



COVERAGE,
OPERATIONAL
REACH, AND
EFFECTIVENESS

Rapport SCORE sur l'accès humanitaire : Haïti

Enquête sur la couverture, la portée opérationnelle
et l'efficacité de l'aide humanitaire

Humanitarian Outcomes

Rapport SCORE sur l'accès humanitaire : Haïti

Enquête sur la couverture, la portée opérationnelle et l'efficacité de l'aide humanitaire

Abby Stoddard, Paul Harvey, Mariana Duque-Diez, Monica Czwarno, Meriah-Jo
Breckenridge

Juillet 2023

Humanitarian Outcomes

www.humanitarianoutcomes.org

www.aidworkersecurity.org



Rapports SCORE

Dans le cadre du programme de recherche CORE, financé par le Bureau pour l'assistance humanitaire de l'USAID (USAID/BHA), Humanitarian Outcomes étudie comment l'aide parvient aux personnes qui se trouvent dans des situations d'urgence d'accès difficile. En partenariat avec GeoPoll, le projet effectue des enquêtes téléphoniques auprès de personnes touchées par la crise pour recueillir leur avis sur l'efficacité de la réponse humanitaire et les défis qu'elles rencontrent pour y accéder dans leur région. Les résultats de l'enquête, combinés à des entretiens avec des informateurs clés et à d'autres recherches contextuelles, aident à recenser les prestataires et pratiques humanitaires ayant la meilleure présence et la meilleure couverture en milieux difficiles.

Le présent rapport SCORE présente les conclusions d'une enquête par téléphone mobile auprès de 1 011 personnes en Haïti, réalisée par GeoPoll pour le compte de Humanitarian Outcomes en mai 2023. L'enquête a atteint 515 hommes et 496 femmes dans 10 régions. L'équipe de recherche de Humanitarian Outcomes s'est également entretenue à distance avec 21 informateurs clés, issus d'organisations humanitaires nationales et internationales présentes en Haïti, des spécialistes externes et des représentants des États donateurs.

Les résultats complets de l'enquête, ainsi que des informations complémentaires sur la méthodologie de recherche de SCORE, notamment un tableau interactif des données relatives aux réponses, sont disponibles sur : www.humanitarianoutcomes.org/projects/core

ACRONYMES

AAP	Redevabilité envers les populations affectées	MSF	Médecins sans Frontières
ACLED	Armed Conflict Location & Event Data Project	OCHA	Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies
AWSD	Base de données sur la sûreté du travailleur humanitaire	SCORE	Enquête sur la couverture, la portée opérationnelle et l'efficacité de l'aide humanitaire
CDC	Centers for Disease Control and Prevention	SISNU	Système unique d'information sanitaire
FTS	Service de surveillance financière	USAID	Agence des États-Unis pour le développement international
HNO	Aperçu des besoins humanitaires	WASH	Eau, assainissement et hygiène
HRP	Plan d'intervention humanitaire		
CPI	Comité permanent interorganisations		
OIM	Organisation internationale pour les migrations		



Résumé

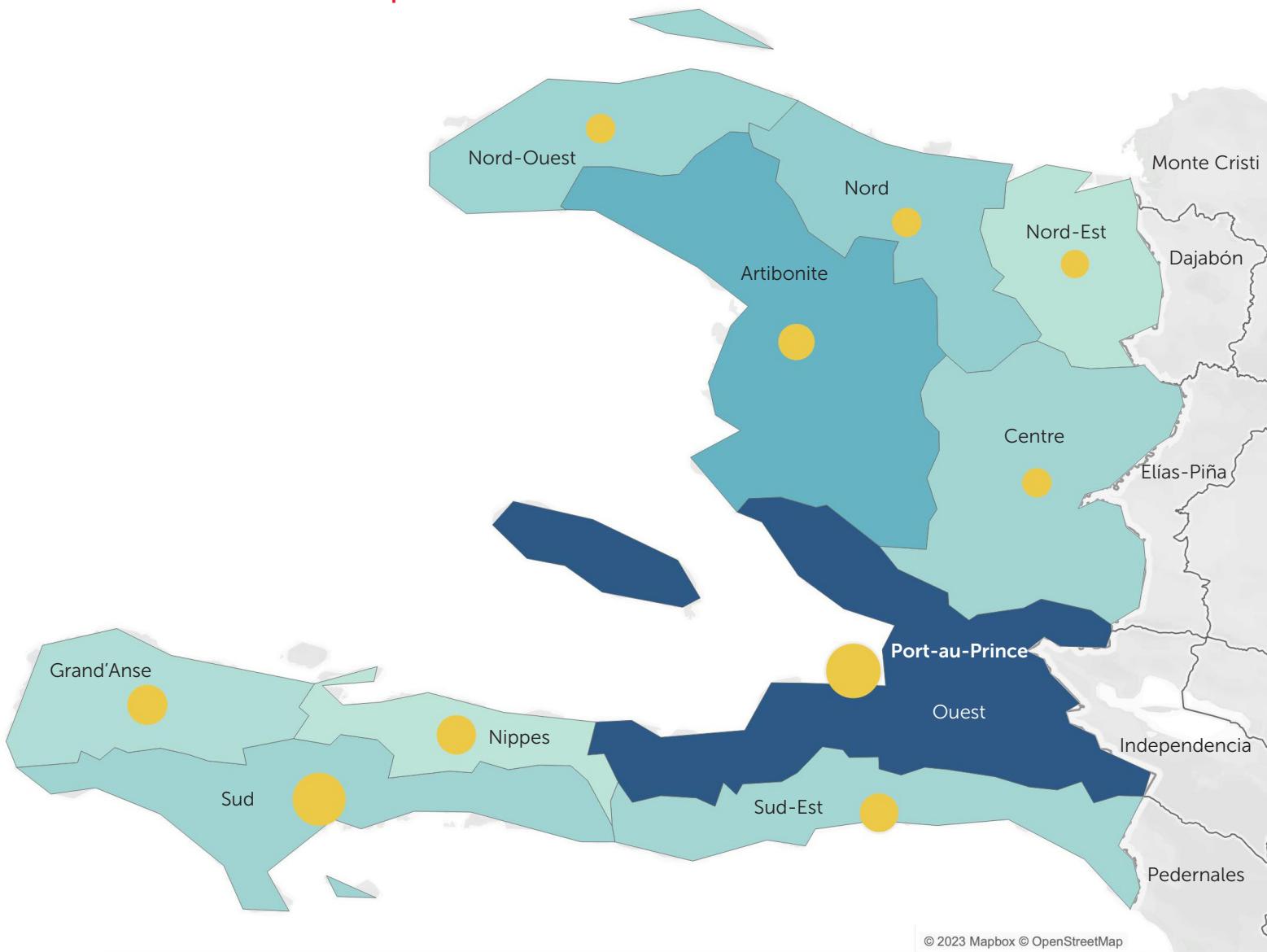
La crise humanitaire en Haïti est la conséquence d'une implosion politique et économique, aggravée par des chocs naturels. Ses conséquences, toutefois, sont semblables à celles des grands conflits armés, notamment les obstacles sévères qui entravent l'accès humanitaires. L'effondrement de l'état de droit après l'assassinat du président, en 2021, et la vague de violence perpétrée par les bandes criminelles armées a déplacé plus de 100 000 personnes de chez elles et a contribué à la rupture des services sociaux de base. Ces développements ont favorisé la résurgence du choléra sur l'île, qui, depuis, a fait des centaines de victimes à ce jour, dont de nombreux enfants. Bien que plus de 100 groupes humanitaires soient présents en Haïti, le spectre de la violence les empêche d'intervenir dans les proportions et aux endroits requis pour répondre aux besoins.

Une enquête auprès des personnes touchées et des entretiens avec des professionnels de l'humanitaire en Haïti a révélé ce qui suit :

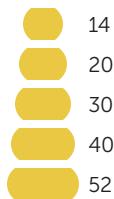
- l'aide n'a atteint qu'une petite fraction des personnes qui affirment en avoir besoin, et ce, principalement sous la forme de denrées alimentaires ou d'articles ménagers ;
- d'après les personnes interrogées, l'aide reçue n'est généralement pas parvenue aux personnes qui en avaient le plus besoin et n'a pas couvert les besoins prioritaires ;
- la présence humanitaire et les problèmes d'accès étaient peu clairs pour de nombreuses personnes touchées qui manquaient d'informations sur l'aide disponible et sur ce qui l'empêchait de parvenir aux personnes qui en avaient besoin.

Sous l'égide des Nations Unies, une intensification de l'aide humanitaire a commencé en avril 2023, introduisant une nouvelle stratégie collective et une initiative commune d'élargissement de l'accès – une évolution prometteuse, susceptible de modifier la trajectoire en Haïti. Si la crise politique et de protection est bien en dehors du cadre de la médiation humanitaire, les efforts récents semblent indiquer que l'accès humanitaire peut être sensiblement amélioré par des démarches de négociation affirmées, étayées par des résultats sous forme de livraison d'aide, et par une concertation étroite avec le secteur des ONG, en particulier les organisations locales qui ont réussi à maintenir un accès grâce à des mesures d'acceptation actives au niveau des communautés et à leur volonté de négocier avec ceux qui détiennent le pouvoir.

Présence des organisations humanitaires et personnes dans le besoin en Haïti



Nombre d'organisations



Personnes dans le besoin



Source des données : OCHA 2023¹

¹ Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires (OCHA). (2023a). Haiti - Operational presence. HDX. Extrait le 1er juin de <https://data.humdata.org/dataset/haiti-operational-presence>; OCHA. (2023b).

Haiti : Humanitarian response plan at a glance (April 2023). Aperçu des besoins humanitaires. 13 avril 2023.
<https://reliefweb.int/report/haiti/haiti-humanitarian-response-plan-2023-glance-april-2023-enht>

Une crise de violence de plus en plus grave en Haïti

Haïti se trouve, une fois encore, dans la tourmente d'une situation d'urgence humanitaire grave, due à une combinaison de violence des bandes organisées, d'effondrement de la gouvernance, de catastrophes naturelles et de récession économique. Cette confluence de facteurs a non seulement privé la population haïtienne de services de base, mais a également déclenché des migrations forcées et l'insécurité alimentaire. La crise a été davantage aggravée par la résurgence du choléra.

Des bandes criminelles armées sévissent en Haïti depuis les années 1950, mais leur impact atteint depuis 2021 un niveau sans précédent. L'assassinat du président Jovenel Moïse et le séisme dévastateur d'août 2021 ont donné naissance à un grand désordre politique et socio-économique, accompagné d'une insécurité omniprésente. La violence, concentrée notamment dans Port-au-Prince et sa zone métropolitaine, s'est intensifiée tout au long des années 2022 et 2023. Des affrontements ont eu lieu entre l'alliance G-9, dirigée par Jimmy Cherizier, et l'alliance de la bande rivale G-Pèp, sous Gabriel Jean Pierre (Ti Gabriel).² L'ONU estime que les bandes organisées contrôlent 80 % de la capitale,³ et le niveau de violence, en avril dernier, a été catastrophique, avec pas moins de 600 meurtres signalés. Bien que certains chefs de bandes organisées poursuivent des objectifs politiques, leurs activités sont principalement axées sur des économies illicites, parfois liées à des réseaux transnationaux. Les liens entre les bandes organisées, certains politiciens et les milieux d'affaires aisés en Haïti rendent d'autant plus difficiles les efforts internationaux ou nationaux visant à les éradiquer.

Face à l'absence palpable de sécurité et de protection, les communautés ont eu recours à des mesures d'autodéfense. L'émergence de groupes d'autodéfense, notamment dans diverses parties de la capitale et du département d'Artibonite, complique la situation. Ayant même contribué à la montée de la violence, elle est source de préoccupation croissante.⁴ À mesure que les bandes organisées consolidaient leur contrôle des territoires et établissaient des barrages routiers, les habitants des zones inaccessibles se retrouvent parfois piégés, ne pouvant plus s'éloigner de chez eux pour accéder aux services dont ils ont tant besoin.

Trois années consécutives de récession économique, ajoutées à un taux d'inflation de 48 %, ont renforcé la misère de la population. Haïti, l'un des pays les plus pauvres du monde, voit près de 90 % de ses habitants vivre sous le seuil de pauvreté, selon la Banque mondiale, et près d'un tiers vit même dans l'extrême pauvreté, c'est-à-dire avec un revenu inférieur à 2,15 \$ par habitant par jour.⁵ Les services publics de base, comme la santé et l'éducation, dépendent désormais du financement et du fonctionnement des groupes d'aide. Ces dernières années, bon nombre d'entre eux, y compris des établissements médicaux, ont été contraints de fermer leurs portes, une conséquence de la détérioration des conditions de sûreté.⁶

Dans ce sombre contexte, une flambée de choléra s'est propagée, confirmée en octobre 2022 après plus de trois ans sans aucun cas signalé.⁷ La riposte coordonnée a été fatallement lente, en partie à cause de taux élevés de violence, qui ont limité les mouvements et la capacité à identifier et à traiter rapidement les nouveaux cas. La maladie s'est donc rapidement répandue dans les 10 départements, causant près de 600 morts en février 2023.⁸

² ACAPS. (2023). *Haiti : Humanitarian impact of gang violence (02 June 2023)*. Note d'information ACAPS. <https://reliefweb.int/report/haiti/acaps-briefing-note-haiti-humanitarian-impact-gang-violence-02-june-2023>

³ InterAction. (2023). Member recommendations for the Haiti humanitarian response. <https://reliefweb.int/report/haiti/interaction-member-recommendations-haiti-humanitarian-response>

⁴ D'après les rapports des médias locaux, les groupes d'autodéfense ont commis au moins 164 des 600 meurtres signalés en avril. (USAID. (2023). *Haiti – Complex emergency – Fact sheet #5. Exercice fiscal 2023*. <https://reliefweb.int/report/haiti/haiti-complex-emergency-fact-sheet-5-fiscal-year-fy-2023>

⁵ Banque mondiale (2023). The World Bank in Haiti. Overview. <https://www.worldbank.org/en/country/haiti/overview>

⁶ Tel que le démontre la fermeture de l'hôpital de Médecins sans frontières (MSF) à Cité Soleil le 28 février 2023. Voir : <https://www.doctorswithoutborders.org/latest/haiti-violent-clashes-force-temporary-closure-msf-hospital-cite-soleil>

⁷ Centers for Disease Control and Prevention (CDC). (25 janvier 2023). *Cholera in Haiti*. <https://www.cdc.gov/cholera/haiti/index.html>

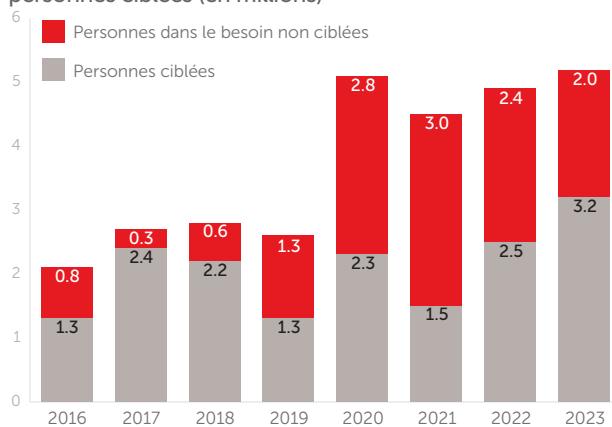
⁸ Au 28 février 2023, le Ministère de la santé a relevé 33 661 cas suspects de choléra, plus de 2 439 cas confirmés, et 594 décès dans les dix départements du pays. (UNICEF. (2023). *Haiti. Humanitarian situation report #1. January-February 2023*). <https://www.unicef.org/media/139356/file/Haiti-Humanitarian-SitRep-February-2023.pdf>

L'ONU estime actuellement à 5,2 millions le nombre de personnes dans le besoin en Haïti cette année, 4,9 millions d'entre eux souffrant d'insécurité alimentaire sévère.⁹ Plus de 165 000 personnes, déplacées par la violence des bandes organisées, ont cherché refuge et sécurité dans des campements de fortune surpeuplés et souvent sordides à Port-au-Prince,¹⁰ ce qui augmente le risque de transmission du choléra. Les inondations, provoquées par les fortes pluies de juin, ainsi que d'autres phénomènes climatiques violents prévus lors de la prochaine saison des ouragans, pourraient accentuer le nombre de personnes ayant besoin d'aide.

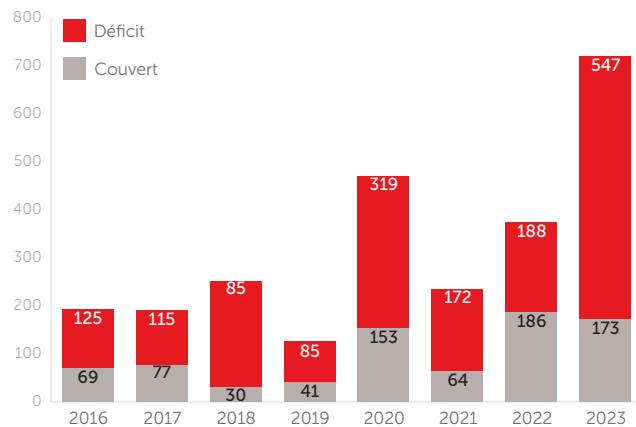
Notons au passage que les contributions humanitaires, qui n'ont pas été régulières, n'ont pas été à la hauteur des besoins croissants engendrés par les crises ces dernières années. En effet, la couverture moyenne des besoins de financement durant la période 2018-2022 n'a pas dépassé 30 % (Figure 1a). Cela dit, la décision des Nations Unies en avril d'intensifier la réponse et la volonté manifeste des donateurs de porter plus d'attention à Haïti ont fait augmenter le montant total du financement reçu en 2023, bien que les taux de couverture demeurent faibles (Figure 1b).

Figure 1 : Besoins et financement

a. Nombre de personnes dans le besoin vs. personnes ciblées (en millions)



b. Besoins financiers (en millions de dollars américains)



Sources des données : OCHA 2023¹¹

L'enquête SCORE, menée auprès de 1 011 personnes choisies au hasard à travers Haïti, a mis en évidence la vaste étendue des besoins non satisfaits au sein de la population : 90 % des répondants ont signalé avoir besoin d'aide. Tout aussi alarmant, seulement 6 % de ceux qui avaient besoin d'aide ont déclaré en avoir reçu (Figure 2).

Figure 2 : Réponses à « Avez-vous eu besoin d'aide ? » vs. « Avez-vous reçu une aide ? »



Données de l'enquête sur la couverture, la portée opérationnelle et l'efficacité de l'aide humanitaire (humanitarianoutcomes.org/projects/core)

⁹ OCHA. (2023b). *Haiti : Humanitarian response plan at a glance* (Avril 2023).

<https://reliefweb.int/report/haiti/haiti-humanitarian-response-plan-2023-glance-april-2023-enht>

¹⁰ Organisation internationale pour les migrations (OIM). (8 juin 2023). *La violence des bandes fait 165 000 déplacés en Haïti et entrave les efforts d'aide*. <https://www.iom.int/news/gang-violence-displaces-165000-haiti-hinders-aid-efforts>

¹¹ OCHA. (2023c). *Plan d'aide humanitaire pour Haïti*, 2023. Service de surveillance financière. <https://fts.unocha.org/appeals/1121/summary>

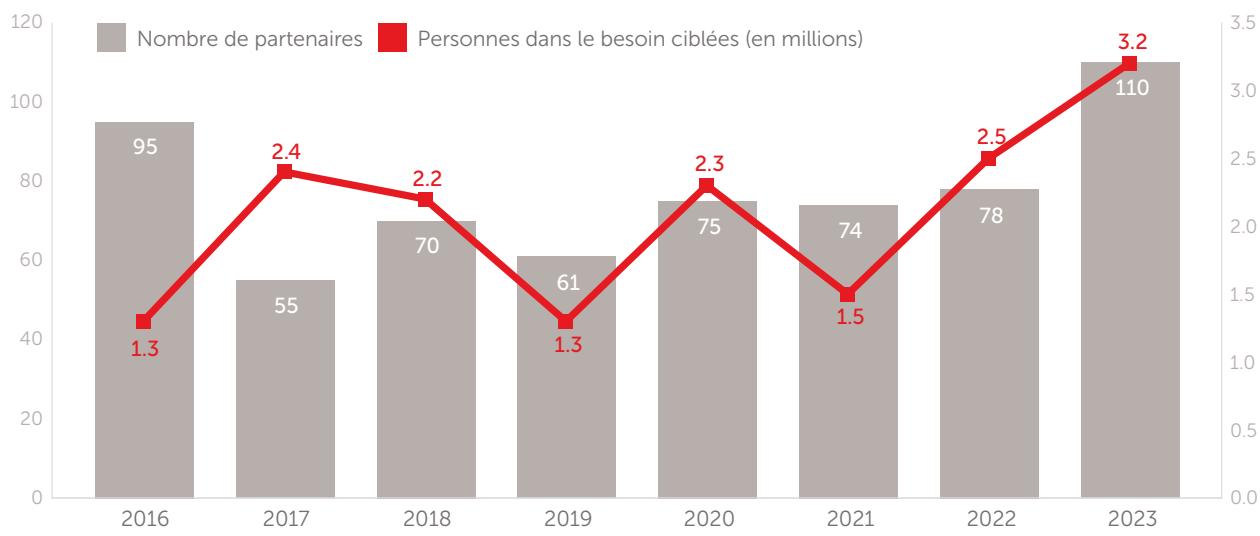
Une réponse humanitaire entravée

L'insécurité alimentaire, conjuguée aux défis logistiques que sont la pénurie de carburant, la dégradation des routes et le terrain montagneux, a empêché la plupart des Haïtiens dans le besoin d'accéder à l'aide essentielle – ou d'être atteints par celle-ci. On pourrait avancer que dès le départ, l'efficacité de la riposte a été mise en échec, par l'absence d'un événement unique et soudain qui servirait à galvaniser l'attention et l'action de la communauté internationale, comme le tremblement de terre dévastateur de 2010. Plutôt, la crise actuelle s'est lentement, inexorablement, développée, avec la défaillance des institutions gouvernementales et la prolifération des bandes organisées, qui ne cessaient de se développer, remplissant le vide du pouvoir.

Avec la résurgence du choléra et l'appel des autorités haïtiennes à une intervention militaire internationale qui aiderait à rétablir l'ordre,¹² nul ne pouvait nier que la situation était devenue une véritable urgence humanitaire. La situation a été exacerbée fin 2022, lorsque des bandes organisées ont bloqué le port pendant deux mois, empêchant l'entrée de produits essentiels dans le pays et provoquant une grave pénurie de carburant. Quasiment toutes les personnes interrogées pour ce rapport ont mentionné que les deux principales routes reliant la capitale au reste du pays (nord et sud) étaient sous contrôle de bandes organisées, posant des obstacles majeurs à l'aide.

Le 17 avril, l'organe de coordination humanitaire des Nations Unies a activé une intensification à l'échelle du système et,¹³ le 12 mai, le nombre total d'organisations humanitaires opérant en Haïti est passé à 110 (dont 54 ONG internationales et 33 ONG nationales), un nombre sans précédent sur une période de 7 ans (Figure 3).¹⁴ Comparée aux taux du dernier plan d'aide humanitaire, la présence opérationnelle apparente se situe à un niveau similaire à celui d'autres contextes d'urgence humanitaire analysés dans le cadre de ce

Figure 3 : Nombre d'organisations humanitaires et nombre total de personnes dans le besoin bénéficiant d'une aide en Haïti



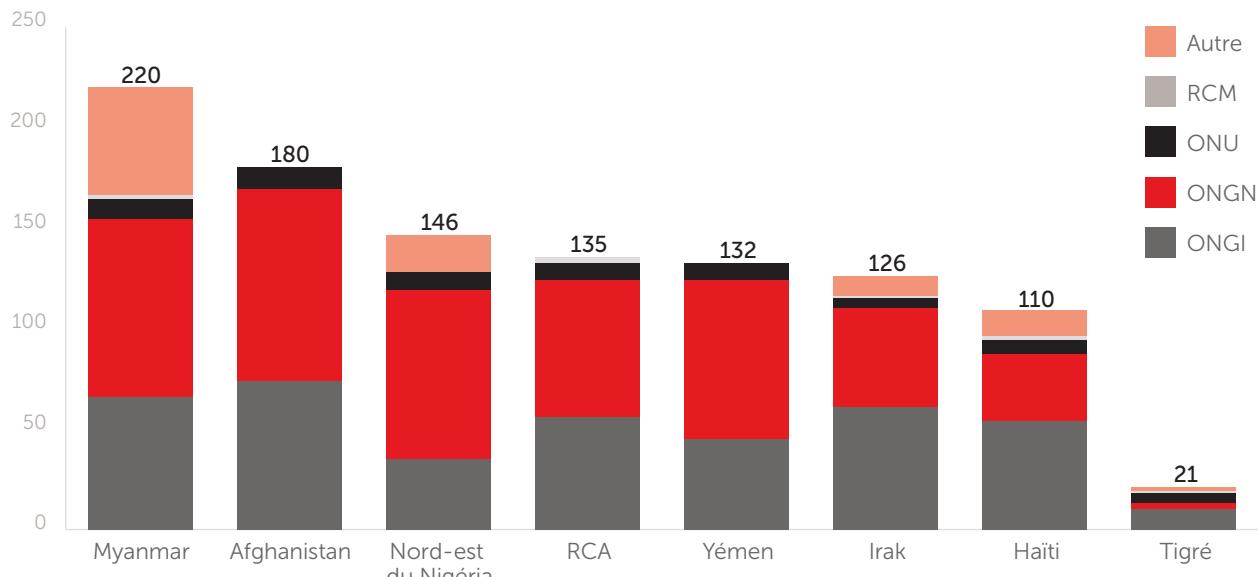
Source : OCHA 2023

¹² La possibilité de mettre en place une équipe d'intervention rapide ne relevant pas des Nations Unies pour stabiliser Haïti a fait l'objet de discussions au Conseil de sécurité, mais aucun État membre ne s'étant encore porté volontaire, les décisions adoptées se sont limitées à des sanctions à l'encontre des chefs de bande.

¹³ Comité permanent interorganisations (CPI). (2023). *Activation et désactivation de l'intensification de l'aide humanitaire à l'échelle du système*. <https://interagencystandingcommittee.org/iasc-humanitarian-system-wide-scale-activations-and-deactivations>

¹⁴ OCHA. (2023a). *Haiti – Operational presence*. HDX. Consulté le 1er juin à l'adresse suivante : <https://data.humdata.org/dataset/haiti-operational-presence>

Figure 4 : Nombre d'organisations humanitaires intervenant dans des situations d'urgence (2023)



Source : HDX OCHA 2023 3W

programme de recherche (Figure 4).

Si cette augmentation apparente semble bienvenue et appropriée, les chiffres peuvent masquer la faiblesse dans la mobilité et l'accès de ces organisations, étant donné la suspension ou la fermeture des programmes et des services depuis 2022 en raison de la violence.¹⁵

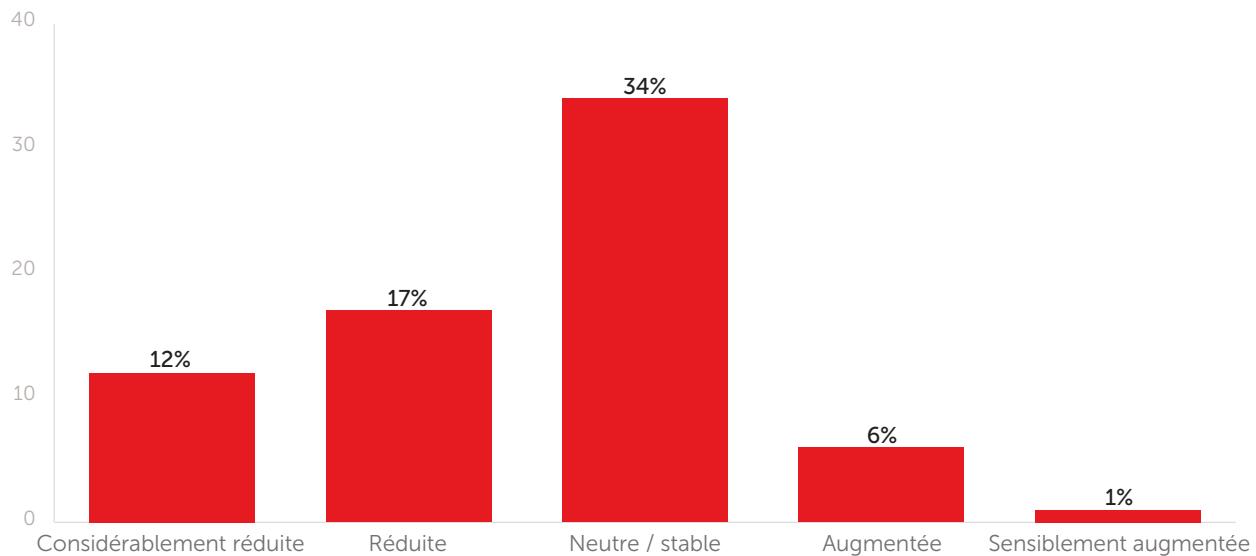
Les personnes interrogées ont décrit la période précédant l'intensification de l'aide comme la plus faible pour l'aide internationale, soulignant le manque général d'acteurs humanitaires et la piètre coordination. « Après le séisme, tout le monde était parti et l'accent était mis sur le développement et la construction de l'État. Mais il n'y a pas d'État à construire pour l'instant. » Ces mêmes personnes interrogées se sont félicitées du renouvellement des activités, tout en exprimant leur inquiétude quant à leur poursuite « avec une présence ou un financement loin d'être suffisants ».

Si certains représentants humanitaires que nous avons interrogés voient une différence significative dans la présence de l'aide sur le terrain, d'autres font preuve d'un optimisme plus mesuré. Du côté positif, l'apport de fonds supplémentaires et de moyens aériens a permis d'étendre la portée de l'aide à des zones précédemment inaccessibles, et la relance du système de coordination humanitaire s'est traduite par la mobilisation d'efforts d'accès conjoints et par l'arrivée d'un personnel humanitaire expérimenté. Les principaux organismes humanitaires des Nations Unies, a fait remarquer une personne interrogée, « peuvent désormais aller partout ». La même personne interrogée, toutefois, a maintenu que la présence humanitaire dans le pays, de manière générale, « reste faible ».

Cette perception d'une faible présence de l'aide transparaît dans l'enquête SCORE de mai 2023 (quoiqu'à cette date, le public n'avait peut-être pas encore constaté les effets de l'intensification de l'aide, lancée un mois plus tôt). La plupart des Haïtiens interrogés (parmi ceux ayant une opinion – près d'un tiers n'en avaient pas) ont déclaré que la présence des travailleurs humanitaires dans leur région était restée inchangée ou avait diminué (Figure 5), et que l'aide n'arrivait généralement pas là où les besoins étaient les

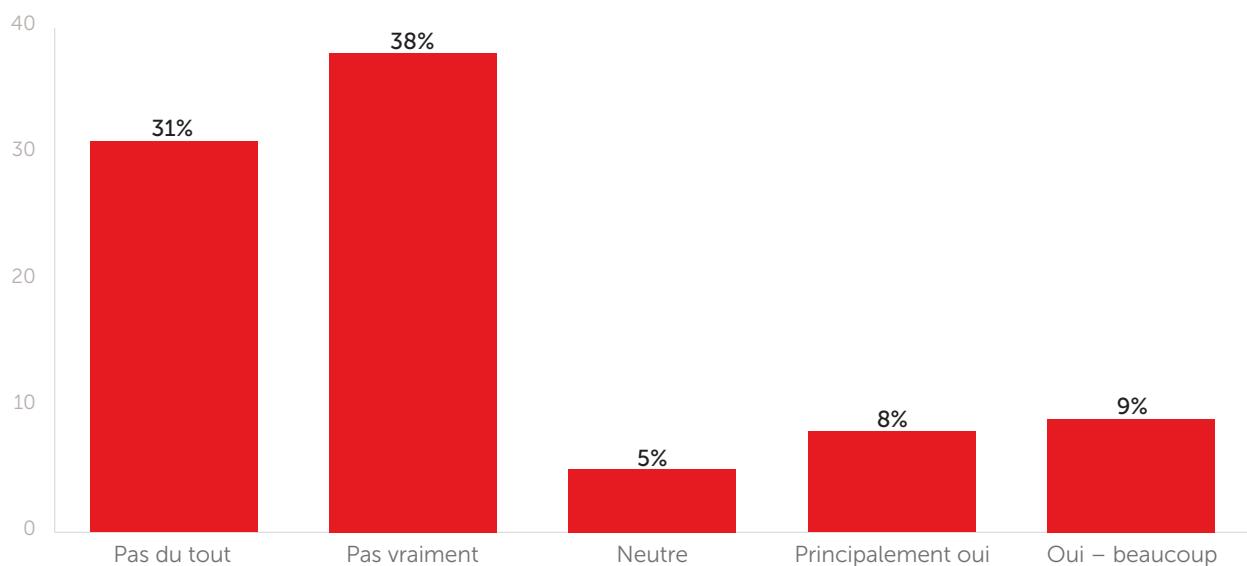
¹⁵ Reuters. (8 mars 2023). Médecins sans frontières ferme un hôpital en Haïti en raison de la violence des bandes. <https://www.reuters.com/world/americas/medecins-sans-frontieres-shuts-haiti-hospital-amid-gang-violence-2023-03-08/>

Figure 5 : La présence des fournisseurs de l'aide dans votre région a-t-elle changé au cours de l'année écoulée ?



Données de l'enquête sur la couverture, la portée opérationnelle et l'efficacité de l'aide humanitaire (humanitarianoutcomes.org/projects/core)

Figure 6 : L'aide est-elle acheminée là où les besoins sont les plus grands ?



Données de l'enquête sur la couverture, la portée opérationnelle et l'efficacité de l'aide humanitaire (humanitarianoutcomes.org/projects/core)

plus criants (Figure 6).

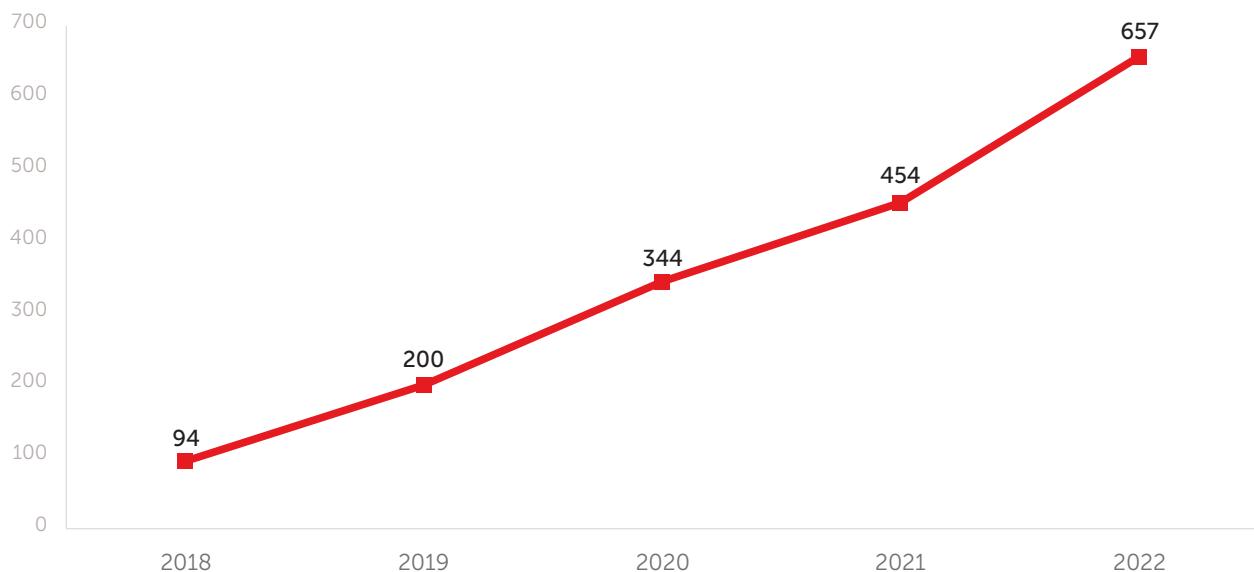
À la question de nommer les fournisseurs d'aide les plus présents et les plus efficaces, quelques personnes interrogées ont cité des groupes tels que la Croix-Rouge, World Vision et le Programme alimentaire mondial. La réponse la plus fréquente, et de loin, a été « okenn » (aucun).

Quand la criminalité emprunte les méthodes de la guerre : perspectives d'un accès négocié

En dépit d'un environnement opérationnel et de conditions de sûreté souvent décrits par les humanitaires comme étant les pires de leur carrière, l'accès négocié en Haïti n'est pas seulement en cours, il s'étend et affiche des signes de réussite.

L'année 2022 fut marquée par l'assassinat du président Moïse, qui a déclenché une vague de violence. Plus de 650 victimes ont été enregistrées, rendant cette année la plus meurtrière jamais enregistrée, soit une augmentation de 45 % par rapport à l'année précédente et une multiplication par sept par rapport à 2018.¹⁶ La situation en Haïti a été qualifiée par l'ONU de « grave crise de protection », faisant référence à une moyenne de trois enlèvements par jour en 2022 et au moins 807 personnes tuées depuis le début de l'année.¹⁷ L'UNICEF note également les attaques perpétrées par les bandes organisées contre les établissements scolaires (fusillades, pillages et enlèvement d'enseignants), entraînant le report indéfini de la rentrée scolaire. Les femmes et les filles sont particulièrement exposées aux risques de violences sexuelles, car les bandes utilisent le viol pour terroriser et contrôler les populations, de la même manière que les groupes armés utilisent le viol comme arme de guerre dans les zones de conflit. Le Système unique d'information sanitaire (SISNU) a enregistré 16 470 incidents de violence basée sur le genre en 2022.¹⁸ « Pratiquement tous les indicateurs d'insécurité (meurtre, violence sexuelle, enlèvement, meurtre de policiers, migration) affichent une tendance à la hausse ».¹⁹

Figure 7 : Incidents de violence contre des civils en Haïti, 2018 - 2022



ACLED, Outil d'exportation de données, 2023, <https://acleddata.com/data-export-tool/>

¹⁶ L'outil d'exportation du projet Armed Conflict Location & Event Data (ACLED), Ensemble de données sur Haïti, 2023. <https://acleddata.com/>

¹⁷ OCHA 2023b.

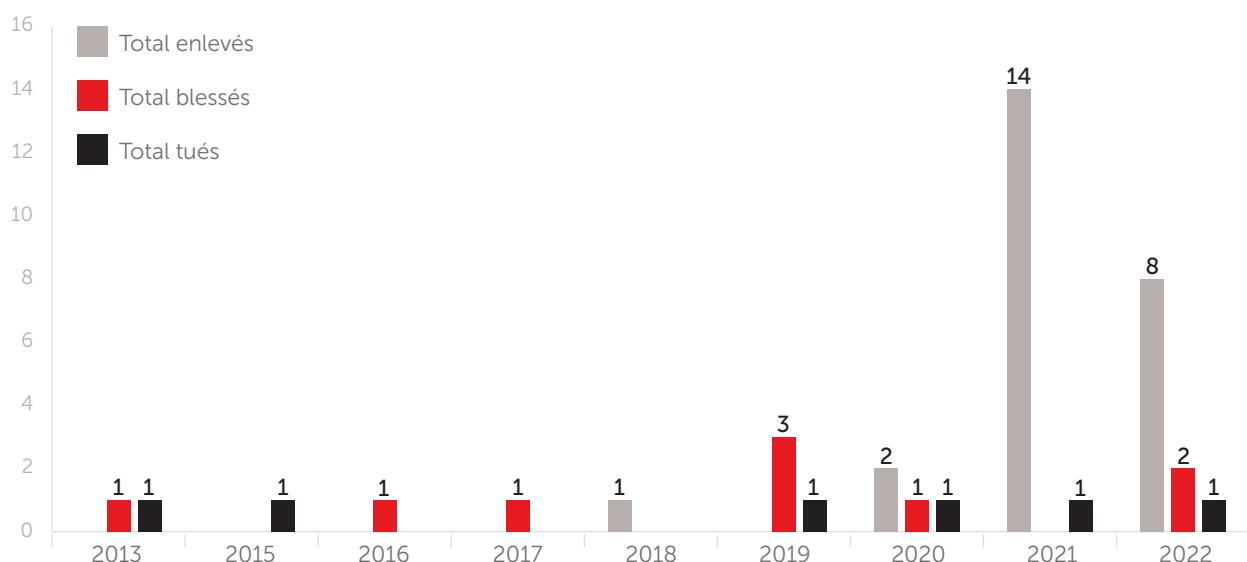
¹⁸ FNUAP. (2023). *Addressing gender-based violence in Haiti*. ReliefWeb. <https://reliefweb.int/report/haiti/addressing-gender-based-violence-haiti-june-2023>

¹⁹ Muggah, R. (2023). *Haiti's criminal markets : Mapping trends in firearms and drug trafficking*. Service de la recherche et de l'analyse des tendances de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC). https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/toc/Haiti_assessment_UNODC.pdf

L'augmentation de la violence se reflète également dans les attaques contre les travailleurs humanitaires. En 2022, dix incidents ont été enregistrés dans la base de données sur la sûreté des travailleurs humanitaires (Aid Worker Security Database - AWSD), un record dans un contexte humanitaire de la région. Si la majorité des auteurs se sont révélés être des acteurs criminels, la base de données n'est parvenue à dégager des affiliations à des organisations criminelles que dans trois incidents survenus depuis 2020. Les autres incidents demeurent classés dans la catégorie « acteurs criminels non identifiés » ou « non affiliés ».

Parmi les violences touchant les humanitaires, ce sont les ONG internationales qui ont connu le plus grand nombre d'incidents majeurs signalés (13 attaques et 25 victimes depuis 2013), suivies par les organismes des Nations Unies (11 attaques, 12 victimes). D'après les données, les ONG nationales n'auraient connu que deux incidents majeurs, mais il est probable que ces chiffres reflètent un manque de signalement. Les enlèvements, en hausse depuis 2020, constituent la plupart des attaques (13), suivis par les fusillades (4 depuis 2020). Dans un incident largement médiatisé en 2021, 12 travailleurs humanitaires internationaux ont été enlevés par un groupe criminel lors d'un déplacement hors de Port-au-Prince (ils furent libérés après deux mois) – mais, de manière générale, la plupart des victimes parmi les travailleurs humanitaires sont des ressortissants haïtiens.

Figure 8 : Attaques touchant des travailleurs humanitaires en Haïti, 2013-2022



Source des données : Base de données sur la sûreté des travailleurs humanitaires (www.aidworkersecurity.org)

L'insécurité en Haïti est extrême, mais elle n'est pas unique parmi les contextes d'urgence complexes : les bandes criminelles organisées sont le principal facteur de menace. Les recherches antérieures ont révélé que, bien que les conflits politiques et la criminalité se recoupent dans de nombreux contextes de crise, les humanitaires ont tendance à percevoir différemment cette dernière, « et disposent de moins d'outils de gestion des risques pour y faire face, se réfugiant dans des approches purement protectrices ou dissuasives »²⁰. Cependant, l'expérience d'Haïti a souligné qu'un accès négocié demeure possible et qu'à travers une programmation hautement localisée, et un effort de communication et de sensibilisation méticuleux auprès des détenteurs du pouvoir, certaines activités d'aide peuvent être maintenues, même dans un environnement criminel anarchique.

Négocier l'accès humanitaire avec des acteurs armés qui ont des objectifs criminels plutôt que politiques est, à première vue, plus difficile. Comparativement aux milices politiques, la répartition du pouvoir au sein de nombreuses bandes criminelles est encore plus fragmentée et chaotique, et les alliances plus précaires. Ces bandes semblent avoir moins de scrupules à s'attaquer aux humanitaires, car elles ne se soucient ni de la légitimité politique ni du respect, même superficiel, des règles de la guerre. Et après tout, les groupes d'aide disposent de précieuses ressources qu'elles peuvent piller. Dans les conflits politiques, il est possible de conclure des accords avec les forces d'opposition une fois qu'elles ont consolidé leur contrôle sur un

²⁰ Stoddard, A., Harvey, P., Czwarno, M. et Breckenridge, M.-J. (2021). *Aid Worker Security Report 2021: Crime risks and responses in humanitarian operations*. Humanitarian Outcomes. <https://www.humanitarianoutcomes.org/AWSR2021>

territoire, car elles ont un intérêt politique à subvenir aux besoins des populations qu'elles contrôlent, ce qui n'est généralement pas le cas des bandes criminelles organisées, à moins qu'elles ne soient de l'échelle des grands groupements et des cartels de la drogue.

Dans le contexte haïtien, les négociations sur l'accès sont d'autant plus difficiles qu'elles doivent se dérouler dans des zones urbaines denses telles que Port-au-Prince et Cité Soleil, ainsi que dans les provinces les plus rurales. Comme l'a dit un représentant d'une ONG, « Quand vous vous rendez à Cité Soleil, vous devez négocier 34 fois – une fois par quartier visité ». Les personnes interrogées ont évoqué la nécessité d'intenses négociations, courant sur plusieurs mois, pour débloquer l'accès à certaines zones clés, telles que les routes essentielles menant de Port-au-Prince au reste du pays, et le fait que l'accès reste toujours fragile et doit être renégocié en permanence.

Un facteur atténuant important en Haïti réside dans le fait que les organisations humanitaires, à la différence de ce qui peut être observé dans certains conflits civils, ne sont pas prises pour cible en raison de considérations politiques. Il leur est donc possible de se faire accepter par les communautés, même celles sous l'emprise de bandes criminelles. La violence, à l'origine de tant de souffrances en Haïti, découle de la défaillance de l'État et de la rupture institutionnelle plutôt que d'un conflit militaire pour le contrôle, de sorte que l'entrave à l'acheminement de l'aide aux populations n'est pas poursuivie comme une stratégie. De nombreuses organisations qui travaillent dans le pays depuis longtemps continuent à faire du bon travail, dans des domaines restreints, sans se bunkeriser ni soumettre leur personnel à des risques inacceptables. Les organisations peuvent encore utiliser des stratégies de visibilité (arborer la marque sur les véhicules et les locaux, par exemple).

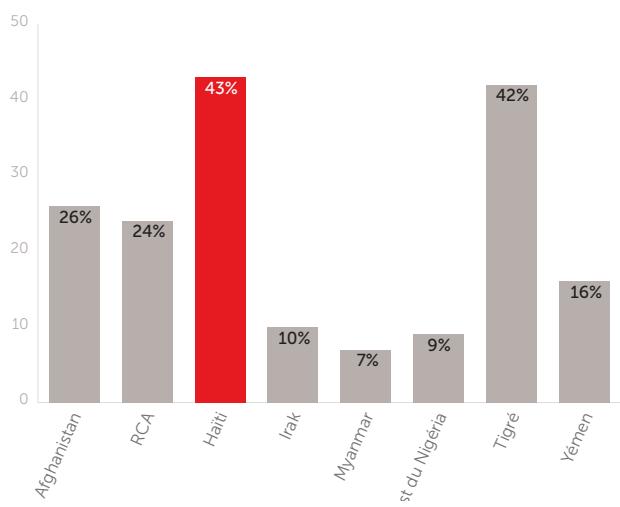
Vivant dans les territoires qu'ils régissent, les membres des bandes ainsi que leurs familles ont des raisons personnelles et organisationnelles d'autoriser certains programmes d'aide, ce qui peut les prédisposer à la négociation. Particulièrement convoités sont les services médicaux, et cela bien que les installations soient souvent les théâtres d'incidents, tout simplement en raison des lourdes pertes subies par les membres des bandes lors des affrontements. Un membre du personnel d'une ONG médicale, rompu à travailler dans des contextes de conflit majeur, a souligné qu'au début de l'année 2023 en Haïti, ils « soignaient davantage de blessures par balle qu'en aucun autre endroit au monde ». Une autre personne interrogée d'une ONG n'a pas manqué de faire observer que dans l'exercice de leurs fonctions, « nous pouvions toujours aller dans une ambulance. Les bandes, en général, ne s'opposent point à notre présence lorsqu'il s'agit d'une situation médicale ».

Manque d'information

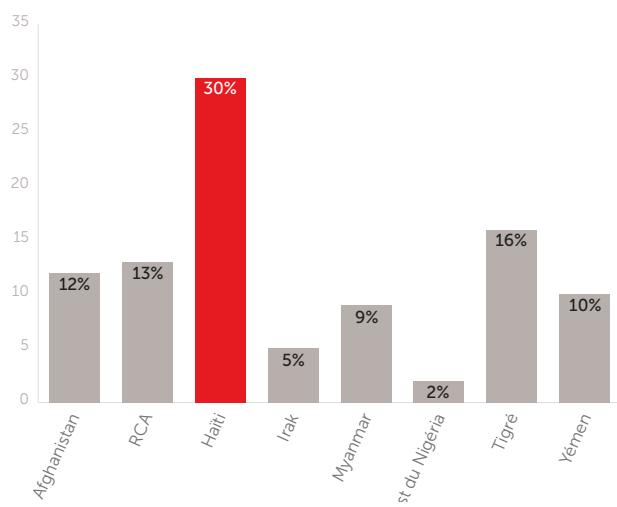
L'information en situations d'urgence et la communication avec les personnes touchées sont depuis long-temps considérées comme des éléments essentiels pour l'efficacité de l'intervention humanitaire. Cela signifie, non seulement que les organisations humanitaires doivent être au fait des besoins et conditions en temps réel des populations touchées, mais aussi que ces dernières doivent disposer des informations nécessaires sur l'aide disponible, les mesures de sécurité et les stratégies de relèvement. Il s'agit donc d'éléments cruciaux pour garantir la redevabilité envers les populations affectées. Or, ces éléments de la réponse en Haïti semblent lacunaires, comme l'ont souligné les personnes interrogées et comme le montre la tendance des réponses à notre enquête. La part des personnes ayant répondu « Je ne sais pas » aux questions sur leur compréhension des interventions de l'aide et des obstacles à l'accès était nettement plus élevée que dans d'autres contextes difficiles examinés dans ce programme de recherche (Figure 9). La comparaison la plus proche concerne la région du Tigré, où une enquête a été menée au plus fort du conflit, et où une coupure des communications imposée par l'armée a privé la population d'accès aux services de téléphonie et d'Internet pendant de longues périodes.

Figure 9 : Pourcentage des personnes interrogées ayant répondu « Je ne sais pas »

a. Quels sont les principaux obstacles à l'accès à l'aide ?



b. Comment la présence des acteurs de l'aide a-t-elle évolué ?



Données de l'enquête sur la couverture, la portée opérationnelle et l'efficacité de l'aide humanitaire (humanitarianoutcomes.org/projects/core)

Pratiques et développements prometteurs

Avant de devenir une situation d'urgence de niveau 3, Haïti présentait les caractéristiques communes aux situations d'urgence négligées de longue date, notamment le phénomène « d'inertie de l'accès », où une réponse sous-capacitaire maintient des opérations à faible échelle dans les zones de confort des organismes. L'intensification a galvanisé les efforts d'intervention et amélioré la coordination – étape essentielle pour étendre la portée de l'aide humanitaire. Aussi, les investissements des donateurs dans les moyens aériens ont permis d'acheminer des fournitures sanitaires et WASH vers les régions touchées par le choléra.

Au cours des six derniers mois, les personnes interrogées ont constaté des améliorations substantielles dans la coordination et la direction de la réponse humanitaire. La création du Groupe de travail sur l'accès humanitaire, réunissant les organismes des Nations Unies et les représentants des ONG travaillant dans le pays pour s'attaquer aux problèmes d'accès et étendre la portée de l'aide, a été d'une grande importance. La stratégie, élaborée en mai 2023, adopte une approche de coordination par zone, où les organismes ayant une forte présence dans une zone particulière jouent un rôle clé dans les négociations conjointes avec les chefs de bandes et les membres de la population locale. Selon des responsables des Nations Unies, cela a permis de livrer de l'aide dans des zones auparavant inaccessibles de Port-au-Prince et de Cité Soleil. De plus, l'ONU a récemment établi un autre bureau de coordination et de négociation dans l'Artibonite. La réouverture des routes, point essentiel de la stratégie, devrait permettre l'accès des personnes et de l'aide. Pour reprendre les termes d'un représentant des Nations Unies, il ne s'agit pas « d'obtenir l'accès pour lui-même », mais toujours de fournir l'aide immédiatement après avoir obtenu l'accès – en tirant le meilleur parti de l'occasion et en renforçant la valeur tangible de la négociation.

Le Groupe de travail sur l'accès humanitaire a également abordé la question de la redevabilité envers les populations affectées et de la communication avec les populations touchées, reconnaissant les lacunes dans ce domaine et la nécessité d'intensifier considérablement les efforts, notamment en recrutant du personnel aux postes de gestionnaires de l'information. Un organisme a même créé une ligne budgétaire dédiée à l'engagement communautaire, englobant divers projets comme la formation aux principes humanitaires pour les acteurs de la société civile et les membres des groupes armés, des observatoires au niveau communautaire, ainsi que des activités élargies de communication et de plaidoyer.

Outre les efforts de haut niveau coordonnés par les Nations Unies, des ONG nationales et locales, ainsi que des ONG internationales œuvrant en Haïti depuis longtemps, ont réussi à obtenir et à maintenir l'accès, fournissant de l'aide en dépit de l'insécurité et de la violence, bien qu'à petite échelle. Ces réussites sont attribuées :

- à des négociations directes avec les bandes organisées et les interlocuteurs locaux, mettant l'accent sur l'acceptation de la communauté et sur la nécessité d'un engagement à long terme pour établir confiance et relations ;
- à l'utilisation d'une approche de programmes localisés, avec un recrutement intégral du personnel dans les environs immédiats ;
- à l'insistance sur la nécessité d'un plaidoyer clair et sans ambiguïté concernant l'espace et les principes humanitaires.

Les praticiens de l'aide humanitaire en Haïti ont souligné l'importance de la sensibilisation, de la communication et de la négociation constantes pour rendre possible l'exécution des programmes, et ont évoqué la nécessité de faire preuve de souplesse et de s'adapter aux structures de pouvoir locales. Comme l'a exprimé l'un d'entre eux, certains groupes sont très organisés et un seul canal de communication avec le chef est possible, mais d'autres sont plus fragmentés, avec de nombreux points de contact. Cette même personne a décrit certaines zones urbaines où la négociation doit se faire « rue par rue ». Des personnes interrogées ont indiqué que les organisations avaient « vraiment investi dans l'établissement de relations au niveau local », et qu'il y avait un « retour aux sources » dans les stratégies visant à développer l'acceptation au sein des communautés. En plus de négocier directement avec les bandes organisées, les organismes s'engageaient auprès de divers interlocuteurs communautaires, tels que des personnalités religieuses, des enseignants

et des chefs d'entreprise. Les donateurs ont salué « la grande ingéniosité et la créativité » des organismes d'aide visant à développer l'acceptation et à tisser des liens au sein des communautés.

Des signes indiquent également une amélioration des capacités nationales de gestion des catastrophes, notamment de l'Agence haïtienne de protection civile. Cette dernière, après avoir bénéficié d'un soutien aux capacités par des organismes des Nations Unies, a contribué aux réponses récentes aux tremblements de terre et aux inondations, et commence à s'engager avec les acteurs de l'aide sur la manière de gérer les déplacements provoqués par la violence à Port-au-Prince.

Les acteurs locaux ont été décrits par les personnes interrogées comme « faisant un incroyable travail » face à des conditions de plus en plus difficiles. Ce faisant, ils ne sont pas seulement confrontés aux bandes criminelles ; certaines organisations ont été accusées d'être complices des criminels du fait qu'elles tentent de travailler dans des zones contrôlées par les bandes organisées. Il a été jugé essentiel que les acteurs internationaux protègent et défendent l'espace de la société civile et qu'ils appuient le travail de ces organisations locales.

Faiblesses

Avant l'intensification de l'aide, Haïti était considérée comme une crise négligée, où les taux extrêmes de violence et de misère humaine n'ont pas déclenché une réponse proportionnelle de la part du secteur de l'aide internationale. La responsabilité envers les populations affectées était cruellement absente. Ces problèmes commencent à être abordés avec la mise en place d'une nouvelle stratégie d'accès et la relance de la coordination sectorielle, mais il reste beaucoup à faire. La crise actuelle met en lumière non seulement l'insuffisance de l'action humanitaire pour remplacer l'action publique en faveur de la consolidation de la paix et de la bonne gouvernance, mais elle révèle aussi que lorsqu'une crise s'aggravant lentement ne parvient pas à s'imposer comme une situation d'urgence aux yeux de la communauté internationale, le mécanisme humanitaire se dégrade et stagne.

Les principales faiblesses relevées dans cette étude sont énumérées ci-dessous.

- **Manque de communication avec les populations touchées** : ce problème, désormais reconnu, exige une sensibilisation publique d'envergure pour communiquer sur la situation de l'aide, parallèlement à des campagnes d'éducation des membres des bandes, en y mettant au moins autant d'emphase.
- **Forte rotation et profil inadapté du personnel** : maintenant qu'Haïti est devenue une situation d'urgence de niveau 3, tous les groupes d'aide devraient s'efforcer d'attirer et de déployer des professionnels de l'humanitaire expérimentés dans des environnements très difficiles, tels que des conflits majeurs, et compétents en matière de négociation.
- **Une approche déséquilibrée de l'accès et de l'acceptation** : les organismes se sont peu engagés avec l'État, même si leur engagement avec les chefs des bandes a augmenté. Il faut poursuivre les efforts pour amener l'État à assumer ses responsabilités en matière d'ordre public et de protection, même si les capacités ou la volonté des acteurs étatiques d'assumer ces responsabilités demeurent limitées à ce jour.

Le problème que pose la perception d'une « cause perdue » mérite également d'être abordé. La crise en Haïti continue d'être relativement négligée du point de vue de l'attention internationale, et la couverture médiatique dont elle fait l'objet tend à se concentrer sur la violence endémique des bandes, négligeant souvent le fait que les organismes d'aide parviennent encore à opérer en dépit de difficultés considérables. Les personnes interrogées ont souligné la nécessité d'un plaidoyer et d'une communication plus efficaces, à la fois sur l'ampleur des besoins et sur l'aide apportée, afin de réfuter l'image d'Haïti comme une « cause perdue ».

Conclusion

Des signes prometteurs montrent que les efforts déployés par les Nations Unies pour intensifier la réponse humanitaire sont porteurs d'une meilleure réponse et d'un accès plus étendu, bien que des difficultés subsistent. Les organismes sont à bout de souffle, le financement des besoins d'Haïti est faible et il est difficile de maintenir l'attention des décideurs internationaux sur Haïti alors que d'autres crises lui font une concurrence énorme.

Cela dit, il est important de noter que l'expérience haïtienne prouve que la négociation est possible, même avec des bandes criminelles très fragmentées et des taux élevés de violence généralisée. L'accès à l'aide humanitaire peut être assuré par des organisations humanitaires prêtes à faire le gros du travail et par des donateurs prêts à les soutenir et à partager les risques. Ce fait remet nécessairement en question l'état d'esprit qui, dans le contexte haïtien, ne voit que chaos et cause perdue. Comme l'a indiqué l'une des personnes interrogées, « sur le plan opérationnel, c'est l'environnement le plus difficile dans lequel j'ai travaillé, avec les pires conditions générales, mais il est absolument possible d'avoir accès au travail presque partout. »

Références

- ACAPS. (2023). *Haiti : Humanitarian impact of gang violence* (02 June 2023). Note d'information ACAPS. <https://reliefweb.int/report/haiti/acaps-briefing-note-haiti-humanitarian-impact-gang-violence-02-june-2023>
- Armed Conflict Location & Event Data Project. (2023). *Outil d'exportation des données*, Ensemble de données pour Haïti. Extrait en juin 2023 depuis <https://acleddata.com/data-export-tool>
- Centers for Disease Control and Prevention (CDC). (25 janvier 2023). *Cholera in Haiti*. <https://www.cdc.gov/cholera/haiti/index.html>
- Humanitarian Outcomes. (2023). *Coverage, operational reach, and effectiveness*. <https://www.humanitarianoutcomes.org/projects/core>
- InterAction. (2023). *Recommandations des membres pour la réponse humanitaire en Haïti*. <https://reliefweb.int/report/haiti/interaction-member-recommendations-haiti-humanitarian-response>
- Comité permanent interorganisations (CPI). (2023). *Humanitarian system-wide scale-up activations and deactivations*. <https://interagencystandingcommittee.org/iasc-humanitarian-system-wide-scale-activations-and-deactivations>
- Organisation internationale pour les migrations (OIM). (8 juin 2023). *La violence des bandes fait 165 000 déplacés en Haïti et entrave les efforts d'aide*. <https://www.iom.int/news/gang-violence-displaces-165000-haiti-hinders-aid-efforts>
- Médecins sans frontières (MSF). (8 mars 2023). *Haiti : De violents affrontements obligent à la fermeture temporaire de l'hôpital MSF à Cité Soleil*. <https://www.doctorswithoutborders.org/latest/haiti-violent-clashes-force-temporary-closure-msf-hospital-cite-soleil>
- Muggah, R. (2023). *Haiti's criminal markets : Mapping trends in firearms and drug trafficking*. Service de la recherche et de l'analyse des tendances de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC). https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/toc/Haiti_assessment_UNODC.pdf
- Reuters. (8 mars 2023). *Médecins sans frontières ferme un hôpital en Haïti en raison de la violence des bandes*. <https://www.reuters.com/world/americas/medecins-sans-frontieres-shuts-haiti-hospital-amid-gang-violence-2023-03-08/>
- A. Stoddard, P. Harvey, M. Czwarno et M-J. Breckenridge. (2021). *Aid Worker Security Report 2021: Crime risks and responses in humanitarian operations*. Humanitarian Outcomes. <https://www.humanitarianoutcomes.org/AWSR2021>
- Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires (OCHA). (2023a). *Haiti - Operational presence*. HDX. Consulté le 1er juin à l'adresse suivante : <https://data.humdata.org/dataset/haiti-operational-presence>
- OCHA. (2023b). *Haiti : Humanitarian response plan at a glance* (avril 2023). <https://reliefweb.int/report/haiti/haiti-humanitarian-response-plan-2023-glance-april-2023-enht>
- OCHA. (2023c). *Haïti Plan d'aide humanitaire, 2023*. Service de surveillance financière. <https://fts.unocha.org/appeals/1121/summary>
- FNUAP. (2023). *Addressing gender-based violence in Haiti*. ReliefWeb. <https://reliefweb.int/report/haiti/addressing-gender-based-violence-haiti-june-2023>
- UNICEF. (2023). *Haiti. Humanitarian situation report #1 janvier-février 2023*. <https://www.unicef.org/media/139356/file/Haiti-Humanitarian-SitRep-February-2023.pdf>
- USAID. (2023). *Haiti – Complex emergency – Fact sheet #5. Exercice fiscal 2023*. <https://reliefweb.int/report/haiti/haiti-complex-emergency-fact-sheet-5-fiscal-year-fy-2023>
- Banque mondiale (2023). *The World Bank in Haiti*. Overview. <https://www.worldbank.org/en/country/haiti/overview>



COVERAGE,
OPERATIONAL
REACH, AND
EFFECTIVENESS



Photo de couverture de [Heather Suggitt sur Unsplash](#)

Rapport SCORE sur l'accès humanitaire : Haïti

Humanitarian Outcomes