverse. Malgré des investissements importants de la part de la FICR pendant plusieurs années pour attirer l'attention en Haïti et dans la région sur la valeur des lois internationales en matière de réponse aux désastres (IDRL), Haïti n'a toujours pas de loi nationale pour les désastres. Il en résulte que la DPC n'a toujours pas de base légale et ne dispose d'aucune ligne dans le budget national. Dès lors, elle est largement dépendante pour son fonctionnement du soutien des acteurs internationaux comme OFDA et le PNUD. Le ministère de l'Intérieur et le bureau du Président jouent également des rôles importants dans le contrôle de l'autorité et du travail de la DPC. Par ailleurs, chacun des ministères techniques joue le rôle de président du groupe de travail dans son secteur de responsabilité. À titre d'exemples, la Direction nationale de l'eau potable et de l'assainissement (DINEPA) est en charge du secteur EAH ; la coordination nationale pour la sécurité alimentaire (CNSA) est responsable de la sécurité alimentaire, et enfin le ministère de la Santé publique et de la Population (MSPP) coordonne le secteur santé. L'efficacité de ces différents groupes de travail sectoriel dépend largement des capacités des ministères en charge qui sont variables. Dans le secteur de la sécurité alimentaire par exemple, la coordination est relativement complexe car les capacités du ministère de l'Agriculture au niveau national et départemental sont relativement faibles malgré beaucoup de bonne volonté.

L'annonce du gouvernement selon laquelle il allait coordonner les groupes de travail sectoriel a induit que les plans d'activation des Clusters n'ont pas été mis en place. Il a été rapporté que l'organisation de la première réunion du groupe de travail logistique qui a eu lieu à l'hôtel Karibé et non au COUN a créé quelques tensions. La mission ETR a rencontré peu de représentants d'agences prêts à questionner cette non activation des Clusters. Une voix dissonante a signalé que cette non activation a pu avoir un effet désincitatif sur la communauté humanitaire internationale. Le contexte relatif à cette décision est particulièrement important : elle a eu lieu durant une période d'élection présidentielle et parlementaire où les entités gouvernementales sont potentiellement plus concernées par leur futur que par l'allocation de suffisamment d'énergie à la coordination. Le processus de coordination au niveau départemental et local a également été assez diversifié. Les instances départementales et communales de la Protection civile se sont rapidement mobilisées pour coordonner les réponses avec les COUD et les COUC, notamment là où les ONG avaient été très impliquées par le passé dans le renforcement des capacités de ces mécanismes. Les instances municipales ont aussi joué un rôle important avec des éléments positifs et négatifs. Dans certaines localités

et suite à la phase de préparation, les maires ont mobilisé des stocks à partir de leurs propres moyens. Dans d'autres localités, on a néanmoins rapporté des ventes de bâches destinées à être distribuées par la municipalité. La décentralisation de l'autorité et du pouvoir est une question très sensible en Haïti depuis de nombreuses années. Avec plus d'autorité déléguée aux mairies, le rôle des équipes municipales dans les échanges d'informations et l'identification des priorités humanitaires est devenu plus important. Pour autant, dans de trop nombreux endroits, les agences ont court-circuité ce niveau municipal pour aller directement vers les niveaux communaux et communautaires. Ceci a été régulièrement mentionné et a été très mal perçu car ces acteurs municipaux ont souvent été les seuls à gérer les premiers jours post-Matthew et ont dû prendre de nombreuses initiatives. Ils se sont ensuite trouvés marginaliser par le système de l'aide.

### 3.8.2. *Faible coordination du système international*

Même si OCHA a finalement renforcé ses capacités dans un second temps, la coordination du système international a initialement été très faible, contribuant globalement à une image plutôt hétérogène de la réponse internationale. Confrontés à des structures de coordination d'abord faibles et peu efficaces, les partenaires – notamment les ONG ou les autres agences non onusiennes comme les membres du mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge – ont rapidement perdu intérêt et ont focalisé leurs efforts de coordination au niveau de leurs propres réseaux. La coordination internationale est finalement devenue un exercice de rattrapage lorsque des capacités et des outils renforcés ont été mis en place. Différentes raisons expliquent cette faiblesse initiale : la plus importante est que le bureau d'OCHA en Haïti était visiblement en sous-capacité avant que le cyclone ne frappe Haïti, ne comportant que trois membres dans l'attente d'être fermé en 2017. La capacité d'OCHA à coordonner la réponse a par la suite été diminuée encore davantage après la décision du chef de bureau de partir en vacances à un moment où il était évident que l'ouragan Matthew prenait le chemin de Haïti. De son côté, le chef de bureau régional d'OCHA à Panama n'a décidé de venir en Haïti que trois semaines après l'ouragan. Même si l'équipe UNDAC incluait différents personnels avec des expériences OCHA, elle ne pouvait clairement pas compenser les faiblesses structurelles indiquées ci-dessus. Plusieurs acteurs ont d'ailleurs indiqué qu'ils ne comprenaient pas quel était le rôle exact de l'équipe UNDAC.

Une grande partie des activités quotidiennes de l'équipe UNDAC était la liaison et la coordination avec le gouvernement haïtien au nom du système international. Dans les premiers jours post-ouragan, l'équipe assurait des briefings quotidiens au COUN sur les résultats des missions d'évaluation tout en transmettant ces informations à d'autres parties du gouvernement et à l'équipe humanitaire pays. La faible capacité de coordination d'OCHA s'est manifestée de plusieurs façons : des produits d'information de qualité médiocre, des réunions qui se focalisaient seulement sur le partage d'informations et un manque de mécanisme efficace de coordination pour l'établissement des priorités et les prises de décision. Face à cette situation, la publication de l'Appel Flash le 10 octobre peut être vue comme un exploit, même si le manque de priorisation et l'inclusion d'activités qui n'auraient pas dû faire partie de la réponse (par exemple la mise en place de la DTM – voir plus bas) sont notoires.

Suivant les inquiétudes de certains bailleurs et d'autres acteurs humanitaires, OCHA a renforcé sa capacité de réponse. La situation liée à l'ouragan en Haïti a été déclarée « urgence institutionnelle » le 18 octobre pour trois mois et OCHA a alors commencé à faire un certain nombre d'ajustements sérieux. Tout d'abord, l'agence a renforcé son équipe avec des spécialistes de la gestion de l'information et de la coordination Cash, et envoyé une équipe de réponse urgence (ERU). Grâce à ces renforcements et dans un pas de temps court, OCHA a mis en place les outils de base de gestion d'informations et son support à la coordination (comme l'établissement de listes de contacts et du calendrier des réunions). La plus importante des mesures a été le déploiement d'un coordinateur humanitaire adjoint (DHC) à la demande du coordinateur humanitaire qui a reconnu ne pas avoir d'expérience dans la gestion des urgences. L'arrivée du DHC a été vue comme une réelle amélioration. Les mécanismes de coordination ont été restructurés ; une équipe humanitaire pays restreinte a été mise en place, constituée essentiellement d'organisations humanitaires opérationnelles. Le travail d'OCHA en support aux coordinations sectorielles et intersectorielles a enfin été renforcé.

Un autre élément qui a contribué à limiter l'efficacité de la coordination dans la réponse à l'ouragan a été la difficulté d'alignement des agences des Nations unies sur ce que voulait dire le *leadership* gouvernemental. Certaines des agences des Nations unies et d'autres organisations ont compris cette coordination et leurs responsabilités dans ce cadre de façon très différentes. L'équipe ETR a par exemple noté de fortes divergences sur les choix internes de déclaration du niveau du désastre : urgence institutionnelle pour OCHA, urgence de niveau 2 pour l'UNICEF ou de niveau 1 pour le PAM, voire aucun niveau pour d'autres agences. Cela a eu pour résultat que les organisations ont pris différentes mesures pour mobiliser leurs capacités de coordination. Interrogée sur ce que la non activation voulait dire, une agence a indiqué que cela n'avait aucune différence sur son travail de coordination et que ce dernier impliquait toujours un rôle de facilitation pour le groupe de travail sectoriel : développement de stratégies, partage d'informations, lien entre le secteur et la coordination intersectorielle. D'autres agences ont plutôt compris que le gouvernement en charge de la coordination voulait dire qu'elles pouvaient réduire leur engagement et leurs responsabilités en termes de coordination. Le CCCM n'a quant à lui jamais cessé de fonctionner – on trouve encore des personnes déplacées à Port-au-Prince à la date actuelle – et a développé au cours des années de bonnes relations de coordination avec la structure nationale, l'Unité de Construction de Logements et de Bâtiments Publics (UCLBP). Néanmoins, l'équipe s'est posée quelques questions sur la pertinence du CCCM dans le cadre de la réponse à l'ouragan Matthew. Le personnel additionnel a été déployé pour supporter le rôle opérationnel de l'agence plutôt que pour soutenir son rôle dans la coordination du groupe de travail sectoriel.

Avec un gouvernement en mode électoral, le risque de politisation de l'aide aurait dû être envisagé de façon proactive non seulement au niveau pays mais aussi par la direction générale d'OCHA. Certaines agences de l'ONU notent que leur engagement actif avec le gouvernement et dans les efforts de coordination sont aussi destinés à limiter ce risque. Selon leur vue, le *leadership* du gouvernement ne veut pas dire moins de responsabilités pour elles dans la coordination mais des responsabilités différentes : par exemple, sécuriser un espace humanitaire et soutenir les autorités en charge pour qu'elles prennent les bonnes décisions. Il est enfin intéressant de noter que très peu de personnes interrogées ont spontanément fait référence à la valeur et à l'importance des principes humanitaires.

Avec le renforcement des capacités d'OCHA, il est apparu que l'image initiale d'un état faible de coordination s'est considérablement améliorée début novembre. OCHA a ainsi tenu à la disposition de l'équipe une longue liste de ses réalisations depuis la mi-octobre. Ce sont de bonnes nouvelles mais le risque existe de vouloir en faire trop : la coordination est un processus permettant de renforcer les opérations mais ce n'est pas un objectif en soi. Un des effets négatifs des Clusters est qu'en général, les agences tentent de créer un espace pour eux et de les protéger même si le contexte ne les rend pas nécessairement nécessaires. L'un des exemples dans la réponse à l'ouragan Matthew est celui de la coordination et la gestion des camps (CCCM). L'OIM, qui a géré ce Cluster pendant la réponse au séisme, insiste sur la pertinence de ce dernier dans la réponse à l'ouragan Matthew. Parallèlement à cela, avec la création de sous-groupes additionnels sur des questions comme le cash ou la communication avec les populations affectées, l'architecture de la coordination en train d'être construite risque de ne pas durable, en particulier si la plupart des experts envoyés pour la réponse quittent le pays d'ici fin 2016. De plus, la coordination doit avoir lieu le plus près possible du terrain d'autant plus que Port-au-Prince est généralement vue comme une bulle par rapport au reste du pays. Même des villes comme Les Cayes sont en fait à détacher du reste de la zone touchée, car cette dernière est bien plus affectée que Les Cayes. Avec ceci à l'esprit, et dans le but de réduire le risque de créer des bulles de coordination, il est important que les institutions qui en ont la charge travaillent non seulement sur le terrain et visitent régulièrement les zones touchées, mais envisagent également d'y être basées. L'option qui consiste à tenir les réunions de coordination dans des lieux proches des zones affectées, peut-être sur une base de rotation entre les lieux, a été explorée par le DHC mais ne doit pas induire des besoins additionnels d'infrastructures.

À côté de la coordination gérée par le gouvernement et les groupes de travail sectoriel, les ONG ont aussi leur propre mécanisme de coordination – le CLIO – qui réunit essentiellement les agences avec un mandat de développement. Le CLIO existait avant le séisme de 2010 et le CCO qui est majoritairement composé d'ONG internationales humanitaires a été créé après le séisme. Ces deux réseaux se sont engagés très rapidement avec leurs membres quand l'ouragan a frappé.

Du côté du gouvernement, le principal interlocuteur des ONG est le ministère du Plan et de la Coopération internationale et son bureau des ONG. Bien que ce bureau soit en soutien et réceptif au rôle des ONG, il a de plus en plus contrôlé les ONG. Certains bailleurs espéraient que les ONG seraient plus engagées en termes de plaidoyer pour que d'autres bailleurs se manifestent. Les deux plateformes d'ONG ont été assez actives pour faire ce plaidoyer auprès des bailleurs en vue de mobiliser des ressources, y compris à travers leurs homologues basés en Europe. Il est enfin intéressant de noter que ces deux plateformes, qui se sont largement ignorées au moment du séisme de 2010, sont maintenant en train de planifier leur fusion.

### *3.9. Constat 9 : La redevabilité envers les populations dépend de chacune des agences*

Les bonnes intentions et la réalité des pratiques de l'action humanitaire ne sont pas toujours en correspondance. Bien que la redevabilité envers les populations affectées par les crises fasse depuis longtemps partie des priorités de nombreuses agences, l'ETR a observé une situation très contrastée en ce qui concerne l'engagement avec les communautés dans la distribution de l'aide. Tout d'abord, on constate des différences notables en ce qui concerne la façon avec laquelle les agences comprennent et approchent le concept : certaines font référence à la communication avec les communautés affectées (CWC), ce qui veut dire partage d'informations sur la date et le lieu où les populations devraient recevoir de l'aide ainsi que sur le type d'aide dont il s'agira. Même si le concept de redevabilité envers les populations est seulement compris dans ce sens étroit, des progrès significatifs restent encore à faire en Haïti.

De larges segments des populations affectées n'ont tout simplement reçu aucune information sur la réponse. Ceci a créé des tensions significatives entre les populations et les organisations de l'aide qui sont allés jusqu'à des incidents de sécurité. Au moment où l'ETR est arrivée en Haïti, Internews – une organisation travaillant avec les radios locales – était en train de mettre en place un vaste programme visant à restaurer les télécommunications radio et à assister les gouvernements nationaux et locaux dans l'émission d'informations vitales pour les populations.

D'autres agences vont encore plus loin et soulignent le besoin d'un engagement bidirectionnel, conformément au concept de redevabilité. Les agences doivent pouvoir faire des adaptations de leurs programmes en fonction des retours qu'elles reçoivent. L'équipe ETR a trouvé quelques exemples d'organisations qui ont envoyé des conseillers en redevabilité dès la première semaine de la réponse mais ceci est plus une exception qu'une règle. Pour certaines ONG, la redevabilité envers les populations affectées est naturelle, notamment pour celles qui avaient bien avant l'ouragan des programmes de développement dans les zones touchées. Elles y ont développé des réseaux locaux avec les communautés, les chefs locaux (dont les maires) et les autres acteurs locaux présents. Pour ces ONG, la communication dans les deux sens avec les communautés n'est pas un ajout au programme mais une partie intégrante du mode de travail. Or, pour que cet engagement avec les communautés soit efficace, il faut aussi s'ancrer dans les systèmes locaux de solidarité tels que « combit » où les gens ont un fort sens de l'engagement collectif.

L'engagement renforcé avec les communautés a été un facteur clé pour l'amélioration de la sécurité des convois d'aide et des distributions et, plus encore, pour assurer une protection des populations affectées. Les difficultés rencontrées avec les évictions forcées auraient largement pu être évitées si l'on avait mieux écouté et compris la complexité de la situation.

### **Engagement du « Grand Bargain » : Inclure les populations bénéficiaires de l'aide aux décisions qui influent sur leur vie**

Les populations veulent et devraient exiger des réponses intégrées et holistiques des agences humanitaires. A l'exception de quelques agences qui proposent de pareilles méthodes, impliquant les abris, les produits non-alimentaires, l'alimentaire, ainsi que l'eau, l'hygiène et l'assainissement (par exemple : le FICR à Grand'Anse), les personnes affectées voient là une machine d'une taille unique et qui ne les consulte pas pour savoir de quoi ils ont besoin. Le fonctionnement par Cluster a contribué à la spécialisation et (dans une certaine mesure) à la reddition de comptes, mais il pêche du fait de sa nature compartimentée. Cela est observable dans des situations comme en Haïti où les clusters n'ont même pas été activés. En abordant cela, l'équipe de l'ETR constate un réel besoin d'une coordination meilleure, sur-mesure, régionalisée et multi-sectorielle qui intègre les différents secteurs à la base de son mode de fonctionnement, plutôt qu'au sommet.

Finalement, un des moments clés de la communication avec les communautés est celui où elles s'enregistrent auprès du maire ou du bureau local de la DPC dans le contexte de leur évacuation vers un abri : ceci présente une opportunité importante pour une large diffusion des messages clés. Cette pratique, partiellement en place dans la zone avant l'ouragan, aurait pu être plus largement utilisée.

Le fait que, malgré les leçons tirées du séisme de 2010 sur la communication avec les populations, cet élément n'ait pas été immédiatement vu comme une composante essentielle et transversale aux opérations reste assez surprenant. Bien qu'extrêmement nécessaire, la mobilisation des agences sur ce sujet durant la semaine 6 reste relativement tardif, même si de nombreuses ONG et structures comme Internews étaient déjà fortement impliquées sur cette question. De fait même si l'ETR reconnaît le besoin d'établir une approche commune et coordonnée de la communication et de l'engagement communautaire, l'équipe reste convaincue que c'est surtout d'abord une question de

décision et de mise en œuvre opérationnelle. Sur ce sujet précis, il existe un risque sérieux que le développement conjoint d'une stratégie et d'une approche communes donne lieu à un long processus et à la construction d'une industrie de coordination CWC. Assurer que l'information va vers les populations et s'engager avec les communautés est plus un élément de sens commun qu'une question technique. C'est aussi une dimension éthique essentielle de l'aide humanitaire et l'ETR a constaté que nous en étions encore loin.

### *3.10. Prochaine étape : une approche intégrée et une transition rapide vers la réhabilitation*

Face à une réponse très inégale et à de grandes différences dans la qualité des services et biens délivrés, les acteurs humanitaires doivent réfléchir à la prochaine phase opérationnelle en gardant à l'esprit combien le temps passe vite. La phase d'urgence est largement terminée, ce qui ne veut pas dire que des besoins d'assistance ne sont pas toujours d'actualité. Ainsi, les efforts auraient déjà dû – et ce, depuis longtemps – s'orienter vers la relance et la réhabilitation. Si la plupart des agences ont déjà réalisé cette transition nécessaire, elles ne savent pas toujours comment s'y prendre, notamment lorsque les services de survie de base ne sont toujours pas en place.

Dans le processus de réponse à l'ouragan Matthew, l'équipe ETR a observé que le système humanitaire est toujours largement orienté par les approvisionnements et que, plus que tout, il s'est habitué aux approches en silo. De ce fait, de nombreux secteurs et services fonctionnent sans articulation entre eux. Les organisations qui travaillent dans le secteur EAH ont par exemple fait un excellent travail en installant des facilités d'eau potable et en réhabilitant des toilettes mais certaines personnes attendaient encore un abri. Une approche multisectorielle, holistique, intégrée et ancrée sur des territoires – et non sectorielle – est désormais nécessaire et ce, très vite, surtout dans les zones où les personnes n'ont encore reçu que très peu d'assistance.

En matière de bonnes pratiques, l'ETR voudrait souligner la stratégie de réponses mise en place par la FICR dans l'ouest de Grand'Anse qui intègre abris, eau, santé, nourriture et bientôt cash pour soutenir la relance économique. Cette approche intégrée est encore plus importante parce qu'elle permet aux populations restées dans les centres d'évacuation de rentrer au plus vite dans leur habitation souvent localisée à quinze ou vingt minutes de marche du lieu d'évacuation. La situation post-Matthew n'étant pas une crise de déplacement, les stratégies d'assistance pour faciliter le retour dans de bonnes conditions de sécurité et de dignité doivent se combiner avec des stratégies de protection, y compris au niveau communautaire.

Quoi qu'il en soit, dans de nombreuses zones – notamment lorsque l'aide d'urgence n'est pas arrivée – les populations ont rapidement évolué vers le mode « réhabilitation » en reconstruisant leur maison avec les matériaux qu'elles pouvaient trouver aux alentours. D'autres ont rapidement planté du manioc et, souvent, les habitants ont commencé à produire du charbon pour avoir quelques revenus et assurer à la fois leurs besoins de base et de relance. Avec les pluies saisonnières se terminant fin



novembre/début décembre, la période propice à la saison des semis a été extrêmement courte après l'ouragan. De même que la FAO a été capable de réallouer certains stocks de semences et d'outils quelques semaines après les événements, elle a fait des efforts importants pour distribuer des approvisionnements en intrants pour la saison agricole en cours et pour obtenir du matériel de pêche. La prochaine étape sera d'obtenir des semences de bonne qualité et autres matériels à planter pour la prochaine saison des pluies en mars ainsi que de l'équipement de pêche pour les populations côtières. Certains de ces intrants n'étant pas disponibles en Haïti, quelques inquiétudes sont à noter sur les délais que les procédures d'import et d'approbation par les autorités pourraient créer.

En ce qui concerne la planification de la relance et de la réhabilitation au niveau national, l'équipe ETR a pris connaissance des travaux de la mission DaLA (Damage and Loss Assessment) envoyée par la Banque mondiale et le ministère des Finances, ainsi que du Post Disaster Need Assessment (PDNA) conduit par le PNUD en collaboration avec le ministère du Plan et de la Coopération internationale. Ces plans ont été développés en parallèle relativement tôt après l'ouragan, mais avec peu de coordination entre eux. De plus, avec des processus largement conduits au niveau central avec les ministères, certaines questions demeurent sur les liens entre ces documents et ceux liés à la planification humanitaire (comme le Critical Humanitarian Need Overview (CHNO) et, plus particulièrement, le Plan de Réponse Humanitaire – HRP – pour 2017). La tension fréquente qui existe entre les processus humanitaires et de développement souligne les difficultés à faire ressortir le maillon manquant entre les besoins des personnes, sujet de l'humanitaire, et ce que le gouvernement souhaite dans le cadre du développement. Dans un contexte particulièrement « chargé » au niveau politique, cet enjeu n'est pas négligeable. Parallèlement à cela, l'équipe ETR a été frappée par les efforts faits par le représentant senior du PNUD pour essayer de faire comprendre le concept de relèvement précoce aux organisations partenaires.

L'équipe ETR ne sous-estime pas la tâche considérable de ceux qui sont en charge d'établir des liens entre ces différents plans et processus. Le Résident coordinateur/Coordinateur humanitaire doit en particulier travailler à trouver des compatibilités entre les plans des agences, l'Appel Flash révisé, le CHNO, le HRP pour 2017, le PDNA, le DaLA et l'UNDAF, sans oublier les plans des bailleurs et les travaux bilatéraux avec le gouvernement haïtien.

Avec un optimisme mesuré, l'équipe ETR a entendu divers témoignages sur les efforts des bailleurs pour coordonner leurs fonds d'urgence et le développement. Sans doute conduite par la limitation des ressources humanitaires, la Commission européenne travaille par exemple à opérationnaliser le concept LRRD. Ceci implique de rechercher une meilleure articulation entre ses différents départements et une utilisation du Fonds européen de développement qui pourra catalyser la relance et la transition vers le développement. De façon similaire, l'Agence française de développement (AFD) vient de réallouer certains de ses fonds de développement pour soutenir la réhabilitation des secteurs de la santé et de l'agriculture suite au passage de Matthew. Enfin, le Canada est en train de mobiliser des ressources pour la relance du secteur agricole. Ces différents efforts devraient contribuer à une meilleure transition vers le développement.

# 4. RECOMMENDATIONS





### Centre de traitement du choléra

De nombreux progrès importants ont pu être observés dans la réponse à l'ouragan Matthew et beaucoup de recommandations faites après le tragique séisme de 2010 conditionnent désormais la réponse. C'est ainsi dans un esprit constructif que les recommandations ci-dessous – organisées en quatre parties – ont été préparées : (1) des améliorations à faire rapidement dans la réponse en cours ; (2) les mesures permettant de renforcer la résilience et la gestion des risques et désastres en Haïti ; (3) les changements à long terme à faire au sein du système humanitaire ; (4) des recommandations spécifiquement liées au « Grand Bargain ».

On notera que quelques-unes de ces recommandations peuvent être mises dans plus d'une catégorie.

#### *4.1. Recommandations clés pour améliorer la réponse en cours*

##### *Rec N°1 : Développer une vision consolidée des zones encore insuffisamment assistées*

De façon urgente, toutes les agences avec le soutien de la DPC et d'OCHA, doivent collectivement consolider l'information disponible pour développer une vision globale des zones qui n'ont encore reçu aucune assistance depuis l'ouragan. Cette vision doit en particulier inclure les zones difficiles d'accès qui peuvent être cartographiées en utilisant une multitude d'approches, notamment l'analyse satellitaire, les images générées par des drones et toute autre information déjà obtenue par les ONG et, de façon plus large, la société civile sur le terrain.

## *Rec N°2 : Accélérer les processus de soutien à la sécurité alimentaire*

La mobilisation des ressources et la mise en place des programmes couvrant la sécurité alimentaire et la relance des activités agricoles et économiques doivent être une priorité pour les bailleurs, les agences spécialisées des Nations unies et les ONG pour les semaines qui viennent afin de ne pas manquer les dernières opportunités de la saison des pluies en cours et d'être prêt pour le prochain cycle agricole. Ceci doit être coordonné avec la CNSA.

## *Rec N°3 : Assurer que les déplacements dans les centres d'évacuation ne durent pas et accélérer la mise en place des mesures d'assistance et de protection dans les zones de retours*

Plutôt que de dépenser des ressources à la mise en place de la Matrice de suivi des déplacements (DTM), la priorité doit être de trouver rapidement des solutions qui pourront faciliter le retour des personnes dans leur zone d'origine et leur maison. Le retour volontaire doit ainsi réduire les risques d'éviction.

## *Rec N°4 : Continuer les efforts pour réduire les goulots d'étranglement dans la distribution de l'aide*

Malgré les efforts du groupe de travail logistique, il est nécessaire d'augmenter et de diversifier les moyens de transport et les points d'accès. De plus, il est essentiel que les agences qui gèrent les stocks et les approvisionnements des secours partagent mieux les informations sur les stocks disponibles et qu'elles soient plus transparentes sur les flux et la gestion des demandes d'approvisionnement. Des mesures additionnelles pourraient être prises par les acteurs sur le terrain pour identifier des points de distribution avancés, accessibles par des camions ou des *pick-ups* et où les gens pourraient venir recevoir l'assistance en nature, le *cash* et les coupons après avoir été informés sur le jour de la distribution dans leurs zones respectives, comme ceci est fait dans de nombreux pays.

## *Rec N°5 : Améliorer la situation dans le domaine des abris*

Les agences impliquées dans le secteur Abris doivent garantir que les bâches sont rapidement distribuées dans les zones d'altitude où la couverture des besoins est encore faible. Ailleurs, elles doivent assurer la transition vers des abris plus durables à travers la distribution de tôles et de kits « abri » et, dès que la situation le permet, assurer une transition vers des solutions basées sur les transferts de cash.

## *Rec N°6 : Avancer rapidement vers des approches coordonnées, intersectorielles et intégrées, notamment dans les zones qui ont encore été peu assistées*

Plutôt que de continuer avec des approches en silo, les agences d'aide présentes dans une localité doivent tenter de délivrer les biens et les services d'une manière coordonnée afin d'assurer des réponses intégrées. Ce type de réponse doit être particulièrement possible quand la coordination intersectorielle est forte. Ces coordinations intersectorielles doivent être ancrées dans les territoires : les réunions doivent avoir lieu le plus près possible du terrain, en particulier au niveau municipal en soutien aux maires et à leurs équipes.

## *Rec N°7 : Faciliter la transition progressive vers des solutions s'appuyant sur le cash*

À travers des coopérations avec les compagnies de téléphone, les institutions de microfinance et les mécanismes ruraux de crédit et d'épargne, les acteurs de l'aide doivent faciliter la transition vers des systèmes de transferts financiers. Ceci va impliquer des études de marché spécifiques, l'analyse des dynamiques d'endettement et de recapitalisation ainsi que des évaluations de sécurité, pour éviter de mettre les personnes en danger quand elles recevront de l'argent. Plus encore, ceci demandera une approche créative pour utiliser au mieux des expériences précédentes liées au cash en Haïti. La capacité d'OCHA à soutenir cette transition vers le cash doit être renforcée.

## *Rec N°8 : Améliorer la communication avec les populations touchées pour améliorer l'acceptance et la sécurité*

Suite au développement d'une stratégie coordonnée pour la communication avec les communautés (CWC) et aux différentes étapes en cours dans cette direction, toutes les organisations qui n'ont pas encore lancé ce travail doivent le faire au plus vite.

## *Rec N°9 : Améliorer l'accès des ONG nationales et locales aux ressources financières et à des soutiens capacitaires*

Comme c'est de plus en plus le cas dans le domaine du développement où les ONG internationales sont confrontées à de nombreuses difficultés, les bailleurs doivent encourager l'implication des ONG nationales et locales, plus de ressources pouvant être directement envoyées aux acteurs de la société civile. Dans les zones où les partenariats et les pratiques de sous-contrat sont courants, les ONG locales seront d'autant plus utiles si les accords de partenariats ou les contrats passés avec elles incluent des clauses de soutien capacitaire.

## *4.2. Recommandations clés pour la résilience et la GRD à long terme en Haïti*

### *Rec N°10 : Garantir que l'adoption d'une loi nationale sur les désastres soit une priorité du gouvernement*

A la vue des leçons tirées de la réponse à l'ouragan Matthew, l'adoption d'une loi nationale sur les désastres est une nécessité. Cette loi doit fournir le cadre des responsabilités et rôles de la DPC, du ministère du Plan et de la Coopération et des ministères techniques dans la préparation et la réponse aux désastres. Elle doit également permettre la durabilité du système national de gestion des désastres et faciliter l'action du gouvernement dans le respect des principes humanitaires. Cette loi doit enfin inclure des provisions pour faciliter les investissements dans la préparation, la réhabilitation et un développement à long terme informé par les risques.

## Rec N°11 : Améliorer le système de gestion de l'information sur les désastres

Pour éviter les problèmes passés en matière de gestion de l'information et mieux faire face à un futur désastre, il est important de développer un système de gestion de l'information qui soit fiable, réactif et agile, en accord avec les principes humanitaires et en soutien à la coordination gérée par le gouvernement. Une base de données incluant un système d'information géographique doit être mise en place au niveau du COUN : elle devra être facilement disponible sur Internet et permettre que le COUD puisse insérer en ligne les informations obtenues par les COUC, les municipalités et les ONG. Ceci contribuerait au travail d'OCHA pour produire les « cartes 3W ». Des organisations spécialisées, avec une capacité en GIDS et en gestion des données, doivent être mobilisées pour aider la DPC à être bien équipée et mieux assumer ses responsabilités.

## Rec N°12 : Mettre en place des systèmes de communication plus résilients

Partant de l'observation que les télécommunications sont toujours un élément critique dans les réponses, il doit être possible d'équiper les départements et les communes de téléphones satellites ou des systèmes moins coûteux, comme des radios HF portables utilisant le solaire ou des batteries. Ceci permettrait de limiter la durée des périodes sans communication entre les zones touchées et le niveau central. Les agences d'aide et autres acteurs internationaux doivent travailler avec les autorités pour identifier les équipements adaptés, les distribuer dans les lieux stratégiques (mairies, bureau de la DPC au niveau des départements et des communes), assurer la formation des cadres et permettre, comme c'est une caractéristique de la résilience, que ces systèmes puissent continuer de fonctionner quand les autres moyens de communication ne sont plus opérationnels.

## Rec N°13 : Mettre en place des accords pré-désastre avec le secteur privé pour garantir que suffisamment d'équipements pour le déblaiement des routes seront en place au niveau des communes et départements

Les agences d'aide doivent promouvoir des accords pré-désastre avec le gouvernement pour assurer que du petit et du gros matériel de BTP soit pré-positionné en cas d'un désastre naturel éminent. Des accords spécifiques de stand-by doivent pouvoir être établis avec les compagnies du secteur privé des travaux publics. De plus, les bailleurs et les agences doivent signer des accords de *stand-by* avec des acteurs privés moins coûteux que le déploiement des moyens militaires et de défense civile (MCDA).

## 4.3. Recommandations clés pour le secteur humanitaire

### Rec N°14 : Renforcer les capacités d'OCHA dans les états fragiles et les pays à risques

Les bailleurs et OCHA doivent continuer d'avoir un dialogue stratégique au niveau de la direction d'OCHA pour améliorer les capacités de ce mécanisme, particulièrement à un moment où les besoins humanitaires mondiaux sont en augmentation. Ce dialogue et ce soutien sont encore plus nécessaires dans les États fragiles ou dans les situations dans lesquelles une crise est en gestation. L'utilisation des équipes UNDAC comme un moyen de gérer les problèmes d'OCHA doit seulement être la dernière solution.

*Rec N°15 : Renforcer le dialogue inter-agences pour mieux identifier la gravité d'une situation et la mobilisation des acteurs.*

Quand un désastre est imminent ou en cours, les agences doivent partager leurs évaluations initiales et leurs plans internes de renforcement. Ceci permettrait de mieux comprendre le niveau d'engagement qui peut être attendu de chaque agence.

*Rec N°16 : Utiliser de façon plus stratégique les opportunités offertes par les outils d'observation à partir du ciel et par les nouvelles technologies de consultation (crowdsourcing)*

Du fait du manque d'informations en provenance de certaines zones, les images satellite, les informations enregistrées par les drones et les remontées d'informations venant des populations doivent être mobilisées dès le début de la crise.

*Rec N°17 : Dans les contextes où les Clusters ne sont pas activés, les agences internationales (normalement lead ou co-lead) doivent réaliser qu'elles ont encore une responsabilité dans la coordination, en particulier en supportant activement les capacités de coordination gouvernementales*

Il existe de grandes différences entre agences au niveau de leur compréhension des rôles de *lead* ou *co-lead*. Le HCT, sous la direction du coordinateur humanitaire, doit analyser – pour un contexte donné et comme partie de la préparation du système à la gestion des crises – les questions à prendre en compte pour approcher la question de la coordination avec les institutions nationales dans le contexte de l'agenda de « relocalisation de l'aide ». La décision de ne pas activer les Clusters doit impliquer une responsabilité de promouvoir et de soutenir certaines activités liées à la coordination.

*Rec N°18 : Identifier des modalités ou mécanismes qui permettraient de mieux articuler les instruments de financement humanitaires et de développement afin d'être mieux à même de répondre plus rapidement et de façon plus adaptée aux besoins des phases de transition*

Plusieurs enjeux doivent être pris en compte ici :

**Des évaluations pour faciliter la transition :** Dans de nombreux contextes, on dénote pléthore d'évaluations, d'exercices de planification et d'instruments de financements bi- et multilatéraux. Les difficultés liées au fait de combiner différents éléments, les plans et stratégies de chaque agence contribuent à la grande confusion actuelle.

**Mieux articuler les visions d'ensemble :** Rendre plus stratégiques les instruments qui analysent les besoins humanitaires et de relance, permettant de mieux connecter besoins et capacités dans différents cadres de temps, selon différentes modalités opérationnelles (à travers le gouvernement, le secteur privé, acteurs de la société civile) et dans différents

secteurs. Ceci implique un meilleur dialogue entre les communautés humanitaires, de réhabilitation et de développement, avec des échanges plus fluides sur les contextes, les risques, les besoins et les capacités.

**Coordonner les actions :** Si la coordination LRRD dans les contextes de conflit continue d'être difficile, avec les contradictions entre le respect du DIH et des principes internationaux (GHDI) d'un côté et des Principes de Paris de l'OCDE d'un autre (avec les options intermédiaires des principes d'intervention dans les États fragiles), elle est plus facile dans les contextes de catastrophe naturelle où la coordination est largement assumée par les gouvernements des pays touchés. Malgré cela, la compétition inter-agences devient très vite une contrainte majeure.

#### 4.4. *Recommandations clés dans le contexte du « Grand Bargain »*

Suite à l'utilisation du cadre du « Grand Bargain » dans la méthodologie de cette évaluation en temps réel, les recommandations suivantes ont été faites pour mettre en perspective les engagements de ce dernier.

*Rec N°19 : Continuer d'utiliser le « Grand Bargain » comme un outil de dialogue bidirectionnel*

Si les bailleurs attendent des organisations humanitaires qu'elles mettent en place leurs engagements, par exemple le développement d'évaluations conjointes, l'implication des acteurs nationaux ou locaux ou l'amélioration de la communication avec les populations affectées, les agences opérationnelles attendent elles aussi que les bailleurs respectent leurs engagements. Un suivi attentif de la performance, tant du système que de chaque agence en particulier, va de pair avec l'assurance que les ressources financières seront disponibles.

*Rec N°20 : Insérer un certain degré de réalisme et d'honnêteté dans la relation de travail collectif*

Inévitablement, un grand processus collectif comme le « Grand Bargain » inclut un certain nombre d'engagements à la fois aspirationnels et ambigus. Par exemple, l'engagement lié au fait d'avoir une seule et unique évaluation des besoins apparaît plus pensé pour répondre aux intérêts des bailleurs qu'à quelque chose de faisable sur le terrain, voire de souhaitable en vue du principe d'indépendance. Comme la réponse en Haïti le démontre, et comme souligné par de nombreux participants au WHS, le système humanitaire est en fait un écosystème très concurrentiel où les agences sont en compétition pour les financements et où les bailleurs choisissent eux-mêmes leurs priorités. Prendre en compte cette réalité souligne les limites de l'action humanitaire collective tout en reconnaissant que chaque partie impliquée devrait faire montre de plus d'honnêteté en indiquant ses propres challenges.

Le tableau de la page suivante présente un résumé des constats et des recommandations suite à cette évaluation en temps réel.

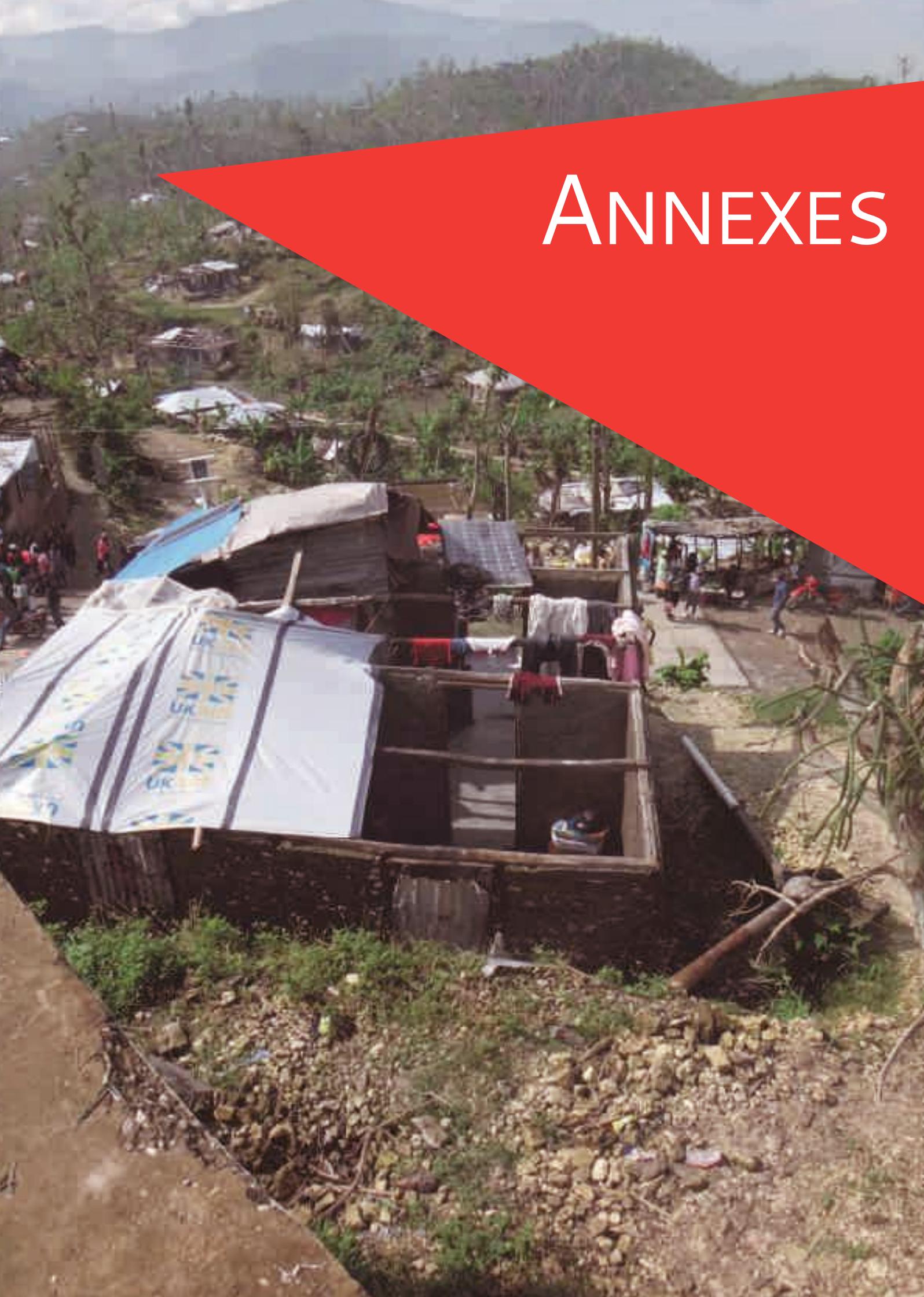
## 4.5. Résumé des constats et recommandations associées

Constat	Recommandations associées	Engagement du « Grand Bargain »
<p>1. Bon retour sur investissement dans la préparation aux désastres</p>	<p>1. Développe une vision conciliée des zones non encore assistées</p> <p>10. Garantir que l'adoption de la loi sur les désastres sera une priorité du gouvernement</p>	
<p>2. Rapide mobilisation des acteurs internationaux</p>	<p>15. Etablir un meilleur dialogue sur l'estimation de la gravité de la situation et sur le degré de mobilisation institutionnelle</p>	
<p>3. Fragiles systèmes de télécommunication</p>	<p>12. Rendre les systèmes de communication plus résilients</p> <p>16. Utiliser de façon plus stratégique les opportunités permises par la collection d'information à distance et les technologies de consultation de masse.</p>	
<p>4. Gestion des informations erratique et évaluation des besoins en compétition.</p>	<p>11. Améliorer les systèmes de gestion de l'information sur les désastres.</p>	<p>5. Améliorer les évaluations des besoins conjoints et impartiales</p>
<p>5. Défis logistiques entraînent une réponse imparfaite</p>	<p>4. Poursuivre les efforts visant à surmonter les goulots d'étranglement de la distribution de l'aide</p> <p>13. Développer des accords pré-désastre avec le secteur privé pour assurer qu'il y a suffisamment d'équipement en place au niveau des communes et des départements pour le déblayage des routes</p>	<p>4. Réduire la duplication et les coûts de management avec des revues fonctionnelles périodiques</p>
<p>6. Des résultats négatifs dans les secteurs techniques et sectoriels</p>	<p>2. Accélérer le processus de soutien à la relance en sécurité alimentaire</p> <p>3. Garantir que les déplacements dans les centres d'évacuation ne deviennent pas durables et accélérer la distribution de l'aide et de la protection pour ceux qui rentrent chez eux</p> <p>5. Améliorer la situation dans le secteur Abris</p> <p>7. Faciliter la transition graduelle vers des solutions fondées sur le cash</p>	<p>3. Renforcer l'utilisation et la coordination de la programmation fondée sur le cash</p>
<p>7. Fatigue des bailleurs et épuisement des ressources financières</p>	<p>9. Augmenter l'accès des ONG nationales et locales à des ressources financières et à des supports capacitaires</p>	<p>1. Plus grande transparence</p> <p>2. Plus de soutien et d'instruments financiers en faveur des acteurs nationaux et locaux</p>

	<p>18. Identifier des moyens et processus permettant de mieux articuler les instruments de financement humanitaire et de développement et de mieux répondre aux besoins humanitaires et de relance</p>	<p>7. Augmenter les planifications et financements collaboratifs, humanitaires et pluriannuels</p> <p>8. Réduire le ciblage des contributions des bailleurs</p> <p>9. Harmoniser et simplifier les besoins en production de rapport</p>
<p>8. Coordination inégale et parcellaire</p>	<p>6. Renforcer les coordinations intersectorielles et les réponses intégrées.</p> <p>14. Renforcer les capacités d'OCHA dans les pays fragiles et contextes à risques</p> <p>17. Dans le contexte où les Clusters ne sont pas actifs, les agences Internationales et des Nations Unies désignées comme Cluster lead doivent prendre en compte qu'elles ont aussi des responsabilités en matière de coordination, y compris en soutenant activement les capacités gouvernementales de coordination</p> <p>19. Continuer d'utiliser le « Grand Bargain » comme cadre de dialogue bidirectionnel</p> <p>20. Insérer un niveau de réalisme et d'honnêteté dans les règles du jeu du travail collectif.</p>	<p>10. Renforcer l'engagement entre les bailleurs et les acteurs humanitaires et de développement</p>
<p>9. La redevabilité envers les populations affectées dépend des agences.</p>	<p>8. Améliorer encore la communication avec les populations affectées.</p>	<p>6. La révolution participative : inclure les populations recevant l'aide dans les prises de décision qui vont affecter leurs vies</p>



# ANNEXES





**Production de charbon de bois**

# Annexe N°1 : Termes de référence de "UETR Matthew"

## Independent Real Time Evaluation – Terms of Reference – Evaluators Hurricane Matthew International Response, Haiti, November 2016

We are looking for a team of two highly motivated, self-starting individuals, of whom at least one knows Haiti and one speaks French, to undertake a Real Time Evaluation of the international response.

The post is for 3–4 weeks and will include:

- 3–5 days reading and trip organisation
- 10–14 days' field trip (Port au Prince plus 2 field locations)
- 6–7 days report writing
- 2 days feedback to the Steering Committee and report amendments where appropriate

The candidates must be prepared to take up the post in early November with 30 days foreseen in total.

This RTE has been commissioned jointly by donors to the response who have agreed, together with a representative number of agencies, to set up a Steering Committee to oversee its implementation and follow-up of findings.

### Background

Hurricane Matthew struck on the 3rd October as a category 4 hurricane. The south-west peninsula has been particularly affected. Four departments have experienced heavy rains and strong winds affecting shelter and livelihoods in a situation where cholera is now endemic and food insecurity is high. Elections are also on the horizon.

The international community response began through the mobilisation of preparedness mechanisms bolstered by additional programme funding. A Flash Appeal was launched requesting over \$119m over 3 months and a Post-Disaster Needs Assessment, led by the World Bank, European Union and UNDP is due to begin.

This is the first major rapid onset response post commitments made at the World Humanitarian Summit and Grand Bargain. It presents a unique opportunity to look at:

1. Whether the international response, as guided by the Flash Appeal and supported by international humanitarian agencies, is proving effective, efficient, relevant and timely. Issues of international leadership in support of the Government, coordination and accountability to affected populations will be considered as enabling factors in delivering these.
2. How in planning and delivery reflect the commitments in the Grand Bargain to improve the effectiveness and quality of the response provided to affected populations in Haiti.

The evaluation will be undertaken by independent evaluators and will represent their views and not the views of any one agency or person.

Findings will also be used to inform this and future disaster management responses including through real-time feedback and learning to the HCT. This will enable the adoption of corrective actions as needed.

## Purpose

The real time evaluation (RTE) aims to hold the international system to account for their response to Hurricane Matthew in Haiti. It will be an independent evaluation to assess elements of the International Community's response operation and thereby inform ongoing support, future programmatic direction and focus.

## Objectives of the RTE

1. **Challenges** To understand the critical challenges faced during the initial response phase and the extent to which these were effectively managed. In particular to give consideration to:
  - access and security including the role of MINUSTAH;
  - preparedness including prepositioning of stocks;
  - coordination between GoH and international humanitarian response structures;
  - pre-existing needs and gaps in response (cholera, food security), and implications for an emergency response?
2. **System Effectiveness** To review the response against the criteria of efficiency, effectiveness, relevance, coordination, and make recommendations on those areas requiring improvement. In particular, to focus on:
  - Leadership arrangements and support
  - Coordination structures and systems
  - Appropriateness and effectiveness of preparedness
  - Coherence/ joined up system effectiveness including strategic approach, agency mandates and focus, e.g.: whole of protection caseload approach, linkages between an emergency cholera response and protracted cholera crisis response, humanitarian-development nexus
  - CivMil engagement and coordination
  - Role of civil protection teams
3. **Grand Bargain** To identify specific commitments in the Grand Bargain that have and have not been well integrated in the appeal and the initial stages of the response, and make recommendations as to how these should be handled going forward. In particular to focus on:
  - Needs assessments and sectorial priorities
  - cash commitments and scale up,
  - participation/ accountability to affected populations,
  - localization and enhanced cross agency collaboration
  - Harmonise and simplify reporting requirements.
4. **Common Issues and Lessons Emerging; Recommendations**

## Detail

Under the management of the Haiti Independent RTE Steering Committee, the key roles and responsibilities of the Consultants include but are not limited to, the following;

- Review existing documents on the international response to Hurricane Matthew in Haiti
- Meetings with key partners in PauP, Les Cayes and Jeremie (it is expected that the consultants split for field visits)
- Regular updates and feedback to the Consultant supporting the Mission and reporting back to the Steering Committee

- Debriefing with the Steering Committee
- Production of a final report for dissemination

The Consultants will also:

- Comply with all host nation rules and regulations.
- Efficiently manage and maintain all equipment issued.
- Remain flexible and prepared to carry out additional duties as required.

## **Methodology**

The consultants will develop an analytical framework for the evaluation including a mix of qualitative and quantitative tools to underpin it.

The evaluation will be built around semi-directive interviews and review of documentation from both agencies responding to the crisis, the Government and affected populations.

All documents and data collected for the purpose of this RTE will be treated as confidential.

Conclusions and recommendations will be no longer than 20 pages plus annexes.

## **Timeframe**

The post holders are expected to deploy to Haiti in mid-November for 2 weeks, with a debrief to Steering Committee members at the end of that period and a final report one week afterwards – also to be shared with the Steering Committee.

## **Outputs**

- Analytical framework and tools for RTE
- Presentation of findings to the Steering Committee: both good practices and areas for improvement, as well as recommendations (generic recommendations applicable to future situations in Haiti & elsewhere; recommendations specific for the future of this response).
- Final report

## **Management Arrangements**

The Consultants will be line managed by the Haitian RTE Steering Committee. The lead consultant will work independently of DFID but liaise with the Mission Enabler to ensure that organisation of the RTE is coherent and feasible.

The Mission Enabler will act as the primary link between Garda World, partners and the consultants to ensure an appropriate and secure operational platform.

## **Security**

- The Consultants will comply with all security measures put in place by post and also comply with the CHASE OT Safety and Security Plan.
- The Consultants will request permission from the DFID Haiti Representative for all movement outside the location of posting and agree the security plan before such movements take place.
- The Consultants will carry appropriate communications means at all times.

## Annexe N°2 : Itinéraire et programme de UETR

Date	Location	Time	Agency/GoH counterpart - Activity	Interviewee/Contact	Consultant
Fri 11 Nov	London	09:00-17:39	Briefings - DFID	CHASE OT	E. Schenkenberg & F. Grunewald
Mon 14 Nov	Port au Prince	09:00	Briefing	Francois Deruisseaux, DFID	E. Schenkenberg & F. Grunewald
		10:00-12:00	Meeting with RTE Steering Committee	Steering Committee	E. Schenkenberg & F. Grunewald
		15:00 – 16:00	DPC COUN	Mme Jean-Baptiste	E. Schenkenberg & F. Grunewald
		17:00	Internews	Ben Noble, Country Director	E. Schenkenberg & F. Grunewald
Tues 15 Nov	Jeremie	11:30-12:00	Delegate	Delegate	F. Grunewald
		12:00-13:00	OCHA	Michel Boulay, Head of Field Coordination	F. Grunewald
		14:00-14:00	Meeting with DPC	DPC Coordinator	F. Grunewald
		14:00-15:30	Meeting with Mayor and visit of UNDP project activities, including briefing on risk mapping and implications for early recovery	Barbara Calixte	F. Grunewald
		15:30-17:00	Visit to FAD project activities	Balmir Gabriel	F. Grunewald
	Les Cayes	10:00-11:00	OCHA office	Sarah Elliot, Head of Field Office	E. Schenkenberg
		11:00-12:00	Meeting with DPC	DPC	E. Schenkenberg
		13:00-15:00	Meeting with ACTED	Marine Fournier, PM Wash Cholera, acting Area Coordinator Emmanuel Bolane, Les Cayes Base Manager	E. Schenkenberg

Date	Location	Time	Agency/GoH counterpart - Activity	Interviewee/Contact	Consultant
		16:30-17:30	Meeting with IMC	Sean Casey, Emergency Response Team Leader	E. Schenkenberg
Wed 16 Nov	Jeremie and Moron	08:30-12:00	Visit of CARE project activities	Magali Benjamin, Team Leader	F. Grünwald
	Anse D'Hainault	13:30-15:30	Visit of IFRC project activities	Yvette MVE, IFRC Focal Point	F. Grünwald
	Jeremie	19:00-20:00	Meeting with IFRC at Place Charbonnet	Georg Ecker, FACT WASH & Hub Coordinator Jérémie / Grand'Anse	F. Grünwald
	Les Cayes/Camp Perin	08:30-12:00	Briefing with Head of Sub-Office followed by visit to WFP distribution carried out by Samaritan's Purse	Adrian Storbeck, Head of Sub-Office	E. Schenkenberg
		13:30-14:30	CRS	Beth Caroli, Country Director	
		16:30-17:30	Meeting with UNICEF Area Coordinator	Akhil Iyer	
Thurs 17 Nov	Bonbon	09:00-11:00	Meeting with Mayor and visit of Samaritan Purse project activities	Patrick	F. Grünwald
	Abricots	12:00-14:00	Visit of ACTED projects	Agathe Lo Presti, Area Coordinator Elise Hannaford, Emergency PM	F. Grünwald
	Les Cayes	10:00 – 11:30	AVSI	Marianna Cammerinesi	E. Schenkenberg
	Haitian Red Cross Office, Les Cayes	15:00-17:00	Haitian Red Cross and partner national societies (American Red Cross, Dominican Red Cross, Netherlands Red Cross, Spanish Red Cross, French Red Cross)	Marie David, American Red Cross	E. Schenkenberg
Fri 18 Nov	Beaumont	09:30-11:30	Meet with Mayor and visit of Oxfam projects	Pierre Jacques Vil Field Manager Response Post-Matthew	F. Grünwald

Date	Location	Time	Agency/GoH counterpart - Activity	Interviewee/Contact	Consultant
		12:00-14:30	Visit of Action Aid and Kowòdinasyon paysan Grandans (KPGA) projects	Catherine Rodgers Communication officer	F. Grünewald
		14:30-15:30	Visit of Mouvman Fanm Aktif d'Ayiti/MOFKA		F. Grünewald
	Camp Perin	08:00-11:30	Visit Oxfam of project activities	Pierre Jacques Vil Field Manager Response Post-Matthew	E. Schenkenberg
		11:00-12:00	Swiss Agency for Development and Cooperation (SDC)	Sabine Rosenthaler, programme officer (Sud)	
Mon 21 Nov	Port au Prince	08:30-09:30	DFID	Francois Desruisseaux, Country Representative, DFID	E. Schenkenberg & F. Grünewald
		10:30-11:30	CLIO Christian Aid	Prosperity Raymond	F. Grünewald
		10:30-11:30	Switzerland - Swiss Cooperation	Jean Francois Golay Humanitarian Aid Programme Coordinator, Corina Eggenberger, SDC	E. Schenkenberg
		12:00-13:00	ECHO	Jordi Toress Miralles Head of Office	F. Grünewald
		14:00-15:00	IFRC	Florent Del Pinto Head of Emergency Operations (HeOps)	E. Schenkenberg
		14:00-15:00	Oxfam	Damien Berrendorf	F. Grünewald

Date	Location	Time	Agency/GoH counterpart - Activity	Interviewee/Contact	Consultant
		16:00-17:00	ACTED	Emilie BERNARD Directrice Pays Haïti	F. Grünewald
		16:00-17:00	CARE	Jean-Michel Vigreux, Country Director	E. Schenkenberg
Tues 22 Nov	Port au Prince	9:30-10:30	UN DSRSG/Humanitarian/Resident Coordinator	Mourad Wahba	E. Schenkenberg & F. Grünewald
		11:00-12:00	MINUSTAH Logbase	Luc Duchesne, Chef de Cabinet Thierry Quiquempoix Senior Joint Operations Officer MINUSTAH Chief Joint Operations Centre	E. Schenkenberg
		11:30-12:30	WHO	Jean-Luc Poncelet, Country Representative	F. Grünewald
		13:00 – 14:00	UNDP	Yvonne Helle, Senior Country Director	E. Schenkenberg
		13:00-14:00	UNICEF	Marc Vincent, Country Representative and senior managers	F. Grünewald
		15:00-16:00	FAO	Nathanael Hishamunda Patrick Jackson	F. Grünewald
		17:00 – 18:00	OCHA	Alexandra Sicotte Levesque, Global Adviser, Community Engagement	E. Schenkenberg & F. Grünewald
Wed 23 Nov	Port au Prince	08:00-09:00	OFDA US Embassy	Jonathon Anderson, Haiti DART Team Leader, Haiti, Elizabeth Bellardo Deputy for Coordination, DART Team Haiti	E. Schenkenberg & F. Grünewald

Date	Location	Time	Agency/GoH counterpart - Activity	Interviewee/Contact	Consultant
		11:30-12:30	WFP	Wendy Bigham, Deputy Country Director, Haiti and WFP senior managers	E. Schenkenberg & F. Grünewald
		14:00-15:00	MSF Belgium	Sebastien Libert, Chef de Mission Haiti – MSF OCB	E. Schenkenberg & F. Grünewald
		15:00-16:00	World Vision	John Hasse, Country Director	F. Grünewald
		15:30-16:30	Concern and Welthungerhilfe	Nellie Kingston, Country Director Mahamadou Issoufou-Wasmeler	E. Schenkenberg
		17:00 -18:00		Sophie Tholstrup (Cash) Coordination	E. Schenkenberg & F. Grünewald
Thurs 24 Nov	Port au Prince	10:00-11:00	Canada	Marie-Eve Castonguay	F. Grünewald
		11:00-12:00	IOM	Gregoire GOODSTEIN Chef de Mission, Fabien Sambussy, Head of Operations	E. Schenkenberg
		16:00-17:00	DPC COUN	Madame Jean-Baptiste Directrice DPC	E. Schenkenberg & F. Grünewald
		18:00- 19:00	OCHA	Enzo di Taranto, Head of Office	E. Schenkenberg
Fri 25 Nov	Port au Prince	09:00-10:00 15:00-17:00	French Embassy Debriefing	Madame L'Ambassadrice Steering Committee	F. Grünewald
Sat 26 Nov		10:00 – 12:00	Meeting with extended Humanitarian Country Team – presentation of initial findings	OCHA and HCR members and partners	E. Schenkenberg & F. Grünewald
		14:00 – 18:00	Preparation of key findings		
Sun 27 Nov		Full day	Preparation of key findings		

Date	Location	Time	Agency/GoH counterpart - Activity	Interviewee/Contact	Consultant
Mon 28 Nov/ Tues 29 Nov	Travel				
Wed 30 Nov	London	10:00-12:00	Debriefing DFID	CHASE OT	E. Schenkenberg & F. Grünewald

## Annexe N°3 : Documents consultés

- ACAPS (2016), *Haiti: Hurricane Matthew, Department Profile: Nippes*, 21 October 2016, Genève, ACAPS, 7 p.
- ACAPS (2016), *Haiti: Hurricane Matthew, Department Profile, Sud*, 21 October 2016, Genève, ACAPS, 7 p.
- ACAPS (2016), *Haiti: Hurricane Matthew, Department Profile, Grand' Anse*, 21 October 2016, Genève, ACAPS, 7 p.
- ACAPS (2016), *Haiti: Hurricane Matthew, Briefing Note 5, 5 – 14 October 2016*, Genève, ACAPS, 9 p.
- ACAPS (2016), *Haiti: Lessons learned for Hurricane Matthew response*, Genève, ACAPS, 10 October 2016, 6 p.
- CECCHINE, Gary & al. (2013), *The U.S. Military Response to the 2010 Haiti Earthquake, Considerations for Army Leaders*, Washington D.C., RAND Corporation, 115 p.
- COORDINATION NATIONALE DE LA SECURITE ALIMENTAIRE (2016), *Bulletin de situation #1 – Sécurité alimentaire – Ouragan Mathieu – 28/10/2016*, Port-au-Prince : République d'Haïti, 4 p.
- DEPARTEMENT REPONSES URGENCES (2016), *Rapport de situation du secteur WASH en Haïti N° 1*, 29 octobre 2016, Port-au-Prince : République d'Haïti, 6 p.
- FOUNTAIN SMITH, S. & al. (2016), *Joint Donor letter Haiti*, 2 p.
- GUHA-SAPIR, Debarati & al. (2011), *Independent Review of the U.S. Government Response to the Haiti Earthquake, Final Report*, Washington D.C., USAID, 130 p.
- IASC (2016), *IASC Emergency Directors Group – EDG Teleconference on Haiti: Summary Note*, 24 October 2016, New York, United Nations, 3 p.
- IASC (2016), *IASC Emergency Directors Group –Teleconference on Haiti: Proposed Agenda*, 24 October 2016, New York, United Nations, 1 p.
- MINUSTAH JOINT OPERATIONS CENTRE (2016), *Organization of Convoys in Post-Matthew Humanitarian Recovery*, 12 October 2016, Port-au-Prince, United Nations, 3 p.
- O'BRIEN, Stephen (2016), *Response Stephen O'Brien to donor letter Haiti*, New York, UN, 3 p.
- OCHA (2016), *Flash Appeal Haiti*, New York, United Nations, 10 October 2016, 28 p.
- OCHA (2016), *Hurricane Matthew, Priorities and Achievements, Critical Needs Overview*, 5 November 2016, United Nations, 30 p.
- OCHA (2016), *Haiti: Hurricane Matthew, Situation Report N° 19 (02 November 2016)*, Port-au-Prince, United Nations, 6 p.
- OCHA (2016), *Haiti: Hurricane Matthew, Situation Report N° 18 (31 October 2016)*, Port-au-Prince, United Nations, 6 p.
- OCHA (2016), *Haiti: Hurricane Matthew, Situation Report N° 17 (28 October 2016)*, Port-au-Prince, United Nations, 6 p.
- OCHA (2016), *Haiti: Hurricane Matthew*, 21 octobre 2016, Port-au-Prince, United Nations, 2 p.
- OCHA (2016), *Haïti : Aperçu de Qui fait Quoi et Où (3W)*, 20 octobre 2016, Port-au-Prince, United Nations, 3 p.

PAHO/WHO (2016), *Hurricane Matthew: Situation Report N° 23*, 28 October 2016, Washington D.C., Pan American Health Organization, 6 p.

STODDARD, Abby (2002), *The US and the "bilateralisation of humanitarian response"*, *Background research for HPG Report 12*, London, ODI, 9 p.

UNDAC (2016), *End of Mission Report, Hurricane Matthew – Haiti, 2 – 25 October 2016*, OCHA, United Nations, 16 p.

UNICEF (2016), *Haiti Situation Report*, 01 novembre 2016, Port-au-Prince, United Nation, 6 p.

UNITED NATIONS (2016), *New UN system approach on cholera in Haiti*, New York, United Nations, 1 p.

UNITED NATIONS (2016), *Emergency Directors' Mission to Haiti, DRAFT Terms of Reference*, New York, United Nations, 2 p.

UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE AND THE BROADCASTING BOARD OF GOVERNORS, OFFICE OF INSPECTOR GENERAL (2010), *Review of the Department of State Interagency Coordination and Public Communication Regarding U.S. Citizen Victims in the Earthquake-Destroyed Hotel Montana in Haiti, Report Number ISP-I-10-72*, July 2010, Washington D.C., Government of United States, 34 p.

USAID (2011), *Latin America and the Caribbean: Disaster Risk Reduction – Program Overview – 2011*, Washington D.C., USAID, 9 p.

USAID, CATHOLIC RELIEF SERVICES (2016), *Relying on markets for shelter response in Haiti: An analysis of the CGI market in hurricane-affected areas*, Washington D.C. : USAID, Catholic Relief Services, 2 p.

USAID, OFDA (2016), *Haiti Program Summary*, 30 September 2016, Washington D.C. : USAID, OFDA, 4 p.

USAID, OFDA (2016), *Monitoring, Evaluation and Learning Sector Update*, Washington D.C.: USAID, OFDA, 2 p.

WEINBERGER, Stuart N. (2010), *Who Should Set Airlift Priorities During Foreign Humanitarian Assistance/Disaster Relief Operations and on What Basis?*, Newport, Joint Military Operations Department, 28 p.





