



GERFI

Groupe d'étude, de recherche
et de formation internationales

 École nationale
d'administration publique

**La gestion de crise : analyse du cas du
tremblement de terre de 2010 en Haïti**

Par Louis-Charles Gagnon-Tessier, Ph.D
18 février 2017

Introduction

Le 12 janvier 2010 eut lieu en Haïti, un cataclysme qui s'ajoutait aux nombreux problèmes déjà présents dans ce pays. Un tremblement de terre extrêmement puissant allait causer des dommages importants, en plus d'entraîner la mort de nombreux Haïtiens.

Les cataclysmes naturels sont malheureusement inévitables. Cependant, leurs conséquences peuvent varier en fonction de la préparation, de la mitigation et de la résilience d'un État ou d'une société. Qu'en est-il de la situation haïtienne et de la crise de 2010? Cette crise épouvantablement tragique qui demeure sans doute une de celles qui a fait le plus de victimes dans l'histoire moderne aurait-elle pu être évitée, ou à tout le moins atténuée? Dans le but de répondre à ces questions, nous effectuerons une analyse systémique de la crise qui a résulté de ce tremblement de terre afin de voir quels ont été les véritables causes et facteurs de l'ampleur de cette catastrophe, au-delà du tremblement de terre en lui-même. Cela pourrait ainsi permettre d'identifier des mesures pouvant briser certains cercles vicieux nuisant au développement du pays.

La situation haïtienne est particulièrement complexe. Son lourd héritage colonialiste, les rapports conflictuels qu'Haïti a entretenus pendant plusieurs décennies avec certaines puissances occidentales, les nombreux problèmes politiques internes et l'impact d'un nombre quasi incalculable d'ONG présentes sur le terrain font qu'il est très complexe d'analyser l'ensemble de la situation. Nous nous efforcerons toutefois de présenter les principales parties prenantes et leur lien avec la crise qui a eu lieu suite au tremblement de terre et dont les effets se font sentir encore aujourd'hui.

Le présent article se divisera en trois parties. La première partie décrira plus en détail les événements de la crise qu'a connue Haïti en 2010. La seconde partie analysera en employant le modèle de Pauchant, les différents facteurs de crise, les déficits systémiques et les cercles vicieux qui ont contribué à faire de cet événement une catastrophe d'une ampleur rarement égalée. Finalement, la dernière partie

proposera quelques stratégies d'action et principes de gestion de crise dans le but de court-circuiter les cercles vicieux afin d'engendrer des cercles vertueux.

Historique de la crise de 2010 en Haïti suite au tremblement de terre

C'est donc vers 17h que trembla la terre pour la première fois, le 12 janvier 2010. L'épicentre du tremblement de terre d'une magnitude de plus de 7 sur l'échelle de Richter se trouvait à quelque 25 km de Port-au-Prince, la capitale du pays, une ville habitée par près de 3 millions d'habitants¹. Lors d'un grand tremblement de terre, il survient généralement par la suite de nombreuses secousses sismiques d'intensité variable, ce qui ne manqua pas d'arriver en Haïti. Puis, un deuxième tremblement majeur d'une amplitude de 6,1 survint le 20 janvier. On estime que le cataclysme initial à lui seul a fait plus de 300 000 morts, 220 000 blessés et 1,5 million de personnes ont été privées de logement suite à ce terrible drame².

Le tremblement de terre du 12 janvier a eu pour résultat direct de détruire de très nombreuses habitations qui n'étaient pas construites selon des normes de construction en zones sismiques ou cycloniques. Elles ne sont donc pas très résistantes aux cataclysmes, pourtant assez nombreux sur l'île³. Plusieurs édifices gouvernementaux, dont le palais présidentiel, furent également endommagés. De nombreuses routes seront obstruées ce qui nuira par la suite au déplacement des secours et au ravitaillement des camps de réfugiés. L'aéroport de Port-au-Prince sera également abîmé⁴. Bien que la piste d'atterrissage demeurait praticable, la tour de contrôle fut détruite. Il a donc fallu que l'aéroport de la République dominicaine

¹ CNRS (2010) « Séisme d'Haïti du 12 janvier 2010 », (Page consultée le 18 décembre 2015) [en ligne] <http://www.insu.cnrs.fr/terre-solide/catastrophes-et-risques/seismes/seisme-de-haiti-du-12-janvier-2010>.

² Marc Schuller et Pablo Morales, (2012), *Tectonic Shifts, Haiti since the Earthquake*, Sterling, Kumarian Press, p.1.

³ Le Nouvelliste (2010) « Les normes de construction en vigueur en Haïti », (Page consultée le 18 décembre 2015) [en ligne] <http://lenouvelliste.com/lenouvelliste/article/80387/Les-normes-de-construction-en-vigueur-en-Haiti>.

⁴ Xiména Sampson (2015), « Cinq ans après le séisme, Haïti se reconstruit lentement », *ICI.Radio-Canada* (Page consultée le 18 décembre 2015) [en ligne] <http://ici.radio-canada.ca/sujet/haiti-cinq-ans-plus-tard/2015/01/08/001-haiti-cinq-ans-apres-le-seisme-reconstruction-aide-internationale.shtml>

gère l'arrivée des premiers secours aériens jusqu'à ce que l'armée américaine finisse par gérer l'aéroport de Port-au-Prince quelques jours après⁵.

Depuis la crise politique de 2004 qui a mené au départ du président Jean-Bertrand Aristide, les organisations étatiques étaient en décrépitude. C'était un organisme de l'ONU, le MINUSTAH (Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti)⁶ qui gérait pratiquement le pays. Malheureusement, son bâtiment à Port-au-Prince fut également détruit durant le tremblement de terre et le chef de mission fit d'ailleurs partie des victimes⁷. Or, cette organisation aurait probablement pu fournir une aide précieuse pour rapidement organiser les secours et coordonner la gestion de crise, ce qu'elle ne put faire compte tenu de l'accident.

S'ajouta également à cela la destruction partielle du pénitencier de Port-au-Prince qui renfermait plusieurs malfrats et caïds dangereux. On estime qu'il y aurait eu environ 4000 détenus qui se sont échappés suite au cataclysme, dont très peu seront repris⁸. Cette situation instaure donc un climat d'insécurité ainsi que quelques scènes de pillages qui amplifieront la crise.

Dès le 13 janvier commencèrent à arriver les secours en provenance de l'étranger. C'est d'abord la France qui arriva en premier, suivie le jour suivant par les États-Unis. D'autres pays dont Israël, l'Italie et le Canada envoyèrent des hommes et/ou du matériel sur place afin de prêter main-forte dans les semaines subséquentes. Les ONG, déjà très nombreuses en Haïti, se mobilisèrent également.

⁵ Jérémy Robert et Robert D'Ercole (2014) « L'occupation et l'utilisation du sol en période de crise. Le cas de la commune de Tabarre (Port-au-Prince, Haïti) suite au séisme du 12 janvier 2010 » *Cybergeo, Revue européenne de Géographie*, (Page consultée le 18 décembre 2015) [en ligne] <https://cybergeo.revues.org/26587>.

⁶ Le mandat du MINUSTAH consistait à « restaurer un climat sûr et stable; appuyer le processus politique en cours; renforcer les institutions gouvernementales et les structures d'un État de droit; promouvoir et protéger les droits de l'homme à Haïti ». Nations Unies (s.d.) « Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti », (Page consultée le 16 décembre 2015) [en ligne] <http://www.un.org/fr/peacekeeping/missions/minustah/>.

⁷ Le Figaro (2010), « L'ONU touché en plein cœur en Haïti » (Page consultée le 16 décembre 2015) [en ligne] <http://www.lefigaro.fr/international/2010/01/13/01003-20100113ARTFIG00600-l-onu-touchee-en-plein-coeur-par-le-seisme-en-haiti-.php>.

⁸ Le Nouvelliste (2010) « 100 des 4000 évadés de la prison de Port-au-Prince repris », (Page consultée le 16 décembre 2015) [en ligne], <http://lenouvelliste.com/lenouvelliste/article/78172/100-des-4000-evades-de-la-prison-de-Port-au-Prince-repris>.

Les recherches pour essayer de trouver des survivants sous les décombres se poursuivront jusqu'au 23 janvier. On en découvrira 135⁹.

Afin de loger le 1,5 million d'Haïtiens sans abris, on mit sur pied divers campements de fortune sur chaque terrain disponible. Le golf de Port-au-Prince devint aussi un site de campement majeur. Cependant, ce campement fut déplacé trois mois plus tard à une quinzaine de kilomètres de la capitale dans un endroit considéré comme étant plus sûr¹⁰. Les conditions de vie demeureront très précaires dans ces camps ce qui finira par poser problème, notamment au plan sanitaire. L'eau potable vint également à manquer. Une épidémie de choléra apparaîtra quelques mois plus tard et fera plusieurs milliers de morts¹¹. Cette épidémie n'est toujours pas terminée à ce jour.

Analyse systémique à partir du modèle de Pauchant

Une crise se définit comme étant un moment où un système est physiquement affecté, les principes fondamentaux des personnes sont mis à l'épreuve et l'univers risque de se désintégrer¹². Est-ce que le tremblement de terre haïtien de 2010 correspond à ces caractéristiques? Nous croyons que oui, car malgré la relative précarité dans laquelle se situait Haïti avant le cataclysme, celui-ci a bel et bien constitué un événement chamboulant significativement la vie haïtienne duquel Haïti ne s'est pas encore complètement remis. Tentons de comprendre maintenant pourquoi la crise fut de cette ampleur à partir du modèle de Pauchant¹³. Ce modèle vise à identifier les différents facteurs systémiques qui entraînent la crise afin de

⁹ Le télégramme (2010) « Darlene Etienne, sortie des décombres après 15 jours », (Page consultée le 16 décembre 2015) [en ligne] <http://www.letelegramme.fr/ig/generales/france-monde/monde/haiti-darlene-etienne-sortie-des-decombres-15-jours-apres-le-seisme-28-01-2010-758917.php>.

¹⁰ Jean-Louis Le Touzet (2015), « Haïti : "L'habitait, c'est le chaos et l'anarchie". Entrevue avec Laënnec Hurbon », *Libération.fr*, (Page consultée le 16 décembre 2015) [en ligne] http://www.liberation.fr/planete/2015/01/20/a-haiti-l-habitat-c-est-le-chaos-et-l-anarchie_1179587

¹¹ La Presse (2014) « Haïti : l'épidémie de choléra risque d'empirer », (Page consultée le 16 décembre 2015) [en ligne] <http://www.lapresse.ca/international/amerique-latine/201401/21/01-4731062-haiti-lepidemie-de-cholera-risque-dempirer.php>

¹² Marie-Christine Therrien, avec la collaboration d'Anaïs Valiquette-L'Heureux (2012). « Gestion de crise », dans L. Côté et J.-F. Savard (dir.), *Le Dictionnaire encyclopédique de l'administration publique*, [en ligne], www.dictionnaire.enap.ca

¹³ T.C. Pauchant et I. Mitroff (1995). « La réalité systémique des crises : le cas de Bhopal », *La gestion des crises et des paradoxes*, Québec, Éditions Québec-Amérique, p. 59-71.

mettre au jour les cercles vicieux qui permettent à la crise de s'autoalimenter, l'accident n'étant que le déclencheur de la crise ainsi que l'affirment Pauchant et Mitroff¹⁴.

Le système dans lequel s'est produite la crise haïtienne est très complexe compte tenu du nombre d'éléments et d'organisations qui étaient en interaction dynamique. Leur quantité quasi innombrable fait qu'il est difficile d'identifier toutes les parties prenantes. Par exemple, on estime qu'il y a plus de 10 000 ONG en Haïti ce qui lui a d'ailleurs valu le surnom de « république des ONG »¹⁵. Cette simple statistique donne une idée de l'ampleur du nombre d'acteurs. La complexité est telle qu'il est impossible de ne pas simplifier le modèle systémique à des fins d'analyses. Il sera donc présenté ici différents facteurs qui ont pu amplifier la crise que nous mettrons en relation avec les principales parties prenantes. Concernant ces dernières, nous retiendrons le gouvernement haïtien, les ONG que nous traiterons comme un tout, les organisations de l'ONU, le gouvernement américain (plus actif en Haïti que ceux des autres pays, bien que ces derniers soient nombreux à avoir contribué à la résolution de la crise de différentes manières, en participant plus ou moins selon le pays), et bien sûr le peuple haïtien.

Facteurs géographiques et déficits systémiques

Une crise est le résultat d'une série d'éléments ou de facteurs qui, pris isolément, sont gérables et ne constituent pas une crise en soi. Par contre, lorsque survient un événement d'une ampleur majeure, il provoque cet état de crise qui a pour effet de soulever une série de déficits systémiques. La crise haïtienne, suite au tremblement de terre, est de cet ordre. Elle fut tragique, car de nombreux déficits systémiques et facteurs d'aggravation y étaient présents. S'il en avait été autrement, la situation qui en aurait résulté aurait été vraisemblablement moins grave. On en a pour preuve le tremblement de terre très puissant qui eut lieu au Chili quelques semaines après celui en Haïti. Les conséquences furent moins considérables et le nombre de décès

¹⁴ *Ibid.*, p.49.

¹⁵ Charles Vorbe (2012) « The Republic of NGOs » in *Tectonic Shifts. Haïti since the earthquake*. Marc Schuller and Pablo Morales, (eds), Sterling, Kumarian Press, p.58.

fut beaucoup moins élevé du fait d'une meilleure adaptation et préparation pour ce genre d'événement¹⁶. Le tremblement de terre en Haïti fut l'événement qui déclencha une crise, laquelle empira une situation déjà très difficile, car plusieurs événements avaient auparavant fragilisé le pays.

Tout comme pour le Chili et de nombreux autres États, les facteurs géographiques n'aident pas Haïti. En effet, l'île d'Hispaniola (île partagée entre Haïti et la République dominicaine) est située sur une faille sismique ce qui occasionne dans cette zone, de fortes possibilités de tremblements de terre très puissants. Il y a donc un potentiel de danger et de risque très élevé. D'ailleurs, il est arrivé à quelques reprises en Haïti de connaître des tremblements de terre d'importance majeure (1904, 1887, 1842, 1770). Malgré cela, les habitations, bien souvent modestes, n'ont généralement pas été adaptées en conséquence. Elles ne répondent donc pas aux critères de sécurité pour les bâtiments construits en zone sismique¹⁷. On peut comprendre que la plupart des gens, très pauvres dans ce pays, n'aient pas les moyens de bâtir des habitations solides. Cependant, même les bâtiments importants de la capitale ne respectent pas ces normes. Le facteur géographique et le fait de ne pas avoir tenu compte des expériences précédentes de tremblement de terre pour adapter les bâtiments s'apparentent à un déficit d'absence de retour d'expérience. Les bâtiments ayant été mieux construits, la gravité de la catastrophe eut été moindre. Un premier déficit systémique portant sur la technique est aussi identifié ici.

On peut également ajouter à cela que le milieu naturel, relativement hostile, correspond à une zone où il y a beaucoup d'ouragans ainsi que de nombreuses inondations qui ont contribué à l'affaiblissement des structures de l'île au cours des dernières années. Mentionnons l'ouragan Jeanne qui a fait énormément de dégâts en 2004 ou encore à l'ouragan Gustave qui a entraîné la mort de dizaines de personnes

¹⁶ Anthony Oliver-Smith (2012) « Haïti's 500 years of earthquake » in *Tectonic Shifts. Haïti since the earthquake*. Marc Schuller and Pablo Morales, (eds), Sterling, Kumarian Press, p.20.

¹⁷ *Id.*

et ravagé les cultures¹⁸. En 2008, moins de deux ans seulement avant le cataclysme de 2010, quatre ouragans ont dévasté le pays ayant pour résultats 800 morts, sans compter les quelques émeutes de la faim qui ont également eu lieu durant cette même période. Les fléaux sont donc monnaie courante en Haïti¹⁹. Il est rare que dans une année, aucun événement ne vienne causer des dommages. Ces désastres sont aggravés par le fait qu'Haïti connaisse un problème de déforestation. Comme on le sait, les arbres minimisent l'impact des tempêtes et des ouragans en les freinant et en servant d'éponges aux pluies. Ils limitent également l'impact du phénomène El Niño, des sécheresses, de l'érosion des sols, etc²⁰. La déforestation a donc de nombreuses conséquences négatives sur la vie du pays et même sur l'économie. Il faut toutefois préciser que cette déforestation a une cause humaine et non pas naturelle, le bois étant utilisé comme source principale d'énergie²¹. Une meilleure planification et gestion humaine du bois et des forêts pourrait améliorer le sort de cette dernière et limiter ainsi l'impact négatif de la déforestation sur l'ensemble du pays. Il y a peut-être ici un déficit de planification de la part des autorités responsables.

Facteurs politico-économiques

Les déficits systémiques actuels d'Haïti ont des causes qui remontent loin dans l'histoire du pays. Haïti était à l'origine une colonie française qui obtint son indépendance en 1804 suite à une guerre contre la France, devenant ainsi la deuxième colonie des Amériques à faire son indépendance, après les États-Unis. Malgré cela, la France ne voulut pas reconnaître cette indépendance et obligea Haïti à lui verser une dette compensatoire. Cette dette comprenant des intérêts élevés ne

¹⁸ Haïti-Référence (2015) « Guide de référence sur Haïti », (Page consultée le 16 décembre 2015) [en ligne] <http://haiti-reference.com/pages/plan/geographie-et-tourisme/milieu-naturel/desastres-et-accidents/cyclones-et-ouragans/>

¹⁹ Le Figaro (2011), « De coups d'État en dictatures, l'histoire convulsive d'Haïti », (Page consultée le 16 décembre 2015) [en ligne] <http://www.lefigaro.fr/international/2011/05/13/01003-20110513ARTFIG00537-de-coups-d-etat-en-dictatures-l-histoire-convulsive-d-haiti.php>

²⁰ Mongabay (2009) « Les forêts tropicales: disparition d'opportunités », (Page consultée le 18 décembre 2015) [en ligne] <http://fr.mongabay.com/rainforests/0902.htm>

²¹ Radio-Métropole Haïti (2010), « Haïti-Environnement: La déforestation, emblème d'une situation catastrophique » (Page consultée le 18 décembre 2015) [en ligne] http://www.metropolehaiti.com/metropole/full_poli_fr.php?id=17422

fut complètement remboursée qu'en 1947. Cette situation eut pour effet d'affaiblir économiquement l'État haïtien dès ses débuts²².

Peu de temps après commencera le régime de François Duvalier (1957-1971), surnommé « Papa Doc » et de son fils Jean-Claude « Bébé Doc » (1971-1986). Le régime Duvalier père et fils aura un impact négatif sur le pays, impact qui n'est pas liquidé encore aujourd'hui²³. En effet, ce régime accroîtra la pauvreté de la nation en augmentant les dettes auprès des prêteurs étrangers. Ces dictateurs en profiteront également pour s'enrichir personnellement et instaurer un régime ploutocratique, peu soucieux de justice sociale et du développement du pays²⁴. On a donc encore ici un déficit systémique concernant le gouvernement haïtien qui a manqué à ses devoirs de planification à long terme et de gestion à vision holistique.

D'autres facteurs d'ordre politico-économiques ont aggravé la situation d'Haïti dans les années suivant les régimes Duvalier. Par exemple, la libéralisation des marchés durant la présidence de Bill Clinton entre les États-Unis et Haïti a eu pour effet d'appauvrir les agriculteurs haïtiens qui ne pouvaient compétitionner avec les fermiers américains. Ce faisant, l'économie du pays s'est globalement appauvrie (sans compter qu'Haïti est devenu alimentaires dépendant de ses importations de l'étranger) et la campagne haïtienne s'est dépeuplée amenant les gens vivant de l'agriculture à se déplacer à Port-au-Prince, qui est alors devenue surpeuplée. Le responsable de cette politique de libéralisation de l'échange n'était nul autre que le président Clinton qui a fait en sorte d'envahir « le marché haïtien avec du riz de l'Arkansas²⁵ pas cher, et a ordonné un embargo qui a détruit l'économie haïtienne pendant le règne de la junte militaire des années 1990 (dont certains membres avaient été sur la liste de paie de la CIA).»²⁶ L'impact du tremblement de terre de 2010 aurait été moindre si la ville n'avait pas été surpeuplée, moins de personnes auraient été touchées si elles avaient demeurées en

²² Schuller et Morales, *op. cit.* p.4-5.

²³ Le Touzet, *op.cit.*

²⁴ Oliver-Smith, *op.cit.*

²⁵ L'Arkansas est d'ailleurs l'État natal de Clinton où il fut gouverneur de 1979 à 1981 et de 1983 à 1992.

²⁶ Jonathan M. Katz (2015) « Ce que révèlent les e-mails de la famille Clinton sur Haïti » *Canada Haïti Action Network*, (Page consultée le 18 décembre 2015) [en ligne] <http://canadahaitiaction.ca/content/ce-que-r%C3%A9v%C3%A8lent-les-e-mails-de-la-famille-clinton-sur-ha%C3%AFti>.

campagne. On peut également spéculer sur la capacité globale de résilience de l'État haïtien si son économie avait été en meilleure santé puisqu'une économie forte permet de meilleurs investissements dans les infrastructures essentielles. Quoi qu'il en soit, on peut dire que le gouvernement américain a eu une incidence plutôt négative sur le pays. Ce facteur externe explique en partie certains problèmes structurels auxquels fait face Haïti encore aujourd'hui.

Également, la reprise en main du pays par le président Michel Martelly suite aux élections de 2010-2011 ne constituait peut-être pas une excellente solution politique pour Haïti compte tenu du fait que ce président était issu du milieu artistique et qu'il ne semblait pas posséder les compétences et les expériences nécessaires à la gestion d'un État, encore moins d'un État en crise, aux prises avec des problèmes structurels tels que ceux d'Haïti. Son bilan serait d'ailleurs plus que mitigé²⁷. Il semblerait que l'ingérence américaine ne soit pas étrangère à la présidence de Martelly non plus. En effet, Hilary Clinton, secrétaire d'État américain de l'époque, aurait favorisé son élection²⁸.

On peut ajouter à cela que l'instabilité politique qu'a connue Haïti dans son histoire a considérablement affaibli les structures politiques. De 1804 à 1957, il y a eu 24 chefs d'État sur 36 qui ont été soit renversés ou assassinés. De 1957 à 1986, le régime dictatorial des Duvaliers, plutôt violent, contrôlera le pays jusqu'à un coup d'État. Puis, divers coups d'État ou d'interventions militaires influenceront la politique haïtienne²⁹. Il va de soi qu'une telle instabilité a nui au pays ainsi qu'à son économie, le rendant davantage vulnérable aux catastrophes et engendrant un cercle vicieux dont il sera difficile de se sortir. Ces problèmes ont également facilité l'ingérence des gouvernements étrangers, notamment le gouvernement américain, ainsi que celle des ONG. La corruption et le manque de transparence étant épouvantablement présents au sein des institutions politiques haïtiennes, la mauvaise gouvernance a contribué aux différents problèmes techniques,

²⁷ Le Touzet, *op.cit.*

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Le Figaro, *op. cit.*

économiques et au manque d'investissements étrangers auxquels le pays a dû faire face³⁰.

Il faut dire également un mot sur les ONG dont la présence est très importante, peut-être même trop selon certains. Leur nombre est difficile à dénombrer tellement elles sont nombreuses. Ces ONG ont une quasi-mainmise sur le développement du pays au détriment des institutions haïtiennes. On estime d'ailleurs que 84% des fonds de reconstruction vont aux ONG³¹. De plus, elles manqueraient parfois de transparence. Cette omniprésence des ONG pose parfois problème car elle finit par rendre l'État « obsolète » qui s'en remet alors à celles-ci pour fournir des services publics. On peut se demander si cela ne favorise pas une certaine passivité des institutions du pays. En effet, la présence des ONG et le rôle qu'a joué la MINUSTAH à partir de 2004 semblent avoir engendré un réel problème de leadership de la part de l'État haïtien. Notre hypothèse est que le très grand nombre d'acteurs présents sur le terrain a ainsi pu mener à une dilution des responsabilités entre les différentes organisations en place.

Également, il semble qu'il y ait eu lors de la crise de 2010, un manque de résilience interorganisationnelle. En effet, suite au tremblement de terre, les Haïtiens n'étaient pas restés les bras croisés à attendre les secours. Ils avaient déjà commencé à s'organiser pour se relever du désastre. Selon Chelsea Clinton³² qui se trouvait sur place avec la Fondation Clinton peu de temps après le désastre, les travailleurs des Nations Unies présents sur le terrain ne semblaient pas toujours au diapason avec ce que faisait déjà le peuple haïtien pour affronter la crise et démontraient même parfois une certaine condescendance. Quant aux différentes ONG, certaines auraient aidé, certaines auraient nui et d'autres n'auraient rien fait³³. Au-delà des dynamiques inhérentes à chaque ONG et aux organisations des Nations Unies présentes, notamment la MINUSTAH, il semblerait que la coordination de ces

³⁰ Grégoire Allix, (2010) « Reconstruire Haïti : le casse-tête de la corruption », *Le Monde*, (Page consultée le 18 décembre 2015) [en ligne] http://www.lemonde.fr/ameriques/article/2010/02/02/reconstruction-d-haiti-le-casse-tete-de-la-corruption_1300040_3222.html.

³¹ Le Touzet, *op.cit.*

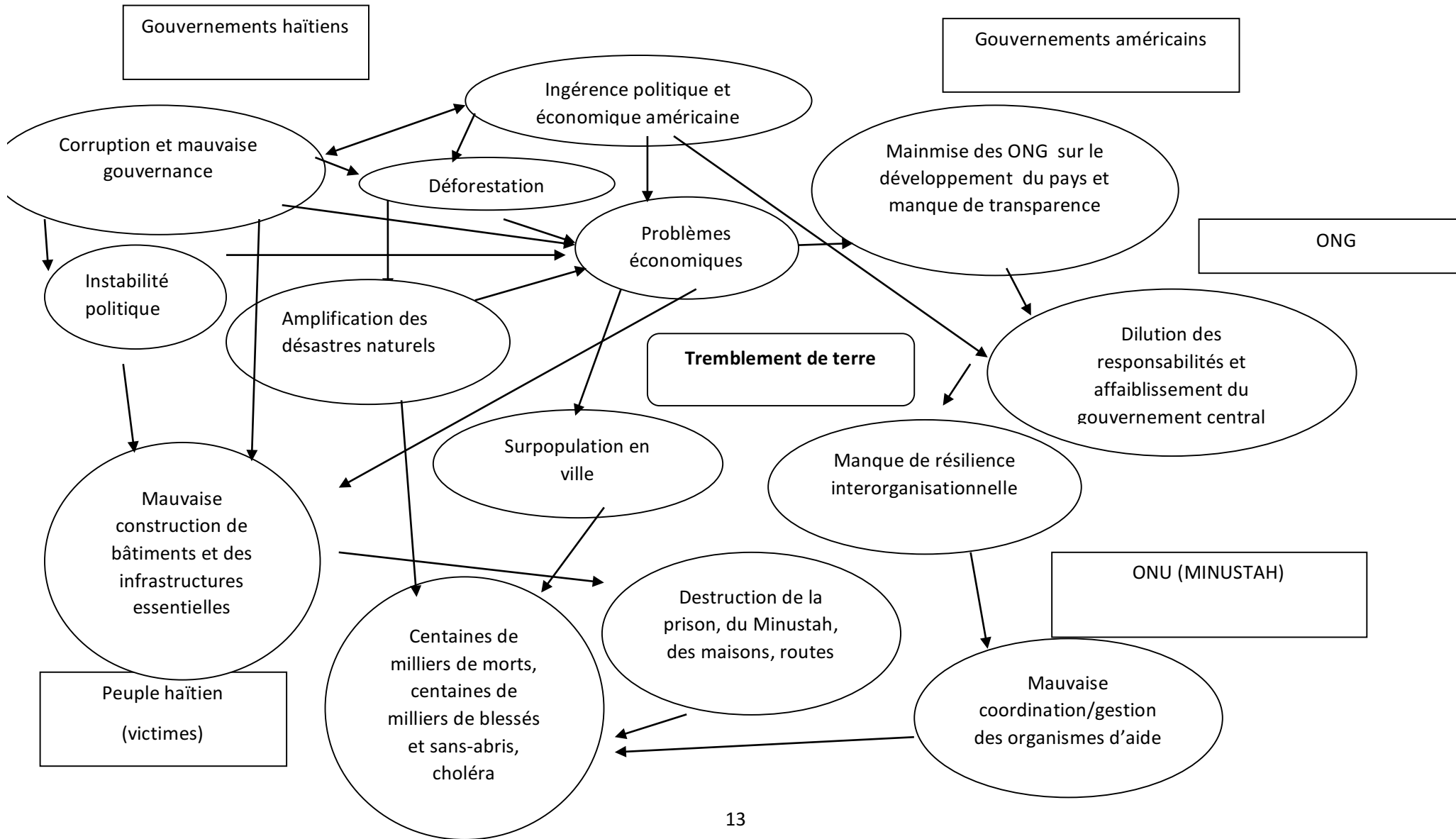
³² Clinton possède un doctorat en relations internationales de l'université d'Oxford et joue un rôle important dans la Fondation, très présente en Haïti, de ses célèbres parents.

³³ M. Katz . *op.cit.*

organisations entre elles et avec les actions entreprises par le peuple haïtien aurait pu être mieux orchestrée, ce qui aurait pu sauver davantage de vie dans les jours suivant la crise et ainsi atténuer les effets néfastes du tremblement de terre (on peut aussi penser qu'une meilleure coordination à long terme améliorerait probablement la situation générale du pays). D'autant plus que l'épidémie de choléra (maladie absente d'Haïti depuis plus d'un siècle) qui tuera des milliers de personnes par la suite, aurait été causée par des Casques bleus népalais, ce que les Nations Unies n'ont reconnu que tout récemment³⁴.

³⁴ ICI Radio-Canada (2016) « L'ONU s'excuse d'avoir introduit le choléra en Haïti », (Page consultée le 9 février 2016) [en ligne] <http://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1003439/onu-cholera-haiti-responsabilite-excuses>.

Tableau systémique des facteurs reliés à la crise haïtienne de 2010



L'après-crise

Quelques années après le tremblement de terre, on peut se demander si Haïti a retrouvé un niveau comparable à celui qu'il avait avant la crise. En d'autres mots, est-ce que le pays a démontré une certaine résilience sociale? Qu'en est-il de la reconstruction des infrastructures essentielles?

Selon le bilan effectué par les différents spécialistes qui se sont rendus dans ce pays cinq ans après le tremblement de terre, la reconstruction du pays aurait été plutôt lente. Si les routes sont reconstruites, les installations d'eau, les logements ou les systèmes d'électricité ne semblaient pas encore être rétablis³⁵. 75% des débris engendrés par le tremblement de terre avaient été retirés des rues, mais les principaux édifices de la capitale n'étaient toujours pas reconstruits (cathédrale, palais présidentiel, principaux ministères)³⁶. Il y avait toujours 79 000 personnes vivant dans un des camps (au nombre de 105) de réfugiés mis en place à la suite du cataclysme. Le manque d'hygiène et d'eau potable ainsi que les sévices sexuels étaient malheureusement toujours très présents³⁷.

Stratégies d'action et principes de gestion

Les cercles vicieux et les facteurs reliés à la crise ayant été identifiés, il est maintenant possible de s'interroger sur les stratégies de déblocage et les principes de gestion de crise et de résilience qu'on aurait dû, ou qu'on pourrait envisager à mettre en place afin d'atténuer l'ampleur des crises de ce genre. Il va de soi que de telles mesures sont difficiles à appliquer compte tenu de la situation exceptionnelle d'Haïti, mais elles sont nécessaires si le pays veut se relever un jour de la situation problématique dans laquelle il se trouve. On peut toutefois proposer quelques principes généraux de gestion en plus de faire quelques recommandations plus particulières.

³⁵ Le Touzet, *op.cit.*

³⁶ Sampson, *op. cit.*

³⁷ *Ibid.*

La gouvernance en réseau constitue un principe de management en gestion de crise qui est fondamental, car plusieurs organisations doivent œuvrer dans un même but pour résorber une crise. Pour le cas d'Haïti, nous avons vu que ces organisations sont extrêmement nombreuses et parfois mal coordonnées. La collaboration est essentielle pour le succès d'une gestion de crise et celle-ci a cruellement manqué durant la crise haïtienne, et même au cours des dernières décennies pourrions-nous ajouter. Pour ce faire, le partage des connaissances avec les organisations qui sont parties prenantes dans la crise ainsi qu'avec la population doit être amélioré. La mise en place d'une organisation facilitatrice pour faire la coordination afin d'améliorer la gouvernance et la résilience pourrait être une mesure à explorer. Les organisations doivent ensuite adopter une attitude démontrant de la flexibilité. En d'autres mots, il faut décroïsonner les structures institutionnelles présentes en Haïti afin de favoriser une gouvernance partagée du risque, c'est-à-dire une réelle gouvernance systémique.

Il est probablement plus facile de l'écrire que de le faire, mais il apparaît fondamental que le gouvernement haïtien démontre un plus grand leadership dans la gestion du pays, le leadership étant nécessaire pour fédérer les différentes organisations en place. Pour se faire, des principes de transparence et une lutte contre la corruption apparaissent nécessaires si on veut améliorer la gestion de l'État, car à la base du problème haïtien se trouve un problème de gouvernance étatique. Le gouvernement doit démontrer qu'il recherche un bien commun en imposant et adoptant certaines normes de saine gouvernance. Cette saine gouvernance doit se traduire par la prise en charge des signaux précurseurs des crises. S'il est vrai qu'il est impossible de prédire le moment où surviendra un tremblement de terre, il est en revanche possible de se préparer aux ouragans qui surviennent chaque année et qui font énormément de dommages en affaiblissant l'ensemble du système. Le fait de mieux se préparer face à ce genre de problèmes dont on sait à l'avance qu'ils surviendront fera en sorte d'être plus résilient de manière générale, lors de la venue d'un autre cataclysme. Il faut adopter une vision

holistique de la situation afin d'éviter les effets dominos négatifs sur le système (les interactions et les maillages du système allant toujours en s'amplifiant) et cette vision doit bien sûr être communiquée aux différentes organisations sur place qui auront à jouer un rôle, tôt ou tard, en temps de crise. Enfin, l'imputabilité des instances dirigeantes et un processus de reddition de comptes sont également des moyens envisageables pour améliorer la gestion des crises en général, et amenuiser les différents facteurs structurels qui favorisent l'émergence de crises.

Au niveau des apprentissages, il faudra que les instances en place, en particulier le gouvernement haïtien, fassent preuve de capacités d'apprentissage à partir des crises. Celles-ci sont très nombreuses comme nous l'avons vu plus haut et il semble que les gouvernements successifs ne se soient pas vraiment adaptés et aient peu appris des crises précédentes. Il faut en effet tenir compte des antécédents qui sont riches en enseignement et aideront à se préparer pour les crises à venir qui sont inévitables et dont les chances sont qu'ils iront en augmentant. Pour se faire, il serait bon que les organisations effectuent des retours d'expériences afin d'évaluer ce qui doit être amélioré ou modifié. L'apprentissage doit être systémique, c'est-à-dire qu'il doit mener à une transformation profonde et non pas superficielle du système. Un tel type d'apprentissage est la marque d'une organisation résiliente pratiquant une saine gouvernance.

De manière plus particulière, on peut proposer certaines solutions concrètes pour court-circuiter les cercles vicieux et engendrer des cercles vertueux. Ainsi, une saine gouvernance en Haïti pourrait se traduire ici par une lutte à la corruption (des tentatives ont déjà faites, mais avec peu de succès³⁸), puis par une imposition et surtout, une application des normes de construction sécuritaire répondant aux besoins des bâtiments situés dans des zones sismiques. Une telle mesure correspond à la mitigation, c'est-à-dire qu'elle n'évitera pas les accidents, mais va grandement en atténuer les effets. Une autre mesure de mitigation serait d'instaurer une politique de reforestation (tentée ici aussi, mais sans succès) et de

³⁸ Alix, *op. cit.*

diversification des sources d'énergie. Les impacts écologiques en seraient également atténués. Une meilleure réglementation ou un meilleur contrôle des diverses ONG s'avèrent aussi nécessaire afin de mieux coordonner le travail fait sur le terrain.

Conclusion

En conclusion, on ne peut pas dire qu'Haïti soit complètement sorti de l'état de crise dans lequel il a été plongé suite au tremblement de terre puisqu'il n'est pas parvenu à rétablir la situation qui prévalait avant le cataclysme. Le fait est que, encore aujourd'hui, l'ONU s'inquiète de la situation haïtienne qu'elle considère être une crise humanitaire en raison des épidémies de choléra qui causent un nombre important de morts. Les changements climatiques venant également aggraver ou occasionner d'autres problèmes, comme celui de la sécheresse, complexifient la situation³⁹. Les différentes analyses démontrent que le pays tarde à se reconstruire. Peu après le tremblement de terre, l'ancien président Bill Clinton, alors envoyé spécial pour l'ONU en Haïti, disait qu'il fallait en profiter pour mieux rebâtir le pays⁴⁰. Si effectivement une crise est aussi un moment d'opportunité, il semblerait que dans le cas d'Haïti, cette opportunité n'ait malheureusement pas été saisie jusqu'à maintenant.

Le mandat du président Martelly est maintenant terminé. Sa succession ne s'est pas faite sans heurt alors qu'un gouvernement provisoire lui a succédé pendant un an jusqu'à ce que Jovenel Moïse soit finalement élu en novembre 2016⁴¹. Comment celui-ci va-t-il gérer le pays? Quel en sera l'impact sur la situation de celui-ci? Il est encore trop tôt pour le dire. Les ONG et les organisations des Nations Unies

³⁹ Amélie Baron (2015) « L'ONU s'inquiète de la crise humanitaire en Haïti », *La Presse*, (Page consultée le 18 décembre 2015) [en ligne], <http://www.lapresse.ca/international/amerique-latine/201508/18/01-4893604-lonu-sinquiete-de-la-crise-humanitaire-en-haiti.php>

⁴⁰ Schuller et Morales, *op. cit.* p.1.

⁴¹ ICI Radio-Canada (2016) « Haïti : Jovenel Moïse remporte l'élection présidentielle au premier tour » (Page consultée le 9 février 2017) [en ligne], <http://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1002757/haiti-jovenel-moise-election-presidentielle-premier-tour>

finiront-elles par améliorer durablement la situation haïtienne? Espérons que oui. Cependant, les conditions particulièrement difficiles dans lesquelles est plongée Haïti et sa difficulté à se sortir des cercles vicieux laissent présager que ce pays améliorera difficilement son sort dans les années à venir.

Références

Allix, Grégoire (2010) « Reconstruire Haïti : le casse-tête de la corruption », Le Monde, (Page consultée le 18 décembre 2015) [en ligne] http://www.lemonde.fr/ameriques/article/2010/02/02/reconstruction-d-haiti-le-casse-tete-de-la-corruption_1300040_3222.html.

Baron, Amélie (2015) « L'ONU s'inquiète de la crise humanitaire en Haïti », La Presse, (Page consultée le 18 décembre 2015) [en ligne], <http://www.lapresse.ca/international/amerique-latine/201508/18/01-4893604-lonu-sinquiete-de-la-crise-humanitaire-en-haiti.php>

Caroit, Jean-Michel (2013) « Haïti : une étude de Yale pointe la responsabilité de l'ONU dans l'épidémie de choléra », Le Monde, (Page consultée le 18 décembre 2015) [en ligne] http://www.lemonde.fr/ameriques/article/2013/08/09/cholera-en-haiti-une-etude-de-yale-point-la-responsabilite-de-l-onu_3459329_3222.html

CNRS (2010) « Séisme d'Haïti du 12 janvier 2010 », (Page consultée le 18 décembre 2015) [en ligne] <http://www.insu.cnrs.fr/terre-solide/catastrophes-et-risques/seismes/seisme-de-haiti-du-12-janvier-2010>.

Haïti-Référence (2015) « Guide de référence sur Haïti », (Page consultée le 16 décembre 2015) [en ligne] <http://haiti-reference.com/pages/plan/geographie-et-tourisme/milieu-naturel/desastres-et-accidents/cyclones-et-ouragans/>.

ICI Radio-Canada (2016) « Haïti : Jovenel Moïse remporte l'élection présidentielle au premier tour » (Page consultée le 9 février 2017) [en ligne], <http://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1002757/haiti-jovenel-moise-election-presidentielle-premier-tour>.

ICI Radio-Canada (2016) « L'ONU s'excuse d'avoir introduit le choléra en Haïti », (Page consultée le 9 février 2016) [en ligne] <http://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1003439/onu-cholera-haiti-responsabilite-excuses>.

Katz, Jonathan M. (2015) « Ce que révèlent les e-mails de la famille Clinton sur Haïti » Canada Haïti Action Network, (Page consultée le 18 décembre 2015) [en ligne] <http://canadahaitiaction.ca/content/ce-que-r%C3%A9v%C3%A8lent-les-e-mails-de-la-famille-clinton-sur-ha%C3%Afti>.

Le Figaro (2010), « L'ONU touchée en plein cœur en Haïti » (Page consultée le 16 décembre 2015) [en ligne]

<http://www.lefigaro.fr/international/2010/01/13/01003-20100113ARTFIG00600-l-onu-touchee-en-plein-coeur-par-le-seisme-en-haiti-.php>.

Le Figaro (2011), « De coups d'État en dictatures, l'histoire convulsive d'Haïti », (Page consultée le 16 décembre 2015) [en ligne] <http://www.lefigaro.fr/international/2011/05/13/01003-20110513ARTFIG00537-de-coups-d-etat-en-dictatures-l-histoire-convulsive-d-haiti.php>.

Le Nouvelliste (2010) « Les normes de construction en vigueur en Haïti », (Page consultée le 18 décembre 2015) [en ligne] <http://lenouvelliste.com/lenouvelliste/article/80387/Les-normes-de-construction-en-vigueur-en-Haiti>.

Le Nouvelliste (2010) « 100 des 4000 évadés de la prison de Port-au-Prince repris », (Page consultée le 16 décembre 2015) [en ligne], <http://lenouvelliste.com/lenouvelliste/article/78172/100-des-4000-evades-de-la-prison-de-Port-au-Prince-repris>.

La Presse (2014) « Haïti : l'épidémie de choléra risque d'empirer », (Page consultée le 16 décembre 2015) [en ligne] <http://www.lapresse.ca/international/amerique-latine/201401/21/01-4731062-haiti-lepidemie-de-cholera-risque-dempirer.php>.

Le télégramme (2010) « Darlene Etienne, sortie des décombres après 15 jours », (Page consultée le 16 décembre 2015) [en ligne] <http://www.letelegramme.fr/ig/generales/france-monde/monde/haiti-darlene-etienne-sortie-des-decombres-15-jours-apres-le-seisme-28-01-2010-758917.php>.

Le Touzet, Jean-Louis (2015), « Haïti : "L'habitait, c'est le chaos et l'anarchie". Entrevue avec Laënnec Hurbon », Libération.fr, (Page consultée le 16 décembre 2015) [en ligne] http://www.liberation.fr/planete/2015/01/20/a-haiti-l-habitat-c-est-le-chaos-et-l-anarchie_1179587.

Mongabay (2009) « Les forêts tropicales: disparition d'opportunités », (Page consultée le 18 décembre 2015) [en ligne] <http://fr.mongabay.com/rainforests/0902.htm>.

Nations Unies (s.d.) « Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti », (Page consultée le 16 décembre 2015) [en ligne] <http://www.un.org/fr/peacekeeping/missions/minustah/>.

Pauchant, T.C. et I. Mitroff (1995). « La réalité systémique des crises : le cas de Bhopal », La gestion des crises et des paradoxes, Québec, Éditions Québec-Amérique, 327 p., chap. 2, p. 59-71.

Oliver-Smith, Anthonny (2012) « Haïti's 500 years of earthquake » in Tectonic Shifts. Haïti since the earthquake. Marc Schuller and Pablo Morales, (eds), Sterling, Kumarian Press, p.18-23.

Radio-Métropole Haïti (2010), « Haïti-Environnement: La déforestation, emblème d'une situation catastrophique » (Page consultée le 18 décembre 2015) [en ligne] http://www.metropolehaiti.com/metropole/full_poli_fr.php?id=17422

Robert, Jérémy et D'Ercole, Robert (2014) « L'occupation et l'utilisation du sol en période de crise. Le cas de la commune de Tabarre (Port-au-Prince, Haïti) suite au séisme du 12 janvier 2010 » Cybergeog, Revue européenne de Géographie, (Page consultée le 18 décembre 2015) [en ligne] <https://cybergeog.revues.org/26587>.

Sampson, Xiména (2015), « Cinq ans après le séisme, Haïti se reconstruit lentement », ICI.Radio-Canada (Page consultée le 18 décembre 2015) [en ligne] <http://ici.radio-canada.ca/sujet/haiti-cinq-ans-plus-tard/2015/01/08/001-haiti-cinq-ans-apres-le-seisme-reconstruction-aide-internationale.shtml>

Schuller, Marc et Morales, Pablo, (2012), Tectonic Shifts, Haiti since the Earthquake, Sterling, Kumarian Press.

Therrien, Marie-Christine avec la collaboration d'Anaïs Valiquette-L'Heureux (2012). « Gestion de crise », dans L. Côté et J.-F. Savard (dir.), Le Dictionnaire encyclopédique de l'administration publique, [en ligne], www.dictionnaire.enap.ca

Vorbe, Charles (2012) « The Republic of NGOs » in Tectonic Shifts. Haïti since the earthquake. Marc Schuller and Pablo Morales, (eds), Sterling, Kumarian Press, p.57-63.



Groupe d'étude, de recherche
et de formation internationales

www.gerfi.enap.ca

555, boulevard Charest Est, Québec (Québec) G1K 9E5, CANADA
Téléphone : 418 641-3000



École nationale
d'administration publique