



RAPPORT D'ÉVALUATION DU PROGRAMME DE PNUD SUR LA GESTION DE RISQUES ET DESASTRE EN HAÏTI

Ángeles Arenas, Conseillère Régionale pour la réduction de risques et
désastres BCPR

Hossein Kalali, Conseiller pour la réduction de risques et désastres BCPR

Camilo Cárdenas, Consultant associé BCPR

TABLE DES MATIÈRES

EXECUTIVE SUMMARY -----	3
1- INTRODUCTION -----	6
1.1- Contexte -----	6
1.2- Objectifs de la mission-----	6
1.3- Méthodologie du travail-----	6
2- Evolution de risques de désastre et contexte de développement en Haïti -----	8
2.1- Contexte Général du Développement et l'évolution-----	8
2.2- Vulnérabilités aux risques des désastres en Haïti-----	8
2.3- Gestion de risques et désastres et le contexte du Développement en Haïti-----	11
2.4- La coopération internationale et le SNGRD en Haïti-----	13
3- Analyse du Programme D'appui du PNUD au SNGRD : 1999-2008 -----	15
3.1- Mandat du PNUD-----	15
3.2- L'appui au Programme de Développement du SNGRD en Haïti-----	15
3.2.1- Appui Stratégique-----	16
3.2.2- Appuie technique-----	18
3.2.3- Activités pilotes-----	19
3.2.4- Réseau et visibilité internationale-----	19
3.2.5- Coordination et mobilisation des Ressources-----	20
4- Recommandations Générales -----	22
5- Annexes -----	26
5.1- ANNEX I Programme de capacitation à Nicaragua-----	26
5.2- ANNEX II Programme de réhabilitation à Gonaïves-----	26

RESUME EXECUTIF

Dans le but de poursuivre son appui technique et stratégique au Système National de Gestion de Risques et Désastres(SNGRD), le PNUD Haïti envisage une nouvelle phase de son programme en cours "Programme de développement du Système National de gestion des Risques et Désastres". Afin d'appuyer la planification de cette nouvelle phase du programme, le PNUD Haïti et le SNGRD ont sollicité une mission d'évaluation du programme afin d'identifier les bonnes pratiques et les faiblesses actuelles.

L'objectif de la mission était triple :

- Faire une évaluation des résultats et de l'impact des activités menées à date par le PNUD
- Conduire une analyse du positionnement du PNUD par rapport au SNGRD, aux bailleurs et vis-à-vis de la stratégie d'accompagnement du PNUD.
- Appuyer la réflexion interne pour l'ajustement des orientations stratégiques du PNUD et du SNU dans le domaine de gestion de gestion des risques et des désastres.

Conclusions

Haïti est situé dans une zone particulièrement menacée par les aléas naturels aussi bien d'origine hydrométéorologique (cyclones, inondations, vent violent) que géologique (séismes, Tsunami, glissement de terrains).

Les conditions d'extrême pauvreté, combinées avec d'autres facteurs tels que la dégradation massive de l'environnement et l'instabilité récurrente de la situation politique, et notamment la crise alimentaire récente, ont contribué considérablement à mettre le pays dans une situation d'extrême vulnérabilité face aux aléas naturels. En effet, Haïti est considérée comme un des pays qui a un des plus grand indice de risques aux désastres dans le monde.

A ce titre, Haïti est un pays prioritaire pour l'assistance financière et technique du BCPR.

Le PNUD a joué un rôle important pour le renforcement et le développement du Système National de Gestion de Risques et Désastres en Haïti. Impliqué depuis 1999 dans ce processus, le PNUD a poursuivi une stratégie de renforcement des capacités nationales qui se structure autour de 5 axes à savoir : a) Appui stratégique, b) Appui technique, c) Activités pilotes d) Réseau et visibilité internationale e) Mobilisation de bailleurs et coordination

Cet appui permanent et continu a permis de mettre en place au niveau central et décentralisé, un dispositif institutionnel pour la gestion des risques et des désastres. Toute une série d'opérations pilotes, destinées à mettre en place des opérations tests ont été réalisées.

Il a considérablement contribué au renforcement du Système Nationale de Gestion des Risques et des Désastres en générale, et de la Direction de la Protection Civile en particulier dans les activités liées à la préparation pré catastrophe et coordination de réponse aux désastres en Haïti.

Les activités réalisées ont largement contribué à une meilleure visibilité du system national de gestion de risques et désastres aussi bien au niveau national qu'au niveau international. Ces activités ont abouti à mobiliser des ressources financières et techniques provenant d'autres acteurs internationaux pour le système de gestion de risques et désastres.

Les conclusions majeures de la mission sur les résultats du programme d'appui du PNUD au Système National de Gestion de Risques et Désastres peuvent être résumés de la manière suivante :

- Tous les acteurs rencontrés (Les représentants des divers ministères, des bailleurs de fonds, et de la société civile, unanimement, apprécient l'appui fourni par le PNUD pour la gestion des risques et des désastres. Il y a reconnaissance du rôle clés que l'appui du PNUD a joué dans la promotion de la gestion de risques et désastres en Haïti.
- L'équipe du projet, ont travaillé avec dévotion et professionnalisme pour la réalisation des objectifs fixés.
- D'une manière générale, le programme a atteint ses objectifs fixés et ses résultats escomptés : a) Formulation et développement d'une stratégie et d'un Plan National pour la Gestion de Risques et Désastres, ainsi que la création du Comité National pour la Gestion de Risques et Désastre, soutenue par 10 ministères, b) mise en place des dispositifs institutionnel pour la gestion de risques et désastre au niveau national et départementale, c) inclusion de Gestion de Risques et Désastre dans les documents stratégiques du développement tels que le CCI et le DSNCRP; d) Le renforcement des capacités constitue un objectif prioritaire du programme du PNUD. Des programmes de formation au niveau national et local ont été mis en place d'une manière constante. e). Des activités pilotes ont été développées afin de tester des nouveaux programmes tels que les systèmes d'alerte précoces, ou cartographie de risque.
- Bien que les capacités nationales pour la réponse et la gestion des catastrophes soient bien améliorées durant ces dernières années, on peut s'interroger sur la durabilité des investissements financés par les projets de coopération. D'une part, le cadre institutionnel dans lequel ces capacités se développent reste très fragile et trop dépendant des ressources et de l'assistance technique extérieures. D'autre part, les capacités de réponse se focalisent principalement sur les catastrophes d'origine hydrométéorologique. Les capacités nationales développées demeurent de nature éminemment réactive. Elles n'adressent guère ni la réduction des risques de catastrophes, et les vulnérabilités croissantes, ni la gestion de processus de relèvement post catastrophe.
- Bien que la gestion de Risques et catastrophe soit reconnue comme une question prioritaire dans les documents stratégiques de développement (CCI, DSNCRP), aucune stratégie de mise en œuvre visant l'intégration systématique de principes de réduction de risques dans les stratégies de développement sectorielles n'est encore élaborée.
- L'objectif du Programme du PNUD porte sur le renforcement des capacités techniques des acteurs étatiques dans la gestion des risques et des désastres. Le renforcement des capacités des acteurs sociaux tels que les réseaux sociaux liés au secteur informel, les réseaux sociaux traditionnels, les groupes religieux, les groupes de pression politiques, de la société civile, qui ont une importance primordiale dans la configuration de risques a été négligé.
- Bien qu'ils ne soient pas aussi visibles que de grands désastres, les petites catastrophes, en raison de la répétition des événements, ont un impact accumulé sur le développement. Les désastres de petite échelle n'ont pas été adressés par le programme.

Recommandations

La mission recommande la poursuite de l'appui du PNUD en privilégiant les axes suivants :

D'une manière générale, l'appui du PNUD doit se focaliser sur les aspects plus stratégiques : Il doit viser la sensibilisation instances décisionnelles le plus haut niveau des pouvoirs publics, du secteur privés de la société civile et de la coopération internationale. Cella exige l'engagement de plus haute niveau des instances dirigeantes du PNUD en Haïti d'une part et les hautes autorités gouvernementales chargées de la gestion des risques et désastres de l'autre part.

L'appui stratégique du PNUD doit promouvoir d'avantage la gestion des risques, et de réhabilitation et le relèvement immédiat, tout en continuant le renforcement des acquis et des progrès enregistrés dans le domaine de gestion des désastres.

Une véritable stratégie de communication sociale doit être mise en place visant la promotion de la gestion de risques et désastres auprès du public, de la société civile, et du secteur privé.

Des efforts nécessaires doivent être déployés dans la mise à jour de projet de lois et pour la ratification du projet de lois par le parlement auprès des instances législatives.

1-INTRODUCTION

1.1 Contexte

Dans le but de poursuivre la collaboration avec le Système National de Gestion de Risques et Désastres (SNGRD), le PNUD prévoit un portefeuille plus important et plus équilibré sur la gestion des désastres, la gestion des risques et le relèvement immédiat afin d'accompagner la réalisation des priorités de développement national définies dans le Document Stratégique National pour la Croissance et la Réduction de Pauvreté (DSNCRP). Grâce à un plaidoyer interne au sein du SNU, la gestion des risques et des désastres a été retenue comme un des axes prioritaires de l'UNDAF, offrant l'opportunité d'impliquer plus d'agences des Nations Unies.

Afin d'appuyer la planification de cette nouvelle phase du programme, le PNUD et le SNGRD ont sollicité une analyse et une évaluation du programme afin d'identifier les bonnes pratiques et les faiblesses actuelles. La mission d'évaluation a été conduite du 7 au 18 juillet avec l'appui de 3 personnes du Bureau pour la Prévention et le Relèvement des Crises (BCPR) :

- Angeles Arenas : Conseillère Régionale pour la réduction de risques et désastres (Chef de mission), BCPR, Panama
- Hossein Kalali : Conseiller pour la réduction de risques et désastre, BCPR Genève
- Camilo Cardenas : Consultant

1.2 Objectifs de la mission

L'objectif de la mission est triple :

- Faire une évaluation des résultats et de l'impact des activités menées à date par le PNUD
- Conduire une analyse du positionnement du PNUD par rapport au SNGRD, aux bailleurs et vis-à-vis de la stratégie d'accompagnement du PNUD.
- Appuyer la réflexion interne pour l'ajustement des orientations stratégiques du PNUD et du SNU dans le domaine de gestion de gestion des risques et des désastres.

1.3 Méthodologie du travail

La mission a eu accès aux archives du programme et a conduit des entretiens avec les institutions concernées au niveau du SNGRD, du Système des Nations Unies et des organisations partenaires. Les institutions rencontrées sont : (la liste complète des personnes rencontrées est en annexe 1)

Au sein du SNGRD

- Ministère de l'Intérieur et la Direction de la Protection Civile
- Secrétariat Permanent de gestion des risques et des désastres
- Ministère de l'Agriculture, des Ressource Naturelles et du Développement Rural et le Centre National de Météorologie
- Le Bureau des Mines et de l'Energie

- Le comité départemental du Sud et le comité communal de Cavaillon

Au sein du Système des Nations Unies

- Programme de Développement pour les Nations Unies (PNUD)
- Food and Agricultural Organisation (FAO)
- Programme Alimentaire Mondial (PAM)
- Organisation Internationale de la Migration (OIM)
- Office de Coordination des Affaires Humanitaires (OCHA)
- Organisation Mondiale de la Santé (OMS)
- Fonds de développement des Nations Unies pour les femmes (UNIFEM)
- Mission des Nations Unies pour la Stabilisation d'Haïti, Section Affaires Civiles (MINUSTAH)

Au sein des organisations partenaires

- Croix Rouge Haïtienne (CRH)
- Banque Mondiale, Projet d'urgence et de gestion des risques et des désastres (PUGRD)
- Union Européenne, Programme de gestion des risques (PGR)
- Banque Inter Américaine de Développement, Programme national d'alerte précoce (PNAP)
- Alliance pour la gestion des risques et la continuité des activités (AGERCA)

Suite à la lecture des documents et aux rencontres, la mission a conduit plusieurs séances de réflexions afin d'analyser l'appui du PNUD dans le domaine de gestion des risques et des désastres depuis 1999 à nos jours. Le diagnostic et les recommandations préliminaires furent partagés avec le PNUD, le SPGRD et le Ministre de l'Intérieur et la DPC le dernier jour de la mission.

Tout au long de la mission, l'équipe de BCPR a travaillé étroitement avec le point focal désigné par le Ministre de l'Intérieur, Mme Marie Alta Jean Baptiste, Directrice de la Protection Civile.

2-EVOLUTION DE RISQUES DE DESASTRE ET CONTEXTE DE DEVELOPPEMENT EN HAITI

2.1 Contexte général du développement et l'évolution

Haïti est le pays le plus pauvre de la région avec des indicateurs sociaux préoccupants, le classant 153ème sur 177, selon le rapport 2005 de l'index du développement humain du PNUD.

Les données sur la pauvreté et des inégalités en Haïti révèlent qu'en 2001, 56% de la population haïtienne, soit 5,5 millions d'habitants sur un total de 9.8 millions, vivait en dessous de la ligne de pauvreté extrême de 1\$ US par personne et par jour. Sur 10 personnes, on estimait qu'environ 7,6 étaient considérées pauvres, c'est-à-dire ne disposant pas de 2 US\$ par personne et par jour. Près de 40% des adultes sont analphabètes, et le taux net de scolarisation primaire ne dépasse pas 49%.

Sur le plan de la situation politique, Haïti a souffert, durant ces dernières décennies, d'une instabilité politique récurrente. Cette instabilité a fortement contribué à la faiblesse des capacités institutionnelles à entreprendre et à mettre en place des programmes de développement, et a considérablement freiné le cours du développement du pays.

Depuis 2004, avec le soutien massif de la communauté internationale et l'intervention directe du système des Nations Unies, et la volonté du gouvernement actuelle, des progrès importants ont été enregistrés dans la mise en place d'un système de gouvernance démocratique et du rétablissement du dialogue national. Néanmoins, la situation reste très fragile.

D'autres indices, comme la diminution progressive de la couverture forestière, la malnutrition des enfants, la baisse moyenne annuelle du produit réel per capita et de la consommation moyenne, sont révélateurs d'une précarisation croissante des conditions de vie.

Haïti est lourdement dépendant de l'aide externe. En 2006, les contributions de bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux ont constitué environ 60 % du budget national. De cela, l'Organisation des Nations unies a contribué entre 15 et 20 pour cent. Comme beaucoup d'autres pays des Caraïbes, Haïti a une grande diaspora et les remises sont la source principale de devise étrangère. Ces remises comptaient presque un quart de PIB (de produit intérieur brut).

En conclusion, Haïti est un pays profondément marqué par la crise. La dynamique socio- économique et politique porte les marques de cette réalité : une vision politique à court terme, faiblesses institutionnelles généralisée, économie de survie, dépendance externe, les explosions de violence, articulation socio économique autour de réseaux informels, clientélisme politique.

2.2 Vulnérabilités aux risques et désastre en Haïti

Haïti est situé, comme beaucoup de pays voisins des Caraïbes, dans une zone particulièrement menacée par les aléas naturelles aussi bien d'origine hydrométéorologique que géologique

2.2.1 Aléas Naturels

2.2.1.1-Phénomènes hydrométéorologiques

A) Cyclones : Haïti est situé dans une zone très exposé aux cyclones tropicaux. Entre 1900 et 2004, la Haïti a été touché par 50 événements hydrométéorologiques majeurs incluant 17 cyclones, 26 inondations et 7 sécheresses majeures. Le pays se trouve sur le chemin principal des tempêtes tropicales formées en Atlantique et qui frappent des îles caraïbes pendant chaque saison cyclonique. Malgré la puissance destructif de vents de force de tempête, ce sont principalement les inondations rapides dans les bassins versants souvent érodés qui causent des catastrophe majeurs.

2.2.1.2- Phénomènes Géologiques

A) Séismes. Haïti se trouve dans une région sismique très active. L'histoire d'Haïti est marquée par des séismes très destructeurs. Le pays est traversé par deux failles majeures actives connues : la faille septentrionale, et la faille de la presqu'île du Sud. Les études scientifiques récentes montrent qu'Haïti est susceptible d'être affecté par des séismes de magnitudes supérieures à 7 sur l'échelle de Richter. La menace sismique aura également des effets indirects. L'occurrence d'un Tsunami en est un risque réel que les zones littorales du pays encourent. La vulnérabilité aux aléas sismique est particulièrement importante en Haïti à cause de la forte densité de population dans des habitats précaires et une expansion non contrôlée de construction ne répondant à aucune règle parasismique. Les mesures pour atténuer les risques sismiques en Haïti sont presque inexistantes : Il n'y a pas de système de collecte de données et d'information scientifique de base sur l'aléa sismique ; des règlements de construction parasismiques et mécanismes de contrôle de développement urbain sur les zone à risque n'existent pas ; il n'y a pas de plan d'urgence pour l'organisation de secours en cas de tremblement de terre, aucune stratégie de sensibilisation auprès de la population n'a été entrepris, etc..

B) Glissement de terrain : Durant ces dernières années les événements catastrophiques liés au glissement de terrain se sont multipliées. L'effet combiné des facteurs géologiques, hydrogéologiques et les facteurs anthropologiques liés à la présence des activités humaines telles que, la déforestation, imposition des surcharge due à la construction anarchiques, excavations, etc. sont à l'origine de ces désastres. Les conditions d'extrême pauvreté, combinées avec d'autres facteurs tels que la dégradation massive de l'environnement, l'instabilité récurrente de la situation politique ont contribué considérablement à mettre le pays dans une situation d'extrême vulnérabilité face aux aléas naturels.

2.2.2 Evolution et récurrence des désastres

Les désastres liés aux aléas naturels qui ont touché Haïti durant ces dernières décennies, témoignent une forte augmentation d'événements catastrophiques aussi bien en fréquence qu'en intensité.

Environ 80 % de catastrophes connues pendant le XX siècle ont eu lieu après 1954 et 44% ont été enregistrés dans les années 90. Les événements de ces dernières années montrent qu'une catastrophe majeure affecte le pays tous les 5 à 7 ans et une catastrophe internationalement reconnue tous les 2 ans. De par la répétition des impacts et de la dégradation rapide de l'environnement et de conditions de vie, une catastrophe majeure n'est plus nécessaire pour causer des dégâts importants.

Cumulées, les catastrophes majeures du siècle dernier ont fait plus de 20 000 victimes et plus de 6 millions de sinistrés. Récemment, les événements catastrophiques résultant d'inondations en mai 2004 et de la tempête tropicale Jeanne en septembre 2004 ont provoqué la mort de plus de 5,400 personnes. Dans son ensemble, les effets de la tempête ont affecté 4% de la population haïtienne (298 000 personnes). Les dégâts se sont chiffrés à plus de 10 Milliards de gourdes (265 millions de dollars) soit 7% du PIB. Les pertes directes (70% du

total) sur le patrimoine construit sont considérables : infrastructures urbaines et logements, pertes agricoles en termes de production, sols et outils ainsi que dans les infrastructures routières et des communications.

La situation est appelée à s'aggraver à l'avenir à cause de l'augmentation des vulnérabilités, à la forte exposition des personnes et des biens aux risques liés aux aléas naturels, de l'absence de stratégie de réduction de risques. Des nouvelles évolutions liées aux changements climatiques, et à la réactivation des foyers sismiques, vont certainement contribuer à accroître les vulnérabilités du pays et à l'exposer à des nouveaux risques de catastrophes.

La récurrence de désastres de grande, moyenne, et petite échelle, d'une part, et l'inexistence d'une stratégie de soutien systématique à la réhabilitation et au relèvement, font en sorte que le processus de relèvement post désastre devient spontané et incontrôlé. Ce phénomène contribue, à son tour, à l'augmentation des vulnérabilités et parfois à la reconstruction des nouveaux risques.

2.2.3 Tendances émergentes et les nouveaux défis

2.2.3.1-Crise Alimentaire et Cherté de la vie

A contexte de faible création d'emplois et de revenus vient de s'ajouter depuis la fin 2007, une hausse vertigineuse des prix des aliments qui entraîne une situation d'insécurité alimentaire. Ce en effet, l'inflation générale ne cesse de grimper entraînant avec elle l'inflation dans le secteur alimentaire. Cette hausse des prix, engendrée à la fois par des facteurs externes, (observés à l'échelle mondiale) et internes (baisse de production agricole), contribue considérablement à l'aggravation des vulnérabilités et augment les risques des désastres. Cette situation réduit l'accès des groupes à faibles revenus aux aliments de base dans les zones réputées très vulnérables à l'insécurité alimentaire, et pousse les groupes vulnérables à adapter des stratégies de survie qui vont accélérer la dégradation de l'environnement. La crise alimentaire provoque également une exode rural vers les agglomérations urbaines, contribuant ainsi à l'expansion des zones d'habitat précaires, et par conséquent des nouvelles formes de vulnérabilité aux risques de catastrophes. Comme réponse à l'insécurité alimentaire qui menace des milliers de groupe vulnérables, une stratégie d'intervention fondée sur les facteurs susceptibles de faciliter l'accès à la consommation alimentaire, aux services sociaux de base et de conduire à une augmentation de la croissance, est envisagées. Parmi les actions prioritaires à mettre en place, trois axes prioritaires sont en discussion :

- A) Mise en place des programmes axés sur les Travaux à Haute Intensité de Main d'œuvre (HIMO).
- B) Relance de la production agricole
- C) Assistance alimentaire

Quelque soit la stratégie adaptée, si ces actions ne sont pas accompagnées avec les mesures appropriées de réduction de risques de désastres et incorporées dans le réseaux socio économique informels, elles contribueront à accélérer la dégradation environnementale et à augmenter les vulnérabilités des zones déjà fortement touchées par les saisons cycloniques.

En revanche, si la perspective de réduction de risques et est prise en considération dans la mise en place de ces actions, elles peuvent présenter une opportunité pour réduire les vulnérabilités et risques de catastrophes.

Par exemple, les programmes de HIMO pourront répondre aux besoins de relèvement immédiat et de réhabilitation identifiés suite aux désastres précédents ou à viser à mettre en place des programmes de mitigation et des mesures structurelles pour la réduction de risques, ou se consacrer à la préparation aux saisons cycloniques. Afin d'assurer une durabilité, ces programmes, devraient également incorporer les différents stratégies de survie adaptées et aux réseaux socio-économiques qui les soutiennent

Les programmes de relance agricoles devront être conçus de telles manières à ne pas aggraver les vulnérabilités environnementales.

Les programmes d'aide alimentaire les activités de distribution de vivres contre travail devront permettre aux familles vulnérables d'améliorer leur sécurité alimentaire, tout en leur permettant de protéger leurs moyens de subsistance dans les situations d'insécurité alimentaire et renforcer leur résistance aux chocs, tels que les désastres naturels.

2.2.3.2-Changement Climatique.

Haïti est particulièrement vulnérable aux conséquences de changement climatique observé au niveau planétaire. Les zones côtières de basse élévation, déjà fortement peuplé par la récente urbanisation, sont particulièrement vulnérables aux nouvelles variations climatiques et à l'évolution des phénomènes hydrométéorologiques en cours. Les données scientifiques récemment établies indiquent que les nouvelles tendances climatiques en cours entraîneront des nouvelles configurations de risques, qui se traduiront par une augmentation de température ainsi que é une accélération des précipitations et notamment à une baisse de précipitation. Ces phénomènes se traduiront par une augmentation dans la fréquence et intensité des inondations et de prolongement de périodes de sécheresses. Ces prévisions scientifiques sont confirmées par les observations quotidiennes.

La hausse du niveau de la mer, comme une conséquence du réchauffement climatique érode les zones côtières, et menacent les nappes phréatiques.

L'augmentation des activités cycloniques, observées déjà dans ces dernières années va sûrement s'accélérer. Couplés avec la progression de la vulnérabilité économique et de la pauvreté, à l'augmentation de la population des zones côtières due à l'urbanisation et la migration de la population vers les villes côtières, des nouvelles géographies de risques vont se développer.

Les défis lancés pour la gestion de ces risques induits par le changement climatique sont considérables et requièrent, urgemment, une stratégie de réduction de risques bien ciblée. Or, Haïti manque cruellement des mécanismes nécessaires sur tous les plans (institutionnels, législatif, technique) pour relever ces défis.

La nouvelle situation exige le développement des capacités institutionnelles pour mettre en ouvre un modèle de développement des zones côtières, résistant aux effets de changements climatiques.

2.3 Gestion des risques et des désastres et le contexte du développement en Haïti

La prévention et la gestion du risque revêtent une importance capitale pour un pays à haut risque comme Haïti. Appuyée par une massive assistance internationale, la République d'Haïti s'est engagée à relever le défi de réduire les risques et les vulnérabilités face aux désastres. Cette volonté s'est exprimée par la mise en place d'un système national pour la gestion des risques et désastre d'une part et par la prise en considération des la réduction des risques dans les différents documents stratégiques relatifs au développement national.

2.3.1 Système National de Gestion des Risques et des Désastres (SNGRD).

En 1998, suite au passage du cyclone Georges, le Gouvernement haïtien a opté de mettre en œuvre les mécanismes institutionnels et législatifs adaptés pour répondre à la problématique de gestion des risques et désastres. Les autorités nationales se sont engagées à organiser le Système National pour la Gestion des Risque et des Désastres (SNGRD). En gros, Le SNGRD se structure autour de trois éléments constitutifs : 1. Un

Plan National pour la gestion des Risque et des Désastres (PNGRD), 2. Un système institutionnel, 3. Un cadre législatif.

En tant que partenaire de longue date de l'Etat haïtien pour ces qui est la gestion de risques et désastres, le PNUD a joué un rôle important pour la mise en place et le développement du SNGRD.

A) **PNGRD** : Elaboré suite à un long processus de consultation, impliquant plusieurs ministères, le PNGRD, validé et publié en 2001, est le document stratégique qui fournit les grandes orientations à suivre, les objectifs à fixer, les actions à mettre en place en matière de gestion des risques et des désastres. Les objectifs de ce plan sont : 1 : d'agir sur les causes et les facteurs qui génèrent l'état de risque afin de réduire les possibilités de désastres 2 : renforcer la capacité de réponse aux besoins en cas de désastres à tous les niveaux : central, départemental, communal et local.

L'aspect novateur de ce plan est l'inclusion systématique du concept de réduction de risque dans la gestion de désastre. Le plan, introduit également un système participatif qui assigne aux divers acteurs de l'état les responsabilités de gestion des désastres.

Pour sa mise en œuvre, le PNGRD est accompagné d'un plan d'action qui doit normalement être actualisé régulièrement.

B) **Le système institutionnel**. La gestion de désastre est assurée par le ministère de l'Intérieur qui octroie à la Direction de la Protection Civile (DPC) la tâche de coordination des actions de gestion des risques et des désastres. Une multitude d'instances décisionnelles, opérationnelles, et consultatives sont également instituées qui assurent des responsabilités diverses. (CNGRD, SPGRD, COU, Comités thématiques, comités départementaux, etc..).

Au sein de ce système, la DPC demeure l'acteur principal, chargée d'une lourde responsabilité de coordonner à la fois la réponse aux désastres et la réduction des risques. Très souvent, ces responsabilités dépassent ces capacités techniques, opérationnelles, légales et institutionnelles de la DPC. Etant au rang de direction technique au sein d'un ministère de ligne, la DPC n'a pas l'accès, ni l'autonomie lui permettant de mobiliser les instances décisionnelles ou les acteurs sectoriels pour la prise en charge des interventions préventives ou de réponse.

C) **Cadre législatif**. Un projet de loi, comprenant un dispositif législatif visant à institutionnaliser et légaliser le SNGRD et ses diverses composantes a été élaborés et soumis au parlement pour ratification. Or, à cause de l'instabilité politique qui a marqué le pays durant ces dernières années, le processus d'élaboration de ce dispositif s'est avéré laborieux et la ratification n'a pas encore eu lieu. L'absence d'un cadre législatif empêche que la thématique de gestion de risques et désastre soit correctement institutionnalisé et que les ressources nécessaires soient allouées dans le budget national.

Dans l'ensemble, face à l'extrême vulnérabilité et aux impacts soutenus, il reste encore beaucoup à faire pour parvenir, d'une façon efficace, à atténuer l'impact des désastres. D'une manière générale, le rôle du gouvernement dans la dynamique de gestion de risques est limité, sauf pour le Ministère de l'Intérieur qui se trouve, avec la DPC, avoir le seul mandat institutionnel défini en la matière. Ceci crée une situation contre productive où un ministère de ligne porte la responsabilité de coordonner un système multi institutionnel sans l'autorité ni les ressources nécessaires. L'implication des différents ministères vis-à-vis du SNGRD reste au niveau technique, les ministères clés et les entités territoriales n'ont pas encore intériorisés la gestion des risques de désastre dans leurs programmes sectoriels de développement.

2.3.2 Orientations stratégiques du développement national et la gestion de Risques et désastres.

Les liens existants entre le développement et le risque des désastres ne sont pas difficiles à observer. Toute activité de développement a la capacité d'accroître ou réduire les risques. En Haïti, un soin particulier a été pris pour intégrer la gestion de risque et de désastres dans les documents stratégiques de développement. En effet, aussi bien le Cadre de Coopération Intérimaire (CCI), le document constituant le cadre du développement du pays pour la période 2004-2007, et le Document de Stratégie Nationale pour la Réduction de la pauvreté et la Croissance (DSNCRP) qui définit le cadre du développement national 2008-2011 reconnaissent l'importance capitale de réduction des risques de désastre. Les deux documents prennent en compte la gestion des risques comme un axe transversal pour le développement.

Or, l'inclusion de la gestion des risques et des désastres dans ces documents demeure fragile sans la définition d'une stratégie de mise en œuvre. De plus, bien que la GRD soit définie comme un axe transversal, son inclusion au sein des différents secteurs demeure très limitée et il y a parfois tendance à définir le domaine de GRD comme un secteur en soi.

2.4 La coopération internationale et le SNGRD en Haïti

Le partenariat entre le SNGRD et les acteurs internationaux, a connu, au cours des années un essor considérable depuis sa mise en place en 1999. Le SNGRD bénéficie aujourd'hui d'un large appui international, comprenant un enveloppe budgétaire d'environne US\$ 40 millions financé par des bailleurs internationaux tel que la Banque Mondiale, la Banque Inter Américaine de Développement, la Commission Européenne, etc.

Principaux partenaires internationaux du SNGRD sont les suivants :

2.4.1 System des Nations Unies (UNCT)

Le SNU a joué un rôle capital dans le développement du SNGRD. Mise à part des programmes spécifiques de chaque agence de SNU ou les engagements individuels sont exprimés, le processus de l'UNDAF est l'émanation de l'effort collectif du système. Le document provisoire de l'UNDAF, couvrant la période 2009-2011 exprime clairement, le réaffirmation l'ensemble du SNU de "renforcer les capacités nationales pour formuler et mettre en œuvre des politiques en matière de gestion des risques et des désastres". Le SNU compte opérationnaliser le cadre conjoint d'action dans le domaine de la protection de l'environnement et de la gestion des risques et désastres en appuyant les institutions gouvernementales et les communautés, en collaboration avec la société civile et les organisations internationales.

2.4.2 MINUSTAH

Depuis son établissement en avril 2004, la mission de stabilisation des Nations Unies à l'Haïti (MINUSTAH) est intervenue à plusieurs reprises dans la gestion de désastres. La composante militaire de la MINUSTAH a fourni un appui opérationnel pour la réponse aux désastres, surtout en termes d'évacuation, d'évaluation de dégâts et la distribution d'aide humanitaire. La composante civile de la MINUSTAH dispose de fonds considérables pour mettre en place des Projets d'Impact Rapides (QIPs), destinés à renforcer les capacités des autorités municipales. Le SNGRD a aussi bénéficié de ces fonds sous forme de projet de formation en GRD.

2.4.3 La Banque Inter américaine de Développement (BID)

La BID a mis en place un programme visant à “Renforcer la capacité du pays à détecter les risques d’inondations et prévenir les conséquences de tels risques en donnant la priorité à la réduction des pertes en vie humaines “. Avec un budget de USD 6,000,000, pour une durée de 4 ans, ce programme se focalisera sur les activités suivantes :

- Surveillance et prévision des inondations
- Communication
- Etat de préparation et réponse de la population en cas d’avertissement
- Campagnes de sensibilisation et d’éducation du public

2.4.4 La Banque Mondiale

A travers son projet d’urgence et de gestion des risques et des désastres initié en 2005 et qui est financé à hauteur de USD 19,000,000, la Banque Mondiale vise à atteindre les objectifs suivantes :

- La reconstruction des zones affectées par les catastrophes naturelles
- Le renforcement des capacités pour une meilleure gestion des risques et de ses capacités de réponse
- La réactivation/mise en place des comités communaux de gestion des risques et des désastres.

2.4.5 La Commission Européenne

La Commission Européenne finance pour une enveloppe de EU 6, 000,000, et sur 3 ans, un programme de renforcement et consolidation des capacités des acteurs institutionnels et de la société civile dans la gestion locale de risques. Ce programme concentre son intervention dans les départements non couverts par la Banque Mondiale.

2.4.6 Les ONGs

Un nombre important d’ONGs internationales a également initié des activités dans le domaine de gestion de risques et désastres. Organisations comme IFRC, CARE, Croix-Rouge, Oxfam GB, Catholic Relief Service Regional (CRS), Pan American Development Fondation (PADF), Concert-Action Haïti, ont largement contribué principalement aux opérations de réponse post désastres.

3-ANALYSE DU PROGRAMME D'APPUI DU PUND AU SNGRD : 1999-2008

3.1 Mandat du PNUD

Le risque de désastre et le développement sont inextricablement liés. En tant que l'agence spécialisée dans le développement du Système des Nations Unies, le PNUD peut jouer un rôle stratégique dans la réduction des risques et vulnérabilités dans les processus du développement des pays à haut risque.

E effet, la résolution de l'Assemblée Générale (A/RES/52/12B, le para 16) en 1998, confère au PNUD la responsabilité opérationnelle, au niveau national, pour la réduction de risque de catastrophes naturelles, la prévention et l'état de préparation.

3.2 L'appui au Programme de Développement du SNGRD en Haïti

L'engagement du PNUD dans le renforcement du SNGRD en Haïti a débuté en 1999 suite au passage du cyclone Georges. Depuis, grâce à un engagement constant, régulier, et effectif, le PNUD est devenu un partenaire important du Gouvernement Haïtien dans la gestion de risques et de désastres.

L'appui du PNUD s'est concrétisé sur plusieurs étapes :

- A) **1999- 2001:** Le projet intitulé " Processus de renforcement des capacités pour la gestion de risques et de désastres dans la République d'Haïti"
- B) **2001-2003:** Le projet intitulé " Renforcement des capacités nationales en gestion des risques et des désastres"
- C) **2003-2005:** Le projet intitulé " Appui à la mise en œuvre du Plan National de Gestion de Risques et Désastres"
- D) **2005-2007:** La première phase du " Programme de développement du Système National de Gestion des Risques et des Désastres"
- E) **2007-2008:** La première phase révisée du " Programme de développement du Système National de Gestion des Risques et des Désastres"

Conformément à son mandat institutionnel, l'objectif principal du programme d'assistance du PUND en Haïti porte le renforcement des capacités nationales dans le domaine de GRD.

La stratégie de renforcement institutionnel poursuivie par le PNUD gravite autour de 5 axes d'intervention :

- **Appui stratégique:** Vise principalement l'élaboration des orientations stratégiques spécifiques en appui à la SNGRD et notamment à l'intégration de la GRD dans les documents stratégiques nationaux.

- **Appui technique:** consiste à fournir un accompagnement technique aux cadres de la DPC et du SPGRD pour le renforcement des capacités et la réalisation des activités notamment dans l'élaboration d'outils techniques.
- **Activités pilotes :** offre un appui à la réalisation d'activités pilotes pour identifier les bonnes pratiques susceptibles à être répliquées au niveau national ainsi qu'à faciliter la mobilisation des bailleurs pour appuyer le SNGRD.
- **Réseau et visibilité internationale:** fournit un appui à la promotion du SNGRD au niveau international ainsi qu'au développement d'accords régionaux et binationaux.
- **Coordination et mobilisation des ressources:** vise à mobiliser des ressources (en réponse aux urgences et pour les activités de renforcement et à mettre en place de mécanismes de coordination entre le SNGRD et la coopération internationale.

Les Paragraphes suivantes porteront sur une analyse plus détaillée de ces axes d'intervention en mettant en exergue respectivement les progrès et les faiblesses du programme.

3.2.1 Appui Stratégique

Le but visé est la promotion du GRD comme une pratique prioritaire dans le processus du développement national. Plus particulièrement, cet appui vise :

- Le développement d'un cadre conceptuel pour SNGRD
- Le développement d'outils de fonctionnement et de la régularisation du SNGRD.
- Le développement d'un dispositif législatif pour la gestion de risques et désastres.
- Le renforcement de la capacité de coordination et la gestion des structures centrales du SNGRD vis-à-vis des structures décentralisées d'une part et des partenaires de la coopération internationale de l'autre part.
- l'intégration de la gestion des risques et des désastres dans les documents stratégiques nationaux de développement tels que CCI, DSNCRP.

PROGRES :

La mission a constaté que l'appui stratégique du PNUD a accompli les progrès suivants :

- A) Un Projet de loi portant sur la création du SNGRD a été préparé et soumis au parlement pour débat et ratification
- B) Un Plan National pour Gestion des Risques et de Désastres fixant le cadre d'une politique de gestion de risques et désastre ainsi que d'appui institutionnel correspondant a été élaboré, validé et diffusé. Le cadre stratégique de ce plan se repose sur trois axes : a) la gestion des risques, b) la gestion des désastres, c) la gestion locales des risques et désastres.
- C) Le SNGRD a considérablement œuvré sur l'axe de gestion des désastres et réponse aux urgences. Dans ce domaine, des résultats concrets ont été obtenus. Ils concernent notamment : la mise en place et le renforcement du réseau des comités nationaux et territoriaux, l'élaboration d'outils stratégiques et techniques pour la planification de la réponse, la mise en place de la chaîne d'alerte, des fonds d'urgence dans les départements, des mécanismes de coordination, des programmes de formation.
- D) La problématique de Gestion et Risques et Désastre a été systématiquement incluse dans toutes les documents stratégiques de développement nationale à savoir : Cadre de Coopération Intérimaire, CCI

(2004- 2007), Document de Stratégie Nationale Pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté DSNCRP (2008-2011), UNDAF 2009-2011, Rapport du Développement Humain en Haïti (2004).

E) Des nouvelles orientations stratégiques pour le SNGRD pour la période 2008-2011 ont été élaborées. Les objectifs spécifiques de la nouvelle orientation visent à :

- Détailler le cadre stratégique et opportunités di SNGRD
- Faciliter la programmation des actions et leur mise en œuvre
- Appuyer la coordination des interventions étatiques et publiques et de la coopération externe
- Une stratégie pour établir les cartes de risques a été développée.

D'une manière générale, le programme d'appui stratégique du PNUD était instrumental pour l'opérationnalisation du SNGRD en Haïti. Le PNGRD à permis à l'Etat haïtien de s'engager d'une manière constante dans la gestion des désastres.

FAIBLESSES

Néanmoins, malgré les résultats atteints, l'appui du PNUD n'a pas été en mesure de corriger les carences inhérentes au système. Les points suivants sont révéler les lacunes du programmes d'appui du PNUD en ce qui est l'appui stratégique :

- A) **Le programme du PNUD aurait du mettre plus d'accent sur une meilleure appropriation du SNGRD par l'ensemble des acteurs étatiques.** Le SNGRD demeure encore fortement dépendant du ministère de l'intérieur et de la Direction de la Protection Civile. Malgré la participation des représentants des autres ministères dans les différents comités de la SNGRD (Secrétariat Permanent, Comités thématiques), il ya très peu d'appropriation institutionnelle des autre ministères et encore moins de la société civile dans les pratiques courantes et les programmes ordinaires du SNGRD. Il semble que la problématique de la GRD est encre loin d'être une priorité dans les politiques sectorielles, dans les programmes de développement.
- B) **L'appui du Programme du PNUD s'est concentré principalement sur la gestion de désastres** notamment les activités de la préparation et réponse. Les objectifs de gestion de risques visant l'intégration des mesures de mitigation et de prévention de risques, de réhabilitation et de relèvement immédiat ont été quelque peu remis au second plan et généralement négligés.
- C) **Le programme s'est focalisé sur les catastrophes d'origine hydrométéorologique.** Les risques dérivés des aléas géologiques, notamment sismiques et de tsunamis, n'ont pas été pris en considération.
- D) **Le programme du PNUD n'a pas pu mettre en place des mécanismes appropriés de suivi des opérations.** Le SNGRD ne s'est pas encore doté d'un comité de suivi et d'évaluation.
- E) **Le programme du PNUD n'a pas pu assurer une implication plus importante des instances dirigeantes de l'appareil de l'Etat dans la GRD.** Bien que le PNGRD prévoit le Comité National de Gestion de Risques et Désastres (CNGRD), en tant que l'instance décisionnelle, l'implication effective du plus haut niveau de responsables de l'Etat dans le SNGRD demeure irrégulier et faible. De ce fait, les responsabilités politiques et les choix stratégiques pour une bonne gestion des risques et des désastres ne se sont pas suffisamment diffusées et connues au niveau stratégique et décisionnel des ministères.
- F) **Le programme du PNUD n'a pas investi pour un engagement plus actif des acteurs non étatiques.** L'implication de la société civile, du secteur privé dans la SNGRD reste également très faible.
- G) **Le programme a failli de développer une stratégie de mise en œuvre pour le PNGRD.** Le PNGRD ne s'est pas encore doté d'un plan d'action visant opérationnalisation du processus de Gestion de

Risques, ni sur le plan normatif, ni financier, et ni institutionnel. Il n'y pas eu de plan sectoriel pour la gestion des risques.

- H) **Une meilleure articulation avec les dynamiques socio-économique et politique de la société haïtienne.** Le cadre conceptuel du PNGRD ne se réfère pas à une analyse de la dynamique société haïtienne ou à un diagnostic des mécanismes institutionnels chargés de mise en place des programmes de gestion de risques et de désastres. Les nouvelles orientations stratégiques 2008-2013 élaborées ne sont pas, non plus, fondées sur une analyse détaillée des dynamiques sociales et politiques en présences dans la société haïtiennes.

3.2.2 Appui technique

Ce volet vise le renforcement des capacités opérationnelles du SNGRD en matière de gestion de risques et désastres. Il propose un appui d'accompagnement technique, un programme de transfert de connaissances, d'élaboration d'outils techniques (manuel de formation, procédures, plans de réponse, outils d'évaluation des dégâts et de besoins,) de programmes de formation (formation des formateurs, formation en gestion de projets, coordination, etc.), et de la mise à disposition d'équipements (logistique, informatique, bureautique). Ces programmes ont ciblé les cadres techniques de la direction de la protection civile et des ministères au niveau central et local.

PROGRES

D'une manière générale, l'appui technique du PNUD a été fortement apprécié par tous les acteurs du SNGRD. Cet appui a considérablement contribué au renforcement du SNGRD en général et de la DPC en particulier dans la préparation et réponse aux désastres en Haïti.

La mission a, notamment, constaté les points suivants :

- A) Le programme du PNUD a largement contribué à promouvoir des pratiques plus systématisées, mises en œuvre par les autorités nationales, pour ce qui est la préparation et réponse aux désastres. Des plans de préparation et de réponse pour les saisons cycloniques (y compris l'évaluation des ces opérations et les leçons apprises) ont été systématiquement élaborés. Les activités de réponse pour les saisons cycloniques témoignent une très nette amélioration des capacités d'évacuations des zones menacées.
- B) Les activités de formation, et développement des outils techniques ont permis de renforcer les capacités des entités opérationnelles, thématiques et sectoriel du SNGRD. Ils ont également permis à mettre en place des nouvelles structures au niveau départemental ainsi que à mieux dynamiser les structures existantes.

Les compétences techniques des ressources humaines tant au niveau central que local ont été nettement renforcées. Un Pool important des ressources humaines ayant des compétences pour la GRD a été mis en place.

FAIBLESSES

L'appui technique du PNUD peut être amélioré à travers les aspects suivants :

- A) L'appui du PNUD n'a pas permis au SNGRD de se doter d'un ensemble cohérent de pratiques systématiques comprenant des protocoles, procédures, outils et d'autres mécanismes opérationnels, de coordination que permettent de répondre d'une façon adéquate.

- B) L'assistance du PNUD n'a pas abouti à une autonomie des instances opérationnelles du SNGRD. A cause de la faiblesse de ses moyens institutionnels, humains, et financiers, les capacités d'absorption et d'exécution du Système restent trop faibles pour utiliser les fonds disponibles comme investissement et pas seulement comme fonds d'appui.
- C) Le programme peut faciliter la mise en place un système de gestion de connaissance et d'information qui permettrait l'analyse de risques et de vulnérabilités et la détermination des aires prioritaires d'intervention, et l'identification des solutions concrètes pour les risques spécifiques.
- D) Le programme d'assistance du PNUD a principalement profité la Direction de la Protection Civile, en tant que contrepartie principale nationale. Or, la DPC ne dispose pas du rang institutionnel nécessaire lui permettant de diriger et coordonner au niveau national les activités de l'ensemble des acteurs nationaux et internationaux pour la gestion de risques et désastres.

3.2.3 Activités pilotes

Ce volet du programme du PNUD a consisté à réaliser des activités pilotes qui peuvent servir d'opérations tests et d'expérimentations. Le but est de tirer de bonnes pratiques susceptibles d'être institutionnalisées et répliquées au niveau national. Ces pratiques ont également été instrumentales comme pour la mobilisation de ressources financières supplémentaires auprès des bailleurs de fonds internationaux.

Voici quelques exemples d'activités, réalisées comme opérations pilote :

Des exercices de simulation (SIMEX), campagnes de sensibilisation sur l'alerte et l'évacuation, mise en place des plans de réponse, pré-positionnement de stocks d'urgence, formation technique, cartes de risques, système d'alerte précoce automatisé, etc..

PROGRES

D'une manière générale, toutes les activités pilotes ont été réalisées avec succès. Indéniablement, ces activités ont été porteuses de leçons dont les résultats ont été largement partagés. Ces activités ont contribué à former des capacités surtout au niveau local (Système d'Alerte Précoce de Fond Verrettes en est un bon exemple)

FAIBLESSE

Néanmoins, les activités pilotes réalisées dans le cadre du programme du PNUD, présentent les carences suivantes :

- A) **Absence d'Indicateurs de performance.** Aucun indicateur de performance permettant de mesurer l'impact de ces activités n'avait été établi au préalable.
- B) **Absence de Système de suivies et d'évaluation.** Aucun mécanisme d'évaluation et de suivi n'a été mis en place.
- C) **Absence de Ressources propres l'investissement.**

3.2.4 Réseau et visibilité internationale

Le but du programme consistait à promouvoir la visibilité du SNGRD au niveau international ainsi que le renforcement de son réseau régional.

L'appui du PNUD s'est concrétisé par la réalisation des actions visant de faciliter les coopérations bilatérales et multilatérales, notamment à l'appui à la participation du SNGRD aux conférences et plateformes internationales, et régionales en matière de GRD, ainsi qu'au développement d'accords binationaux, à

l'intégration du Haïti dans des réseaux régionaux (AEC, CDERA, CARRICOM), et dans le Secrétariat International pour la Prévention des Catastrophes (UNISDR).

PROGRES

Les activités réalisées par le PNUD ont largement contribué à une amélioration de visibilité du SNGRD en Haïti et à son rayonnement international. Cet appui a facilité la participation du gouvernement aux événements internationaux en matière de GRD. Des nouveaux contacts entre les autorités nationales et leurs contreparties régionales ont été établis permettant l'intégration du Haïti dans les mécanismes régionaux et l'identification de pistes de collaboration bilatérale notamment avec Cuba et la République Dominicaine. Les principales contributions dans ce domaine sont :

- A) L'organisation de la première conférence régionale sur la gestion de risques et désastres de l'AEC en Haïti, ce qui a abouti à la ratification du traité de St Marc en Janvier 2008 par les Ministres des affaires étrangères des pays de la région.
- C) L'intégration à CDERA (Caribbean Disaster Emergency Response Agency)
- D) Participation aux différents événements internationaux et régionaux sur la gestion de risques et désastres (Conférence de Hyogo en 2005, conférence de la Plateforme Globale sur la réduction de risques en 2007 à Genève, conférences régionales, etc...)

FAIBLESSE

En dépit de ces progrès constatés, la capitalisation sur ces acquis et la valorisation de ces résultats restent encore à faire. Le programme du PNUD n'arrive pas à mobiliser l'engagement politique au plus haut niveau des autorités haïtiennes. De plus, les capacités nationales pour mieux gérer ces réseaux de contacts sont très limitées, et l'implication du niveau décisionnel des autorités est très limitée. L'opportunité présentée n'a pas été mise à profit d'une façon efficace.

3.2.5 Coordination et mobilisation des ressources

L'objectif du programme du PNUD consiste à renforcer des capacités de la SNGRD pour la mobilisation de ressources, notamment en réponse aux urgences et pour les activités de prévention. Le programme vise également à mettre en place/renforcer les mécanismes de coordination entre la SNGRD et la coopération internationale.

PROGRES

En ce qui concerne la mobilisation de ressources, l'appui constant du PNUD au SNGRD a joué un rôle important de sensibilisation et plaidoyer auprès des bailleurs.

Présentement, le montant total de l'assistance financière apporté par la Banque Mondiale, la Commission Européenne, la Banque Inter américaine de Développement et les autres partenaires dépasse USD 40 millions. De plus, le PNUD a participé d'une manière active et systématique à l'élaboration des appels éclairés pour assistance internationale (Flash Appeals) pour les opérations d'urgences post désastres.

En ce qui concerne la coordination des acteurs de la SNGRD, l'appui du PNUD à l'élaboration et la mise en place des outils et mécanismes de coordination, tels que le manuel de GACI, etc....

FAIBLESSE

Lors des consultations avec les partenaires du PNUD, la mission a noté les inquiétudes exprimées quant aux effets pervers de l'assistance internationale. En effet, étant donné la faible capacité d'absorption des institutions nationales, un appui financier massif de la part de la coopération internationale pourrait se

révéler contre productif. Faute de capacités opérationnelles locales, les bailleurs de fonds sont tentés d'exécuter les activités prévues par des institutions internationales plutôt que par des organismes locales. C'est l'approche humanitaire, plutôt que le renforcement des capacités qui prévaut. Dans tel contexte, l'aide internationale pourrait accroître davantage la dépendance du pays plutôt que de contribuer à une autonomie des institutions nationales.

4- RECOMMANDATIONS GENERALES

La mission recommande la poursuite de l'appui du PNUD au la Gestion des Risques et des Désastres en Haïti. L'appui du PNUD devrait se poursuivre autour de trois axes : i) Recommandations destinées au PNUD Haïti, ii) Recommandations concernant la phase suivante du programme d'appui à la gestion de Risques et désastres en Haïti. iii) recommandations portant sur arrangements institutionnels

4.1 Recommandations destinées au PNUD Haïti :

- A) Dans son approche à la problématique de la gestion et la réduction de risques, Le PNUD Haïti devrait aborder la gestion de risques non pas comme un secteur en-soi mais comme une thématique transversale qui devrait être intégré dans le programme du développement sectoriel. Au niveau institutionnelle, a multi-contre partie stratégie est recommandé.
- B) Etant donné son mandat institutionnel, ses engagements antérieurs, ses expériences globales en GRD, ses capacités techniques et sa stratégie de renforcement des capacités, sa position dominante vis-à-vis de la communauté internationale pour la GRD, le PNUD occupe une position clé dans la promotion de la GRD en Haïti. A ce titre, la mission recommande la poursuite de l'appui du PNUD dan la promotion de réduction de risques en tant qu'une problématique liée au développement en Haïti.
- C) Etant donné le haut niveau de risque auquel le pays est confronté, l'intégration de mesures de réduction de risque dans les politiques sectoriel du développement est une nécessité absolue. Le PNUD est bien positionné pour promouvoir cette stratégie.
- D) L'engagement du plus haut niveau de la direction du PNUD Haïti est essentiel pour promouvoir une approche proactive à la GRD en lieu et place de l'approche réactive qui a prévalu jusqu'au présent. Cet engagement est nécessaire pour obtenir l'implication du plus haut niveau des autorités gouvernementales, de la société civile et la communauté internationale pour une mise en œuvre efficace des politiques et des mesures pour réduire le risque de désastre.
- E) Le PNUD doit mettre en place une stratégie portant sur la sensibilisation des instances décisionnelles du secteur public, privé, de la société civile ainsi que de la coopération internationale. Un travail de plaidoyer sur les liens étroits entre la gestion de risque et le processus de développement tant au niveau locale que au niveau national doit être entrepris. Cela exige l'engagement du plus haut niveau des instances dirigeantes du PNUD en Haïti d'une part et les haute autorités gouvernementales chargées de la gestion des risques et désastres de l'autre part.
- F) Pour cela, les capacités techniques du PNUD Haïti, en matière de gestion de risque et désastre ainsi qu'en relèvement post désastre devraient être considérablement renforcées. La mission recommande le recrutement d'un Conseiller National en réduction de risque (National Disaster Reduction Advisor), un conseiller en relèvement immédiat, ainsi que la constitution d'un pool de Volontaires des Nations Unies, forme en GRD pour la prochaine phase du programme.
- G) L'appui technique de PNUD devrait privilégier le processus plutôt que le produit. Il devrait viser des objectifs plus stratégiques avec un impact à long terme plutôt que l'implication directe dans la gestion quotidienne des opérations et des activités de la DPC. Le PNUD doit jouer un rôle de facilitateur au service de l'ensemble du SNGRD. Il doit appuyer les différentes composantes du SNGRD, promouvoir le dialogue aussi bien au niveau horizontal que vertical parmi toutes les acteurs du SNGRD.

- H) Le PNUD devrait promouvoir la thématique de relèvement immédiat et de réhabilitation post désastre comme une thématique prioritaire de la gestion de risques et désastres. Cella exige la désignation d'une autorité nationale, chargée de relèvement post désastre, comme une composante essentielle du SNGRD. Le PNUD peut contribuer au développement de programmes de formation et de renforcement de capacités nationales dans la mise en place des programmes de relèvement immédiat (annex 1).
- I) Le PNUD Haïti doit mettre toute en œuvre afin d'occuper une position de chef de fil dans la gestion de risques et désastres auprès la communauté internationale en générale et le Système des Nations Unies en particulier.
- J) Le PNUD devrait faciliter l'élaboration d'une véritable stratégie de communication sociale en vue de la promotion de gestion de risques et désastre auprès le public, la société civile, le secteur privé. Et ceci afin de mobiliser davantage de partenaires actifs dans la GRD¹. A ce titre, ils existent des expériences pertinentes, comme celle de Nicaragua qui peut être répliquées en Haïti (annex 1). Comme partenariat avec le secteur privée , on peut suggérer d'envisager une collaboration avec le DIGICEL afin de développer des programmes de systèmes d'Alerte Précoce.
- K) La problématique de gestion des risques et des désastres doit également être intégrée dans les programmes internes du PNUD. Une meilleure prise en compte/ appropriation du programme de gestion de risques et désastres par les programmes de réduction de pauvreté, de gouvernance, et de l'environnement est absolument nécessaire.
- L) Une meilleure coordination entre la gestion des risques et des désastres et la protection de l'environnement, l'adaptation au changement climatique, la lutte contre la désertification doit être établie. En outre, les données relatives aux risques des catastrophes doivent être systématiquement incorporées dans l'observatoire de l'environnement.

4.2 Recommandations pour la phase suivante du programme.

- M) Le programme de la phase suivante devrait mettre l'accent sur les activités de nature plus stratégique que technique. Toute en assurant la continuité des acquis dans le domaine de gestion des désastres, notamment les activités de préparation et réponse aux catastrophes, l'appui stratégique du PNUD doit promouvoir davantage la gestion des risques. Il doit viser la promotion de la gestion des risques et des désastres comme un thème transversal et non pas comme un thème sectoriel et spécialisé.
- N) Le programme devrait, graduellement, déplacer son foyer d'attention de la gestion de catastrophe à la gestion de risques et réduction des vulnérabilités. Cette transition nécessite l'élaboration d'une stratégie de sortie et de transmission des activités et des ressources.
- O) Le programme devrait également mettre également l'accent sur la thématique de relèvement post catastrophe comme partie intégrant du processus de réduction de risques.
- P) L'appui du PNUD devrait promouvoir la société civile comme une instance décisive dans les processus de prise de décisions et les phases opérationnelles du système national de gestion de risques et de désastres en Haïti. Les mécanismes existantes telles que, le Groupe d'Appui à la Communauté Internationale (GACI) du SNGRD, les ONG nationales, les Eglises, les associations des municipalités ou d'autres réseaux, etc. peuvent être utilisés .Plutôt que de créer des nouveaux, il est préférables d'utiliser dans les mécanismes existants.
- Q) L'appui du PNUD devrait faciliter une révision du PNGRD à la lumière de son évolution récente et en tenant compte des nouvelles dynamiques en œuvre. La révision du PNGRD doit se faire selon un
-

processus consultatif au niveau national comprenant une large représentation de l'appareil de l'Etat, du secteur privé, et de la société civile.

- R) La conscientisation du public et la formation de cadres professionnels en gestion de risques devrait figurer comme un domaine prioritaire du programme du PNUD. Le PNUD devrait contribuer à forger une stratégie nationale et un curriculum de formation en GRD en étroite collaboration avec les milieux académiques, centres de recherches, et mécanismes opérationnels du SNGRD. Ce processus passe par une meilleure compréhension du SNGRD, une identification des acteurs potentiels, une meilleure définition des rôles et responsabilités, et un programme de capacitation qui vise l'ensemble du système national (annex1). La thématique de risque devrait être incorporée dans les curriculums d'enseignement et de l'éducation nationale dès l'enseignement primaire. Les activités de recherches en matière de catastrophes naturelles, en particulier la constitution d'un registre historique des événements naturels extrêmes, doivent être appuyées. Ces activités pourront être développées au sien de Centre Nationale d'information géo spatial, pour ce qui est les aléas hydrométéorologique, et au sein du Bureau des Mines et d'Energie, pour ce qui est les événements Géologiques et notamment les activités tectoniques. A cet égard, on peut envisager d'utiliser des outils courant tels que le DESINVENTAR.
- S) La stratégie nationale de gestion de risques devrait prendre en considération également les risques liés aux conséquences de changements climatiques. Elle doit explorer les liens intrinsèques entre la gestion et la réduction de risques de désastres et les stratégies d'adaptation aux changements climatiques, appuyées par le GEF. Le PNUD est bien placé d'opérer cette synthèse.
- T) Le processus récent d'urbanisation galopante a fait émerger des nouvelles formes de risques et de vulnérabilité en milieu urbain. La nouvelle stratégie de gestion des risques doit proposer une approche conceptuelle et opérationnelle adéquate pour la réduction des risques urbains. Les capacités des autorités municipales pour la gestion de risques dans les villes devraient être renforcées.
- U) L'appui du PNUD devrait bénéficier l'ensemble des acteurs nationaux. Il ne doit pas se limiter à renforcer les capacités de la DPC mais s'adresser à une palette plus large des acteurs nationaux.
- V) Voici quelques thèmes stratégiques marqueront les qui orientations future du programmes :
- Plaidoyer auprès les décideurs concernant la réduction des facteurs de risque.
 - Plaidoyer auprès le gouvernement et le parlement pour la ratification du projet de lois sur la GRD
 - L'élaboration d'une véritable stratégie de communication sociale en vue de la promotion de gestion de risques et désastre auprès du public, de la société civile, et du secteur privé. Et ceci afin de mobiliser davantage de partenaires actifs dans la GRD.
 - Elaboration d'une stratégie d'intégration de gestion de risques dans les processeurs de développement.
 - Une mobilisation du secteur privé et la société civile dans les processus de réduction de risques et gestion de catastrophes.
 - L'établissement d'un pacte national autour de gestion des risques et désastres, regroupant l'ensemble des acteurs nationaux, le secteur public, le secteur privé, la société civile, la communauté internationale présente en Haïti. Le pacte national nécessite le patronage d'une haute autorité étatique (au moins un ministère) et suppose la mise en place d'un partenariat plus large et étendu avec les acteurs nationaux. Le pacte national pourrait suivre le modèle nicaraguayen lié aux actions préparatoires à une déclaration nationale qui pourrait déboucher sur un plan d'action.

- La poursuite d'une stratégie de coopération Sud-Sud, et notamment avec les pays de la région (Cuba, République Dominicaine), pour ce qui concerne des thématiques spécifiques (Système d'Alerte précoce, Protocol d'accord sur la gestion environnementale, Accords binationaux sur l'aménagement des bassins versants, Protocol d'accord sur le corridor Biologique, etc..)
- Des efforts doivent être déployés dans la mise à jour de projet de loi et pour la ratification du projet de loi par le parlement auprès des instances législatives.

4.3 Recommandations pour Arrangements institutionnels

Le programme est actuellement géré selon la modalité NEX. La modalité NEX est un moyen important pour le renforcement des capacités de la contre partie nationale. La Direction de la Protection Civile, désignée comme la contre partie du projet, n'a ni le statut hiérarchique adéquat ni l'autonomie administrative nécessaire pour assurer l'atteinte des objectifs. En conséquence, une majeure partie des taches est exécutée et administrée par l'équipe de PNUD (il y a une lettre d'accord entre le MICT et le PNUD qui octroie la gestion de la grande majorité des fonds au PNUD). Avec cet arrangement, le programme est administrativement dépendant d'une institution nationale qui n'a pas de capacité de gestion propre. Et il est techniquement et stratégiquement limité dans l'accès aux différents acteurs concernés. Cette situation est en contradiction avec l'intention initiale de la modalité NEX et a un impact négatif sur l'atteinte des objectifs.

La phase suivante devrait promouvoir une collaboration avec une large palette de partenaires nationaux comprenant des nouveau ministères, des municipalités, secteurs privés et société civile. Par conséquent la modalité d'exécution DEX peut être mieux approprié.

5-ANNEXES

ANNEX I

Programme de capacitation a Nicaragua

www.reddesastres.org/index.php?id=107

ANNEX II

Programme de réhabilitation à Gonaïves

Le programme s'inscrit dans le cadre de l'appui au relèvement en Haïti. Conçue principalement pour la réhabilitation de l'aménagement des bassins versants de la rivière La Quinte et ses affluents dans le département de l'Artibonite, plus particulièrement dans les communes des Gonaïves et d'Ennery, le programme tente à réhabiliter un environnement extrêmement dégradé et fragilisé, source principale de plusieurs désastres. Le programme vise à réaliser des infrastructures de conservation des eaux et du sol tels que : protection de terres agro pastorale, protection des ravins, réhabilitation des barrages, curage des lits des rivières, etc. Ces programmes applique les méthodes HIMO (Haute Intensité de Main d'œuvre) afin de générer un maximum de revenus au bénéfice de la population riveraines. Le programme vise également le renforcement des capacités, et sensibilisation des autorités locale, de communauté des bénéficiaires, sur les mesures pratiques à adapter pour la modification des pratiques culturelles et la propagation des comportements plus respectueux de l'environnement.

Bien que ce programme a eu un impact immédiate très positifs dans la génération de revenus pour une un nombre considérable des bénéficiaires, la durabilité des résultats et des ouvrages réalisées est à prouver. Ce programme ne tiens pas compte ni dans sa conception et la phase d'élaboration ni dans sa phase de mise en œuvre de la dynamique sociale et de besoins des riverains. Il n'y pas aucune mesure envisagée pour l'entretien des ouvrages réalisées.