



Jean-Daniel Rainhorn (dir.)

## Haïti, réinventer l'avenir

Éditions de la Maison des sciences de l'homme

---

# Les acteurs haïtiens, « laissés-pour-compte » de la reconstruction ?

Plaidoyer pour un empowerment national

Édith Kolo Favoreu

---

DOI : 10.4000/books.editionsmsh.8367

Éditeur : Éditions de la Maison des sciences de l'homme, Éditions de l'Université d'État d'Haïti

Lieu d'édition : Éditions de la Maison des sciences de l'homme, Éditions de l'Université d'État d'Haïti

Année d'édition : 2012

Date de mise en ligne : 4 juillet 2017

Collection : Horizons américains

ISBN électronique : 9782735118595



<http://books.openedition.org>

### Référence électronique

KOLO FAVOREU, Édith. *Les acteurs haïtiens, « laissés-pour-compte » de la reconstruction ? Plaidoyer pour un empowerment national* In : *Haïti, réinventer l'avenir* [en ligne]. Paris : Éditions de la Maison des sciences de l'homme, 2012 (généré le 06 mai 2019). Disponible sur Internet : <<http://books.openedition.org/editionsmsh/8367>>. ISBN : 9782735118595. DOI : 10.4000/books.editionsmsh.8367.

---

# Les acteurs haïtiens, « laissés-pour-compte » de la reconstruction ?

## Plaidoyer pour un *empowerment*<sup>1</sup> national

ÉDITH KOLO FAVOREU

---

*Enseignante-chercheuse au Centre d'enseignement et de recherche en action humanitaire de Genève et à l'Institut d'études humanitaires internationales de l'université d'Aix-en-Provence, elle est doctorante en droit. Responsable de programmes de développement, elle a assumé la coordination de projets en Haïti en partenariat avec des ONG haïtiennes, notamment au sein de la Plate-forme Haïti de Suisse et Eirene Suisse. Elle a travaillé ces dernières années essentiellement sur des programmes de renforcement institutionnel au Tchad, au Bénin, en Amérique centrale et en Amérique du Sud. Ses travaux de recherche portent sur les relations entre acteurs locaux et internationaux, les dynamiques participatives, le genre, la diversité ethnoculturelle et l'identité dans les conflits civils.*  
edith.kolofavoreu@unige.ch

Avec un nombre considérable d'organisations humanitaires et de développement étrangères présentes depuis de nombreuses années dans le pays, et beaucoup d'autres venues au titre de la solidarité humanitaire internationale au lendemain du séisme du 12 janvier 2010, Haïti, « république des ONG<sup>2</sup> », semble s'incarner dans un mouvement constant qui naît de situations particulières et conduit à des états permanents. Cette véritable invasion par l'aide internationale apparaît comme un marqueur identitaire *a priori* intangible – l'assistance extérieure est présente depuis des décennies en Haïti au point qu'elle semble être devenue un élément de l'identité haïtienne contemporaine –, *a fortiori* structurant pour la société haïtienne<sup>3</sup>.

1. Le terme « *empowerment* » fait référence au renforcement des capacités, à une appropriation ou à une réappropriation du pouvoir d'une personne ou d'un groupe sur sa propre réalité. Ce terme sera utilisé en anglais dans le texte. Pour une définition de l'*empowerment*, voir par exemple Kieffer, 1984.

2. Cette expression est très présente en Haïti et est maintenant largement utilisée par les médias. Elle a en particulier été reprise publiquement en octobre 2010 par Edmond Mulet, à l'époque représentant spécial du secrétaire général de l'ONU et chef de la Minustah, pour exprimer son exaspération devant la situation dans laquelle se trouve Haïti.

3. Le caractère « structurant » se réfère au fait que la permanence de l'assistance humanitaire a des effets structurels sur la politique haïtienne. Par exemple, l'importance de l'appui étranger au système privé d'éducation, peut avoir pour conséquence de dédouaner l'État de l'urgence à mettre en place une politique publique d'éducation.

Depuis longtemps et plus encore depuis le séisme, Haïti peut être considérée comme un laboratoire de l'action humanitaire et de la solidarité internationale. En effet, peu de pays dans le monde font l'objet d'un si grand nombre d'interventions extérieures pour des activités qui relèvent habituellement de l'intervention publique nationale : premiers secours, prise en charge physique et psychique des personnes affectées par les différents désastres (cyclones, séisme, inondations, etc.), fourniture d'habitats temporaires, distribution d'eau et de nourriture, réorganisation de services sociaux de base, réhabilitation des infrastructures essentielles, déblaiement et reconstruction des bâtiments à Port-au-Prince et dans les autres villes affectées par le séisme ou encore sécurité des personnes. Ces tâches sont prises majoritairement en charge par des organismes extérieurs, le plus souvent au détriment des autorités nationales que certaines organisations ne prennent même pas la peine de consulter. Alors qu'elle fait débat dans l'opinion publique haïtienne, l'idée même de refondation de la nation<sup>4</sup> est même parfois captée par l'assistance internationale qui s'autorise à donner son point de vue sur ce que devrait être Haïti, et ce généralement, sans avoir de véritables connaissances et d'expérience de l'histoire et de la culture haïtienne.

Il est frappant d'observer que, dès le lendemain du séisme, l'assistance humanitaire internationale s'est trouvée confrontée aux acteurs locaux qui étaient engagés depuis des années dans des stratégies de développement endogène ou encore aux activistes de la société civile. Structurées autour d'une réponse « urgente », les activités humanitaires se sont rapidement superposées aux stratégies de développement existantes qui travaillaient depuis des années sur le moyen et le long terme. Ces tensions ont eu des effets parfois désastreux pour ceux qui, malgré des réussites incontestables, ont des capacités financières et humaines limitées et surtout une visibilité moins forte qui ne leur permettent pas pour d'avoir une influence réelle sur des évolutions qu'ils jugent quelquefois négatives pour le pays.

Ces acteurs haïtiens du développement, présents sur le terrain bien avant la catastrophe, souvent soutenus depuis longtemps par des organisations de solidarité internationale et parfois eux-mêmes victimes des cyclones et du séisme, sont pourtant aujourd'hui impliqués en étant au cœur de la dynamique de reconstruction<sup>5</sup>. Une reconstruction qui n'a de sens que s'ils sont eux-mêmes « partie prenante » de ce processus et qu'ils y ont un véritable pouvoir de décision. La confrontation qui existe aujourd'hui entre la vision d'urgence chronique « paternaliste » de l'aide humanitaire internationale et la vision à plus long terme, endogène, des acteurs de développement est manifeste. Cette confrontation questionne le processus de reconstruction actuel.

4. Le terme de refondation a beaucoup été utilisé sans qu'il fasse l'unanimité. Voir notamment les différentes contributions à l'ouvrage de Buteau *et al.*, 2010.

5. Par implication nous entendons à la fois l'idée de participation, d'appropriation des processus mais aussi de responsabilisation des acteurs haïtiens.

## Les acteurs haïtiens

### **Pour une déconstruction du terme « acteur local », et une reconnaissance de l'acteur haïtien**

On entend souvent parler d'« acteurs locaux » pour désigner les acteurs haïtiens. Il apparaît ici important d'opérer une déconstruction du terme « local » pour mieux garantir la reconnaissance et la considération du terme « acteur haïtien » qui lui est consubstantielle. En effet, le local s'appréhende en référence à une centralité ou tout au moins par rapport à une échelle plus grande, souvent jugée plus importante, qui tend souvent à reléguer le local dans un rôle subalterne<sup>6</sup>. Dans le champ sémantique de l'aide internationale, qu'elle soit qualifiée d'humanitaire ou de développement, le qualificatif de « locaux » fait référence aux acteurs des pays d'intervention, dès lors qu'ils n'appartiennent pas à la sphère occidentale. Cet ethnocentrisme déguisé participe d'une relégation de l'autre – cet être semblable mais différent – dont la différence justifie trop souvent une vision entachée de paternalisme. Pourtant attaché au référent du développement participatif et communautaire, le terme « local » n'en est pas moins culturellement ancré et toujours porteur d'une vision historique hiérarchisée de la coopération internationale. Par conséquent, en lieu et place du terme « acteurs locaux », c'est le terme « acteurs haïtiens » qui sera utilisé dans ce texte.

### **L'acteur haïtien : entre territorialisation, fragmentation et subordination**

Par acteur, nous entendons tout individu ou groupe qui prend une part active à un projet, qui y intervient et qui y joue un rôle. Dans ce cadre, les acteurs haïtiens sont ceux qui interviennent dans des programmes visant à la satisfaction des besoins fondamentaux des personnes<sup>7</sup>. Cette démarche s'inscrit dans le sens du développement, entendu comme un processus de transformation des capacités, pour améliorer les conditions de vie des personnes en satisfaisant lesdits besoins fondamentaux. Activistes, concepteurs, réalisateurs et maîtres d'œuvre, les acteurs haïtiens couvrent donc des domaines d'intervention très variés, allant de l'agriculture à la gestion de l'eau, l'habitat, la microfinance, la scolarisation, la santé, les formations citoyennes, etc. Ces éléments « satisfacteurs », permettant de garantir les besoins fondamentaux des personnes, sont en Haïti le plus souvent présents à l'échelle de communautés humaines majoritairement

6. Aussi le « local » semble n'exister que par la délimitation d'un espace plus large, par exemple régional et/ou national. Il caractérise alors un échelon dans lequel l'espace territorial est restreint, et présente souvent une certaine homogénéité culturelle et/ou linguistique voire organisationnelle.

7. Les besoins fondamentaux exposés par Max Neef, économiste chilien, lauréat du prix Nobel alternatif sont : la subsistance, la protection, l'affection, la compréhension, la participation, le loisir/l'oisiveté, la création, l'identité et la liberté.

structurées autour de zones géographiques spécifiques. L'absence de services publics nationaux structurés et efficaces oblige en effet à une territorialisation de l'action sociale, répondant parfois à un « aménagement ségrégué<sup>8</sup> ».

Ces acteurs sociaux, organisés collectivement en vue de générer du changement, ne sont pas des acteurs d'un type nouveau. Ils existent depuis longtemps en Haïti. Toutefois, on a observé ces dernières décennies une régression importante de leur nombre. En particulier, la disparition du syndicalisme haïtien est emblématique de cet amoindrissement de la formulation des revendications et de propositions d'actions collectives.

À côté des acteurs étatiques dont la déficience et la déliquescence ont été mentionnées à maintes reprises, la privatisation des acteurs sociaux a été renforcée par les financements internationaux, notamment au titre de la coopération au développement ou par le biais d'initiatives de la diaspora. Ces appuis, majoritairement constitués par des microfinancements et souvent développés de manière anarchique<sup>9</sup>, ont favorisé tout autant une multiplication et une atomisation des organisations sociales haïtiennes. Ce soutien apporté par l'aide internationale, quelles qu'en soient les formes, s'est progressivement mué en une véritable substitution. Cette commutation a sans nul doute accentué le processus interne de désintégration de l'action collective en accentuant la dépendance vis-à-vis des organisations internationales. La perte d'autonomie est vivement ressentie par les acteurs haïtiens alors même qu'elle est masquée sous des termes positifs comme ceux de « partenariat » ou encore de « renforcement des capacités ». Pour autant, la relation entre acteurs haïtiens et acteurs internationaux reste le plus souvent biaisée car elle s'inscrit dans un déséquilibre marqué entre les droits et obligations de chacun<sup>10</sup>. Dès lors, le rapport de force entre acteurs nationaux et acteurs internationaux, même s'il se manifeste souvent de façon implicite, s'exprime en réalité et inévitablement avec une certaine violence<sup>11</sup>. Pour autant, l'acteur haïtien existe et est identifiable, qu'il soit individu, groupe communautaire ou acteur social actif au niveau national. Caractéristiques de la société civile haïtienne, nombreuses sont les organisations haïtiennes qui au lendemain du séisme ont montré leur capacité de réaction et d'action<sup>12</sup>.

8. Terme emprunté à Fritz Dorvillier qui qualifie la spatialité nationale haïtienne comme relevant d'un aménagement ségrégué (Dorvillier, 2010 : 7).

9. L'État n'exerce aucun contrôle sur ces actions et/ou sur ces flux monétaires qui se développent dès lors en dehors de toute régulation et structuration.

10. Ce sont souvent les acteurs internationaux qui décident des priorités de financement, des modalités de gestion des projets, de leur suivi et leur évaluation, des méthodologies utilisées et de la poursuite des financements.

11. La violence s'exprime aussi par le déni, l'humiliation, la subordination, caractéristiques que l'on retrouve dans la posture de plusieurs acteurs internationaux par rapport aux acteurs nationaux dits locaux.

12. L'exemple de l'association FADHRIS à Carrefourfeuille à Port-au-Prince est éloquent : association de femmes, active dans le microcrédit (500 femmes bénéficiaires avant le séisme), FADHRIS a bénéficié de l'appui de plusieurs ONG internationales pour la distribution de matelas, de kits d'hygiène puis dans un second temps de microcrédits octroyés aux femmes de la zone qui ont perdu leur maison, leur petit commerce ou un membre de leur famille.

### **Le rôle séquencé des acteurs haïtiens**

Les acteurs haïtiens, parce que pluriels et divers, n'ont pu avoir que des réactions différenciées au moment du séisme. Ils ont donc aujourd'hui des rôles spécifiques dans le processus de reconstruction et s'inscrivent dans un contexte préexistant. À considérer l'environnement haïtien, on observe en effet que les crises, sociales, politiques, sanitaires, celles résultant des ouragans, des cyclones et des séismes côtoient de manière récurrente un contexte d'extrême pauvreté marqué par une incapacité à la fois technique, financière et humaine de la société d'endosser et de conduire un processus de développement durable.

En définitive, des crises aiguës se superposent à une crise chronique caractérisée par une déstructuration sociale généralisée. Dans ce contexte spécifique, la survenance du tremblement de terre a conduit à une prise en charge de l'urgence au plan national et, partant, à une mutation des logiques d'intervention de l'ensemble des acteurs. La superposition de l'urgence sur le développement s'est faite dans le cadre de cette tension entre acteurs nationaux investis dans des approches sur le long terme et des organismes internationaux répondant à des approches sur le court terme souvent caractérisées par un « assistantialisme » étouffant.

## **De l'habitude du développement au développement traditionnel**

### **Le développement communautaire local**

Le concept de développement local, essentiellement participatif – qui a émergé dès les années 1950 – définit une approche volontariste, axée sur un territoire restreint, qui conçoit le développement comme une démarche partant du bas et privilégiant les ressources endogènes. Ce type de développement fait appel aux traditions locales et insiste particulièrement sur la prise en compte des valeurs culturelles et sur le recours à des modalités coopératives. Il met l'accent sur le milieu comme facteur de développement et évolue en référence à la perspective de la mise en réseau. Cette dernière se caractérise par un renforcement mutuel des stratégies d'acteurs sous la forme de partenariats locaux. Le développement local est alors décrit comme une perspective centrée sur la revitalisation des communautés locales et sur l'amélioration des conditions de vies des populations selon des initiatives qui sont mises en œuvre à la fois par et pour les populations locales.

L'approche du développement communautaire est quant à elle fondée sur une vision globale et sociale du développement. Elle se base à la fois sur les solidarités et les initiatives à l'échelle de la communauté locale, de façon à contrer les effets sociaux des politiques néolibérales et des interventions ou des non-interventions de l'État. C'est en fait un processus organisationnel conduisant vers

des objectifs de développement culturel, social et économique. Pour parvenir à la constitution de cette *praxis* collective, trois conditions cumulatives sont nécessaires : l'innovation, la capacité à s'adapter et la capacité à réguler.

Dans le contexte haïtien, l'approche du développement local communautaire a été pratiquée tant par les bailleurs de fonds que par les structures étrangères partenaires. Néanmoins, elle n'a pas favorisé un processus d'émancipation. Bien au contraire, les décennies de politiques de coopération au développement, couplées aux plans d'ajustement structurel ont favorisé un « dé-développement », générant une augmentation de l'aide extérieure et un accroissement des inégalités sociales internes.

### **Les dérives d'un développement d'assistance**

Ainsi, bien que ce type de développement local communautaire ait été théoriquement introduit en Haïti ces dernières années, il n'a jamais conduit à un développement effectif, basé sur une amélioration des indicateurs, voire de la qualité de vie des populations, notamment en zone rurale. Au contraire, on a assisté à une décapitalisation et à une désorganisation nationale<sup>13</sup>. Cet échec est assurément imputable à une conjonction de facteurs. Néanmoins, on peut relever deux freins irréfragables à une dynamique vertueuse.

Le premier concerne l'absence de mouvement collectif général, firmament d'une impulsion nationale, fédératrice, concertée sinon consensuelle, synthétique et systémique.

Le second facteur concerne l'assistentialisme. D'une part, on observe la mise en place de projets de développement directement réalisés par les organisations étrangères, sans réelle association avec les organisations haïtiennes. D'autre part, on relève une mise sous perfusion des dynamiques locales dont la vie, sinon la survie, dépend des fonds étrangers. Le manque d'autosuffisance financière génère une autonomisation biaisée, engendrant immanquablement un enracinement de l'assistance internationale. Limitant les libertés d'action, cet assistentialisme générationnel déforme la responsabilisation, pourtant essentielle à toute logique développementaliste. Ainsi, alimenté par la présence des ONG étrangères, le cercle vicieux de la dépendance s'enracine.

## **La survenance du tremblement de terre**

### **La prise en charge de l'urgence**

Alors qu'un processus de développement tardait à se structurer sur la base d'une autonomie, d'une autosuffisance et d'une pérennisation efficiente et effective, l'aide d'urgence s'est imposée au lendemain du 12 janvier, envahissante,

13. La crise du cochon créole est un exemple de cette décapitalisation.

évidente, en somme « impérialiste ». Elle se confond et/ou s'appuie sur des logiques de court, moyen et long termes<sup>14</sup>. Aussi, les frontières entre les niveaux d'intervention sont devenues poreuses, impliquant une redéfinition de l'intervention internationale dite de « solidarité » tout autant qu'une reformulation des stratégies d'action. Urgence, réhabilitation, reconstruction, restauration, prise en charge, réduction des souffrances, protection, promotion et prévention se confrontent/s'affrontent, s'articulent, s'associent, se cumulent, se succèdent dans une dynamique à la fois incertaine et imparfaite, portée par des résultats relatifs, des impacts nuancés et des effets contrastés. Le « *do no harm*<sup>15</sup> », pourtant caractéristique des modes d'action voire des valeurs de la plupart des organisations et des ONG internationales, semble souvent relégué à un concept vendeur, une coquille vide de l'action internationale. Il n'est pas question ici de dénigrer l'aide internationale ni de minimiser son importance au lendemain du séisme. Toutefois, il est important de questionner l'interventionnisme parfois coupé des réalités locales, souvent sans mandat clair ni stratégie précise et principalement focalisé sur ses résultats immédiats, occultant parfois des impacts qui peuvent se révéler négatifs.

Parallèlement à cette mutation des programmes des organisations internationales, on a pu relever deux changements majeurs dans les projets des acteurs haïtiens : un déplacement des secteurs d'intervention d'une part et un déplacement de la temporalité des projets d'autre part.

Le déplacement sectoriel des programmes et des projets des acteurs haïtiens se fonde essentiellement sur une diversification des activités. Par exemple, des organisations de microcrédit sont devenues pourvoyeuses de tentes à Port-au-Prince et des communautés agricoles se sont muées en distributrices de nourriture aux « déplacés » en province<sup>16</sup>. Le séisme a généré une obligation de répondre à des nécessités, souvent vitales, en même temps qu'il a favorisé des opportunités. La profusion des dons à destination d'Haïti, et ce qui semble être l'obligation de résultats de certaines organisations internationales, a conduit à un véritable tsunami financier. Cet « arrosage » plus ou moins pensé, plus ou moins instrumentalisé, a permis à plusieurs organisations de redynamiser

14. L'exemple des hôpitaux « long terme » de Médecins sans frontières (MSF) participe de cette rupture de la dichotomie traditionnelle entre urgence et développement. En effet, MSF, qui se caractérise par des interventions médicales fondées sur des logiques de prise en charge des malades en situation d'urgence, est en rupture avec sa tradition en investissant dans des infrastructures durables. L'idée de sauver des vies dans l'urgence se transforme en une prise en charge médicale globale sur au moins dix ans.

15. « Ne pas nuire ». Ce principe est inspiré par l'éthique médicale et le serment d'Hippocrate : « Je dirigerai le régime des malades à leur avantage, suivant mes forces et mon jugement, et je m'abstiendrai de tout mal et de toute injustice. » Sur le « *do no harm* », voir Anderson, 1999.

16. Exemple de la communauté de Grosse-Roche dans la zone de la Grande Ravine aux abords du Cap-Haïtien. Cette communauté rurale organisée autour de la production agricole a développé, avec l'appui d'une organisation communautaire PAIS, un programme pour les rescapés. Ainsi, des groupes de parole ont été mis en place comme relais psychologique au trauma ou encore un système de microcrédit a été instauré. L'arrivée du choléra a donné lieu à la mise en place de formations sur l'hygiène dans la communauté.



certains de leurs projets tout autant que de proposer de nouvelles perspectives afin de mieux répondre aux besoins de leur population. Cette diversification a conduit à un enrichissement de l'offre mais aussi à un renforcement de l'assistantalisme financier, et de fait, à une perte de l'autonomie.

Le déplacement de la temporalité a quant à lui conduit à inverser la linéarité. Les organisations de développement ont coutume de prévoir leur action sur le moyen et le long terme avec l'obligation de générer des résultats sur le court terme comme garant de la mobilisation des populations. Avec le séisme, les organisations ont eu à mettre en place des actions de très court terme sans toutefois toujours les articuler de manière construite, efficace et efficiente dans une démarche plus globale sur le long terme.

### **La mutation des logiques d'intervention**

Avec le séisme, en raison du caractère ambigu des interventions humanitaires internationales, on est en droit de se demander comment définir l'action humanitaire par rapport à une échelle temporelle. Si l'on considère que la phase d'urgence ne dure que quelques semaines, comment expliquer la présence et la permanence des ONG d'urgence, par exemple médicales, près de deux ans après la catastrophe? Si l'on pense à certains programmes de développement, présents depuis plusieurs années voire décennies en Haïti, comment envisager leur réponse d'urgence dès le lendemain du séisme? Si l'on considère le processus de reconstruction comme un élément régénérateur d'une société, largement endogène dans sa démarche, comment interpréter la présence de tant d'acteurs internationaux de l'urgence dans ce processus près de deux ans plus tard? Les logiques d'intervention s'entremêlent inexorablement. Elles ne se confondent pas toujours, répondant à des dynamiques particulières, tant du point de vue des sources de financement, que de la gestion en ressources humaines ou encore des caractéristiques, des objectifs, des résultats attendus et/ou des moyens techniques mobilisés. Du côté des acteurs haïtiens, le schéma est similaire. Les organisations actives dans le développement ont adapté leur programme à des prises en charge dans l'urgence. Même si l'urgence fracture les stratégies de développement pour ces acteurs, le développement devrait pourtant rester la finalité des activités, même dans une réponse d'urgence. Toutefois, de la superposition des logiques, notamment entre acteurs internationaux et acteurs locaux, on est passé à une interaction des logiques. Cette interaction conduit inévitablement à une certaine contradiction des approches. Citons l'exemple emblématique des centres de santé de Port-au-Prince, habituellement gérés sur la base d'une approche communautaire de recouvrements des coûts, qui ont vu leur survie menacée par l'arrivée « concurrentielle » d'organisations médicales internationales prestigieuses prônant dans leur charte les soins gratuits.

### Les avantages que représentent les acteurs haïtiens

Pourtant, si l'on considère la plus-value que représentent les acteurs haïtiens pour l'aide internationale, deux éléments pourraient être avancés. En premier lieu, ces acteurs ont eu de grands avantages comparatifs lors des interventions d'urgence. Sans nier leur manque de technicité dans certains domaines, la faiblesse des moyens dont ils disposent, leur peu d'expérience et leur manque de préparation pour ce type d'interventions, il convient de souligner l'importance de leur expertise du contexte environnemental et humain dans lequel sont survenues les crises. Dans de telles situations, ils constituent des relais incontournables pour la définition des besoins et l'identification des ressources disponibles.

En outre, on peut penser qu'ils sont les acteurs essentiels au processus du « *early recovery* » (« relèvement immédiat ») notamment préconisé par les standards du projet Sphère<sup>17</sup>. Cette phase de relèvement immédiat repose en effet sur l'identification des capacités locales existantes et de leur intégration respective dans la réponse humanitaire gérée par les agences internationales. Il s'agit alors de remettre les acteurs locaux au centre de la dynamique, de les rendre à nouveau « acteur de leur propre devenir... » (Grünewald, 2006 : 67). Pourtant, près de deux ans après le séisme du 12 janvier, la faible place donnée aux acteurs haïtiens dans le processus de reconstruction révèle le peu d'importance accordé à ce principe.

De même, le rôle des acteurs haïtiens dans le système des *clusters* reste limité et est emblématique du statut subsidiaire qui leur est alloué. Le *cluster* consacré au *early recovery* spécifie pourtant dans son cinquième objectif « *capacity development and reinforcement of local communities as well as national authorities to enhance coordination and ownership of the early recovery process*<sup>18</sup> ». Donc, d'un point de vue théorique au moins, il est jugé important de renforcer les acteurs nationaux pour la prise en charge du relèvement de la nation, socle de la reconstruction. Or, ce système de coordination<sup>19</sup>, plus que de démontrer ses limites, s'est même révélé excluant pour les acteurs haïtiens après le 12 janvier<sup>20</sup>. Le développement d'une approche par *cluster* décentralisée dans les différentes communes demande aujourd'hui à être évalué.

17. La démarche Sphère a associé des milliers de collaborateurs consultés auprès de 400 organisations réparties dans 80 pays notamment pour l'élaboration d'un manuel définissant les standards minimaux communs pour l'intervention d'urgence. Voir le site Internet : [www.sphereproject.org](http://www.sphereproject.org).

18. « Le développement des capacités et le renforcement des communautés locales comme des autorités publiques pour développer la coordination et l'appropriation du processus du *early recovery*. »

19. Pour une analyse critique, voir Ryfman, 2010.

20. Les acteurs nationaux se sont retrouvés exclus de l'approche *cluster* au moins pour trois raisons cumulatives : la langue de communication – l'anglais –, la localisation des réunions et le nombre très élevé des réunions – jusqu'à 70 à 80 réunions chaque semaine – nécessitant une disponibilité très importante des ressources humaines.

## D'une place limitée des acteurs haïtiens dans le processus de reconstruction à une place à prendre

### Un rôle de figuration pour les Haïtiens

Si l'on s'accorde à dire que les acteurs haïtiens doivent jouer un rôle central dans la phase de reconstruction, un constat rapide relève que cette centralité est détournée. Dans les faits, les partenariats ébauchés sont déséquilibrés, faisant du partenaire haïtien l'exécutant d'un projet financé et souvent piloté par des organismes internationaux. Et si le projet est effectivement conçu en Haïti (identification des besoins, conception, exécution, suivi et évaluation), il est envisagé sur la base d'outils conçus et exigés par les bailleurs du Nord. En outre, les acteurs haïtiens, sous couvert de participation, se retrouvent dans des rôles de figuration, masque édulcoré pour satisfaire aux exigences de bailleurs ou aux principes démocratiques annoncés. L'exemple de la Commission intérimaire pour la reconstruction d'Haïti (CIRH) est éloquent puisque, bien que paritaire, sa composition révèle un déséquilibre des pouvoirs entre acteurs haïtiens et internationaux.

### Décentralisation de la reconstruction et articulation entre les niveaux.

L'expérience et le bon sens montrent que la reconnaissance du rôle crucial des acteurs haïtiens – jusque-là « spectateurs<sup>21</sup> » – devrait d'abord passer par l'acceptation de la décentralisation de la reconstruction. La reconstruction de Port-au-Prince prendra plusieurs années et nécessitera d'être faite en parallèle avec la reconstruction d'autres localités<sup>22</sup> tout autant qu'avec le développement de l'ensemble du pays. Il s'agit de considérer la reconstruction comme un enjeu national, qui implique la participation et la responsabilisation des différents acteurs haïtiens dans l'ensemble du pays. Aussi décentralisation territoriale, décentralisation sectorielle et décentralisation organisationnelle de la reconstruction doivent être envisagées en même temps afin de garantir la reconstruction effective et générale d'Haïti.

Si l'on considère que la reconstruction est un processus global de réhabilitation physique, organisationnelle et structurelle d'un pays, elle repose alors essentiellement sur une dynamique concertée des niveaux *micro* et *macro*. Cette idée de globalité de l'appréhension nationale et multisectorielle de la reconstruction s'appuie sur la nécessité de motiver la « capabilité<sup>23</sup> » des personnes et des groupes, dans le sens d'un développement structurant d'Haïti. À ce titre, l'*empowerment*, condition et résultat de la participation, devrait être à la fois

21. Pierre Salignon parle des « Haïtiens spectateurs » dans sa contribution à ce présent ouvrage.

22. Notamment la ville de Léogâne.

23. La notion de « capabilité » renvoie à un processus qualitatif et quantitatif par lequel une personne fonctionne sur la base d'états et d'actions. Les capabilités définissent les différents vecteurs de fonctionnement qu'il est possible de mettre en œuvre à une époque et un lieu donnés. Voir par exemple Sen, 1999.

appréhendé en tant que processus et finalité de la dynamique de fabrique participative de l'action publique. Ce processus tendant à renforcer la capacité des personnes et des groupes de personnes à avoir de « l'action sur l'action », un pouvoir sur l'action, favorise le développement de leur capacité de penser leur réalité et d'agir sur leur vie dans sa dimension personnelle autant que collective, et de réaliser des choix<sup>24</sup>. Elle se structure autour des quatre pouvoirs<sup>25</sup>: le « pouvoir intérieur », le « pouvoir de », le « pouvoir avec » et le « pouvoir sur ».

Pour être un moteur d'action collective nationale et donc la garantie d'une reconstruction consensuelle et nationale, l'*empowerment* en tant que processus et finalité doit être exhaustif, fondé sur ces quatre pouvoirs et appréhendé graduellement. Effet du processus participatif, l'*empowerment* ne pourra être élément d'action collective nationale que par une approche « *bottom up* ». Cette démarche ascendante préviendra les écueils d'une atomisation de la société civile menant à une désincarnation de l'action collective publique. Elle ne peut toutefois être pertinente que si on l'utilise pour combattre les blocages politiques et les mécanismes de reproduction de ces blocages. En effet, logiques ascendantes et descendantes doivent se rencontrer pour que puisse s'opérer une réelle réorientation de l'action. Aussi, l'aide internationale, au lieu de se substituer aux acteurs haïtiens, devrait accompagner leur structuration, leur renforcement et leur autonomisation.

### **La participation des acteurs haïtiens à la reconstruction comme gage d'un développement effectif**

La construction de la participation vise à la fois à rendre effective et à dynamiser la capacité réelle<sup>26</sup> des personnes afin de reprendre du pouvoir sur leur vie pour mieux transformer leur réalité. Un des effets de l'*empowerment* devrait être une structuration de l'action publique participative nationale, d'une part dans un sens quantitatif par une appropriation généralisée de la chose publique, et d'autre part dans un sens qualitatif exprimé dans le cadre collectif, intégratif, respectueux des diversités pour mieux les transcender dans un sens commun. Or, l'analyse des déterminants de la participation haïtienne prise entre l'étau de la liberté civique et de l'enchaînement politico-culturel montre un effritement des effets de l'*empowerment*. Cette situation puise son essence, non pas tant dans le caractère inopérant de la notion, mais dans l'approche réductrice de ses modalités d'action. En effet, dans un contexte de faiblesse étatique, ou plus exactement d'un *statu quo* qui nie la dimension de l'intérêt général traditionnellement représentée par la notion de service public, les quatre pouvoirs ont été développés dans un cadre localisé, sans être intégrés dans une dynamique globale.

24. Sur la capacité de réaliser des choix, voir Sen, 2000 ou encore Kabeer, 2001.

25. Oxaal et Baden, 1997; Rowlands, 1995.

26. Capacité réelle par opposition à la capacité formelle pour parodier la distinction classique entre égalité formelle et égalité réelle.

Le développement après le séisme du 12 janvier du « pouvoir intérieur<sup>27</sup> » et du « pouvoir de<sup>28</sup> », corrélé dans une certaine mesure au « pouvoir avec<sup>29</sup> », entendu dans le sens de prise en charge communautaire, a certes conduit à des manifestations positives de démocratie participative. En résultent notamment une multiplication des acteurs, une prise de pouvoir sur les enjeux locaux – l'association des maires de Grand'Anse en est une illustration –, la diversification des espaces de construction des problématiques publiques, un certain engagement communautaire dans la conception, la réalisation et le suivi des politiques et actions publiques locales, une responsabilisation citoyenne, la fabrication des savoirs, des savoir-faire et des savoir-être pour la conscience collective, et, semble-t-il, la transformation du sens commun et la construction d'un intérêt général local<sup>30</sup>. Pour autant, cette profusion des acteurs et des actions au niveau *micro* conduit à une certaine atomisation de la société civile globale, ne favorisant pas en soi la construction d'une mobilisation citoyenne nationale, et *de facto*, d'une action politique aux effets structureux.

Cette situation limite l'implication des acteurs haïtiens et notamment locaux dans la participation effective aux décisions liées à la reconstruction du pays. En l'absence d'un développement organisé de l'action collective, notamment nationale, les acteurs locaux demeurent effacés voire invisibles pour les prédateurs de la reconstruction. Pire, l'aide à des groupes humains qui ne sont pas des acteurs sociaux s'avérera contre-productive dans le cadre d'une refondation nationale.

Aussi, il semble que la participation désincarnée, sans « pouvoir avec » au plan national conférant un véritable « pouvoir sur<sup>31</sup> » au niveau étatique, même dans sa dimension décentralisée, assourdit la capacité d'action politique publique nationale. Dès lors, la faiblesse des mises en réseau se heurte à l'importance des coalitions au niveau *macro*, pour que la participation devienne un instrument, un moyen de l'action collective nationale transformatrice et non plus seulement une expression formelle.

27. Le « pouvoir intérieur » se réfère à l'autonomie personnelle, à la faculté pour l'individu d'avoir la capacité d'influencer sa vie et de proposer des changements. Cette faculté se fonde sur l'image de soi, l'estime de soi, l'identité et la force psychologique, en somme le savoir-être.

28. Le « pouvoir de » s'entend comme la capacité de prendre des décisions, d'avoir de l'autorité, de résoudre les problèmes et de développer une certaine créativité qui rend apte à accomplir des choses. La notion renvoie donc aux capacités intellectuelles, au savoir et savoir-faire ainsi qu'aux moyens économiques, mais aussi à l'accès et au contrôle des moyens de production et des bénéfices.

29. Le « pouvoir avec » se comprend comme une action collective, générée par la capacité de s'organiser, de s'unir, d'influencer collectivement les changements sociaux. Il met en évidence la notion de solidarité, la capacité de se structurer pour négocier et pour défendre un objectif commun, de susciter la mobilisation concertée pour une action construite et commune.

30. La dynamique des organisations communautaires de la zone de Désarmes, dans la commune des Verettes en constitue un exemple.

31. Le « pouvoir sur » est envisagé comme un pouvoir de domination. Nous l'envisagerons ici comme le pouvoir conféré à l'autorité légitime, essentiellement étatique, détentrice de la souveraineté nationale et de la puissance publique et protectrice de l'intérêt général.

Condition de l'action publique, l'effet de *l'empowerment* ne sera effectif que s'il permet la transcendance particulariste (territoriale, sectorielle, culturelle, etc.), pour la construction d'un intérêt général qui soit reflet du sens commun. La participation démocratique, source de diversité, ne semble alors pouvoir s'exprimer pleinement que par la reconnaissance de cette pluralité et diversité d'une part, et par sa transcendance dans un cadre unitaire fédérateur d'autre part. Dans le cas contraire, l'action participative risque de n'être qu'un mouvement idéologique et organisationnel, sans répercussions structurelles, et par conséquent, sans réalité démocratique concrète.

Dans ce contexte, le rôle des acteurs internationaux n'est pas de se substituer aux acteurs locaux pour assumer le processus de reconstruction. Il est au contraire de renforcer les capacités des organisations haïtiennes à faire face aux défis du développement mais aussi de la survenance d'urgences.

Selon Rony Brauman : « L'action humanitaire est celle qui vise, sans aucune discrimination et avec des moyens pacifiques, à préserver la vie dans le respect de la dignité, à restaurer l'homme dans ses capacités de choix » (Brauman, 1995 : 9). S'appuyant sur la nécessité d'une cohérence entre urgence et développement, il propose que les interventions d'urgence se fassent dans une dynamique respectueuse des cultures et visions nationales, seules à même de permettre une autonomisation des sociétés civiles et une responsabilisation autochtone dans le processus de reconstruction. Incontestablement, la reconstruction appartient aux acteurs haïtiens, par une réappropriation de leur espace national et local. C'est un message que l'aide internationale ne devrait pas oublier à l'heure où les premières étapes de la reconstruction se mettent en place.

Aussi, s'il faut réinventer l'avenir, il convient de plébisciter le fait que cette réinvention soit le produit de la réflexion et du rêve des Haïtiennes et des Haïtiens eux-mêmes, de celles et ceux du dedans, de celles et ceux de la diaspora. Le rôle de la communauté internationale est important, mais il ne peut être que subsidiaire, cantonné au renforcement d'une impulsion interne de construction d'un consensus national. Ghandi nous mettait en garde en rappelant : « Ce que tu fais pour moi mais sans moi, tu le fais contre moi. » Sans nul doute, la reconstruction appartient aux acteurs haïtiens.

#### RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- ANDERSON, Mary B., 1999, *Do No Harm: How Aid Can Support Peace—or War*, Boulder, Lynne Rienner.
- BRAUMAN, Rony, 1995, *L'action humanitaire*, Paris, Flammarion, coll. « Dominos ».
- BUTEAU, Pierre *et al.*, 2010, *Refonder Haïti?*, Montréal, Mémoire d'encrier.

- DORVILLIER, Fritz, 2010, *Gouvernance associative et développement local en Haïti*, Port-au-Prince, Éditions de l'Université d'État d'Haïti.
- ÉTIENNE, Sauveur Pierre, 2007, *L'Énigme haïtienne. Échec de l'État moderne en Haïti*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal.
- GRÜNEWALD, François, 2006, « Évaluer pour évoluer, ou comment améliorer l'impact de l'action humanitaire », in K. Blanchet et B. Martin (éd.), *Critique de la raison humanitaire. Dialogue entre l'humanitaire français et anglo-saxon*, Paris, Le Cavalier bleu : 59-70.
- KABEER, Naila, 2001, « Resources, Agency, Achievements: Reflections on the Measurement of Women's Empowerment », in A. Sisask (éd.), *Discussing Women's Empowerment. Theory and Practice*, Stockholm, Swedish International Development Cooperation Agency, coll. « Sida studies », n° 3.
- KIEFFER, Charles H., 1984. « Citizen Empowerment: A Developmental Perspectives », in J. Rappaport, R. Hess et C. Swift (éd.), *Studies in Empowerment: Steps toward Understanding and Action*, New York, The Hayworth Press.
- OXAAL, Zoë et BADEN, Sally, 1997, « Gender and Empowerment: Definitions, Approaches and Implications for Policy », *Briefing prepared for the Swedish International Development Cooperation Agency (Sida), Bridge Report*, n° 40.
- RENCONTRE, 2010, Port-au-Prince, CRESFED, n° 22-23, juillet.
- ROWLANDS, Jo, 1995, « Empowerment Examined », *Development in Practice*, vol. 5, n° 2.
- RYFMAN, Philippe, 2010, « L'étatisation de l'humanitaire. La remise en cause des acteurs non gouvernementaux après le séisme en Haïti », *Chaos international*, n° 19, 20 avril, document consulté en ligne le 11 juillet 2011 : [www.chaos-international.org](http://www.chaos-international.org)
- SEN, Amartya, 1999, *Commodities and Capabilities*, Oxford, Oxford University Press.
- 2000, *Repenser l'inégalité*, Paris, Seuil.
- UNDP BCPR, 2009, *Donor Proposal for Early Recovery 2009-2010*, New York, United Nations Development Programme, Bureau for Crisis Prevention and Recovery, janvier