

RAPPORT FINAL DU PROJET (DRAFT)

Le processus de renforcement des capacités pour la gestion du risque et des désastres dans la République d'Haïti

Projet Hai-99-005

1. Le contexte précurseur

Le gouvernement d'Haïti, avec l'appui du programme des Nations Unies pour le Développement s'est engagé dans un processus de renforcement de sa capacité dans la gestion du risque et des désastres. Ce processus est basé sur le haut niveau de vulnérabilité du pays, dont l'envergure et les caractéristiques ont été remises à jour par le passage du Cyclone Georges, la nuit du 22 septembre 1998, et sur la conviction nationale d'améliorer les conditions de gestion du risque et d'attention des désastres. Le cyclone Georges a montré la nécessité de compter sur un système de réponse et de prévention de désastres, plus efficace.

Le fait que le cadre institutionnel ne correspondait pas aux besoins du pays et aux conditions actuelles de vulnérabilité était une coïncidence du point de vue des agences internationales spécialisées et du Gouvernement. L'idée d'avoir une institution responsable de l'attention des situations des catastrophes a été substituée par la vision d'un système comprenant plusieurs institutions et plus participative dans leur approche axé sur les acteurs non gouvernementaux. Dès le début des négociations pour identifier l'espace possible de coopération, le facteur de réduction de l'impact des désastres a surgi, comme l'une des tâches les plus importantes à réaliser. De telle façon, le Système envisagé, incluait la prévention et la réponse aux situations de désastres.

Avec cet objectif, une valorisation rapide des conditions présentes dans le pays montrait une situation compliquée :

- D'un coté des conditions de vulnérabilité complètement exacerbées par la condition extrême des facteurs socioéconomiques et physiques, mais aussi ;
- L'absence de politiques claires en terme de prévention et préparation. Cette situation avait sans doute comme pré condition un cadre organisationnel faible et inapproprié face à des besoins croissants. Et de plus ;
- La nécessité d'envisager la participation du citoyen haïtien au processus de réduction des conditions de risque, par l'apport de son histoire individuelle et collective, sa culture, ses valeurs et ses connaissances, en acceptant que la réponse centralisée génèrerait une dépendance et des attentes impossibles à accomplir.

2. La réponse du PNUD

Le PNUD a coordonné l'appui des opérations humanitaires à travers des ressources du Système, comme UNOCHA, UNDAC et autres.

Au cours de la rédaction du document de l'assistance préparatoire plusieurs agences avaient souligné le besoin d'établir, dès le début de la crise, un Centre d'Opérations

d'Urgence, placé sous le leadership de la DPC, et comprenant des représentants des différents ministères et organisations nationales les plus impliqués dans la gestion de l'urgence.

Lors de plusieurs entretiens avec la DPC, le besoin avait par ailleurs été exprimé de mettre en place un système de gestion des désastres, accompagné des instruments légaux, institutionnels, organisationnels et de formation nécessaire.

Dans le cadre plus large des efforts de développement du pays et de promotion du développement humain durable et au-delà de l'aspect de gestion des désastres, la question de la prévention, de la préparation et de la réduction de l'impact des désastres était également un point important. Les autorités nationales avaient émis la volonté de procéder à la préparation d'un plan national en ce sens, plan dans le cadre duquel s'inséreraient les différents niveaux administratifs du pays, central, départemental et local, ainsi qu'un grand nombre de partenaires, organisations de la société civile, secteur privé, ONG locales et internationales, agences internationales, etc.

Suivant les recommandations des groupes cités, le Bureau d'Haïti a décidé d'identifier un projet pour appuyer le processus de renforcement de capacités pour la mitigation, la réponse, et la reconstruction dans des situations de désastre.

Au cours des premières missions de travail, l'équipe des consultants du projet a suggéré au gouvernement d'adopter l'approche de la Gestion du Risque, et en accord avec les différents acteurs, le projet a débouché vers la constitution d'un système de Gestion du Risque et des Désastres avec un Plan National pour la mise en marche de tâches identifiées.

3. Le projet, son approche et sa mise en place.

3.1. L'approche : gestion des désastres et gestion du risque : acteurs différents et complémentaires.

Dès le départ, le projet a été centré vers l'amélioration des capacités nationales en prévention ou gestion du risque. Cependant, le projet prévoyait également un renforcement des capacités opérationnelles.

Cette vision, séparée mais complémentaire, et la manière dont elle a été abordée, ont été fondamentales pour la consolidation du processus : un commencement axé sur le renforcement opérationnel a permis la montée de la crédibilité chez la population et les institutions. Les conditions pour un processus beaucoup plus ambitieux, beaucoup plus orienté vers le développement durable et pas seulement vers la capacité de réaction, ont été améliorées, se convertissant alors en opportunités et facteurs d'impulsion. La création d'un Centre d'Opérations d'Urgence (COU) a eu un apport bénéfique sur la coordination inter-institutionnelle. Cette plate-forme de coordination a pu servir à la promotion de la Gestion du Risque, pour l'établissement du Plan National et le profil du nouveau Système National.

Le fait d'établir un plan d'action amplement participatif a permis l'incorporation d'organismes non traditionnels, avec un concept de déconcentration et de décentralisation des responsabilités, dans le cadre même du développement et de la mission de chaque acteur institutionnel. Cette approche a pour but l'insertion de la gestion du risque comme l'un des éléments caractéristiques du processus de développement, de l'identification des objectifs jusqu'à sa mise en œuvre.

3.2. Le programme de Travail

Pour accomplir les objectifs escomptés dans le projet, les activités suivantes ont été mises en place :

3.2.1. Atelier de sensibilisation et de planification (23 – 24 décembre 1999)

L'Atelier de sensibilisation en gestion du risque et des désastres a été programmé dès le début en deux sessions, la première destinée aux autorités nationales et la deuxième aux agences et à la coopération internationale. Il était prévu qu'à la fin du premier atelier, les actions sectorielles et inter-institutionnelles seraient identifiées et pourraient servir de base à l'établissement du Plan National de Gestion du Risque et des Désastres. A partir de ces actions, les aires ou activités spécifiques qui auraient besoin d'un appui complémentaire de la part de la coopération internationale pourraient être identifiées.

3.2.2. Profil du Pays

Ce document a eu pour objectif de disposer d'une information de base systématisée, sur les conditions historiques, naturelles et socio-économiques, nécessaire pour bien comprendre le processus de construction du risque et pour identifier des lignes d'action. Il a été réalisé en novembre 1999.

3.2.3. Diagnostic Participatif

L'élaboration du diagnostic a été développée suivant des étapes différentes, et sur des aspects spécifiques :

- Une consultante locale a élaboré un diagnostic sur la capacité de réponse
- Dans le cadre des activités de renforcement du COU et de Système d'Alerte, un diagnostic, sur le sujet s'est déroulé.

En Tenant compte du fait qu'après le passage du Cyclone Georges, plusieurs organisations avaient fait des diagnostics, il a été considéré inopportun d'en élaborer un autre, bien qu'il eu été nécessaire, afin de ne pas surcharger les institutions nationales qui devenaient de plus en plus réticentes.

3.2.4. Renforcement de la Gestion des Désastres

Le processus de renforcement opérationnel a évolué autour des éléments suivants :

□ Renforcement des systèmes d'alerte

Au moment de la mission en août 1999, la DPC disposait déjà d'un organigramme d'activation et communication d'alerte, incluant des communiqués d'avertissement à la presse. Un appui additionnel a été mis en place pour améliorer le système, en lui donnant des protocoles et procédures claires.

□ Renforcement des capacités locales

Un programme de formation a été élaboré avec pour objectif le renforcement des organisations locales de gestion du risque et des désastres. Une équipe de formateurs a été préparée et des modules de formation ont été validés.

□ Renforcement des capacités opérationnelles

La constitution du Centre d'Opérations d'Urgence a été la tâche la plus importante réalisée sur le sujet. Les activités incluent la définition structurelle, le rôle des institutions et les procédures d'installation. Le processus d'élaboration s'est fait de manière participative, impliquant une formation sur le développement des activités.

3.2.5 Renforcement de la Gestion du Risque

Dans ce domaine, les activités suivantes ont été mises en place (voir commentaires ci-dessous, dans l'analyse des produits escomptés).

- Elaboration des grandes lignes du Plan National et du Système National
- Elaboration d'un Programme d'Appui destiné aux agences Internationales.
- Brouillon de loi sur la Réduction du Risque et de l'Impact des désastres.

3.3. Analyse des résultats escomptés

A partir des produits et objectifs escomptés et après les différentes missions réalisées sur le terrain les résultats escomptés ont été les suivants :

|

- ❑ **Les grandes lignes d'un plan national de préparation/prévention/réduction de l'impact et gestion des désastres auront été définies, au terme d'un processus de consultation impliquant l'ensemble des agences impliquées.**

Les grandes lignes d'un Plan National ont été élaborées après une large concertation avec l'ensemble des autorités nationales et des agences impliquées. Le document final a été validé au cours de l'atelier de validation des 8 et 9 novembre 2000 en présence de plus de 40 institutions.

- ❑ **Sur la base d'un département pilote, les grandes lignes d'un plan local auront été définies**

Le département du Nord, , a été choisi pour le lancement des activités du programme de Gestion Local du Risque pour ses conditions d'organisation en Protection Civile. Au début, l'équipe des consultants a travaillé avec des institutions du Secrétariat Permanent sur le processus de formation thématique et d'adaptation de matériels pour le travail local.

Avec les instruments produits, une activité de formation a été déployée à Cap Haïtien et a servi de base, non seulement pour consolider le processus d'organisation locale initié auparavant avec l'appui des autres agences, mais aussi pour établir des plans dans la localité qui ont eu un succès remarquable au cours de l'hiver précédent.

- ❑ **Un programme d'appui à moyen terme aura été formulé, visant à soutenir la mise en oeuvre de ces plans. Ce programme aura été présenté aux principales agences internationales susceptibles de participer à son financement**

Un premier document a été élaboré en anglais et présenté au bureau du PNUD Haïti. Y ont été inclus les profils de projets suivants également rédigés en anglais :

- ❑ National Plan for Risk and Disaster Management in the Republic of Haiti,
- ❑ Building a culture of prevention in risk and disaster management : Educational Plan and Diffusion Campaigns,
- ❑ Disaster Support to the Management Program
- ❑ National Atlas on Socio-Natural Hazards.

Par conséquent, le groupe d'appui de la Communauté Internationale a continué ses actions, coordonnées par le PNUD, et sur la base du Plan National et du programme d'appui, deux projets ont été appuyés par le programme DIPECHO de la Commission Européenne¹³⁵⁸, par l'USAID-OFDA et par le Bureau ERD-PNUD à Genève.

- ❑ **Un travail de plaidoyer aura été accompli auprès d'un certain nombre de partenaires et personnalités clés, visant à souligner, sur la base de données objectives, l'importance, pour le développement du pays, d'une véritable politique de prévention/préparation et réduction de l'impact des désastres**

Un travail de plaidoyer a été réalisé tout au long du projet, plusieurs sessions de discussion ont été réalisées au cours duquel le PNUD a pu jouer un rôle de promotion du système national et le développement du projet a été consulté avec les autres agences.

- ❑ **La DPC disposera d'un cadre légal approprié**

Un brouillon de loi sur la réduction du risque et des désastres a été réalisé avec pour finalité d'établir le cadre juridique pour le processus permanent de gestion du risque et des désastres. Dans l'intérim une consultante a travaillé avec la DPC pour l'élaboration d'une loi de création de cette organisation, lui octroyant un cadre légal d'opération.

- ❑ **Des accords auront été élaborés et discutés avec les ministères les plus importants pour qu'ils mettent à la disposition de la DPC du personnel et des ressources dans le cadre des aspects préparation et gestion des désastres.**

L'un des principes d'action du Plan National est la responsabilité qui doit être assumée par toutes les institutions de l'État. Une section spécifique a été consignée avec les responsabilités institutionnelles, non seulement pour la mise à disposition de leurs ressources, mais aussi pour établir des actions claires et spécifiques dans le cadre de la gestion du risque.

- ❑ **Des procédures, manuels et instructions auront été élaborés visant à faciliter les opérations d'urgence .**

Comme commenté dans les paragraphes précédents, ces activités – visant le renforcement opérationnel, ont eu une importance stratégique au-delà de la fonction de réponse. L'accent mis sur les activités de préparation a permis d'élever le niveau de crédibilité sur le processus et les institutions, face à l'opinion publique et à l'intérieur du Gouvernement.

Des procédures, manuels et instructions visant à faciliter les opérations d'urgence ont été élaborés et sont contenus dans le Plan National de Gestion du Risque et des Désastres, notamment le COU, son installation, son organisation et son fonctionnement. Un système national d'alerte a été mis en place, avec un manuel d'opération et une formation destinée aux institutions concernées.

- ❑ **Un programme initial de formation aura été mis sur pied, impliquant la DPC, les principales agences gouvernementales impliquées, les agences du système des Nations Unies et les principales agences bilatérales et multilatérales présentes en Haïti.**

Un atelier de travail a été réalisé, avec les institutions de l'Etat et des agences internationales, combinant la formation avec l'identification des priorités et des possibilités de coopération.

- ❑ **Les principaux besoins liés à la mise en place et au fonctionnement de systèmes de gestion de l'information auront été identifiés, y compris en ce qui concerne la dissémination de l'information et les campagnes de sensibilisation du public**

Le travail d'identification des priorités a été développé tout au long de l'exécution du projet. En terme de gestion de l'information et de la dissémination, un comité thématique a été créé dans le plan. Ce groupe a pour responsabilité de définir les priorités et d'élaborer une stratégie de travail.

3.4. *Impact du projet dans le contexte National*

Le projet a joué un rôle très important dans le contexte national. L'impact des produits développés a fourni aux institutions du SPGRD des instruments solides pour la promotion de la thématique. De plus, il a permis le déclenchement des processus complémentaires de coopération, qui ont été basés sur l'approche du Plan National.

Au plus haut niveau politique, le thème a été inséré, ce qui a assuré un appui sensible pour la validation et l'approbation du plan. En terme de durabilité, on peut dire que le projet a offert des intrants aux institutions responsables, pour garantir le renforcement du processus et la mise en marche du plan..

4. Commentaires Finaux.

La mise en marche du projet a été caractérisée par une direction forte et visionnaire de la part des autorités gouvernementales. Le rôle des consultants internationaux a été centré sur l'interprétation des besoins et priorités manifestées par les responsables institutionnels et leur processus dans la planification et la définition conceptuelle et stratégique.

Le succès de cette modalité de travail a permis une appropriation des produits achevés et de ce fait, une base solide pour le processus et sa durabilité.

Dans ces termes, le rôle du PNUD comme agence Internationale de coopération a été axé sur le processus, la méthodologie et le renforcement institutionnel et le projet a constitué un outil pour les deux parties dans un cadre de coopération prédéfini.