

thématique

Bilan des actions des ONG liées à l'ouragan Mitch : évaluations pour la responsabilisation et la capitalisation des expériences

par François Grunewald, Véronique de Geoffroy et Sarah Lister

34

Résumé

En octobre 1998, l'ouragan Mitch a causé la première grande catastrophe régionale dans l'histoire de l'Amérique centrale. Les vents violents, les inondations et les glissements de terrain ont provoqué la mort de 9.000 personnes et 13.000 autres ont été gravement blessées. Plus de 80.000 habitations ont été détruites ou sérieusement endommagées par le cyclone et 300.000 personnes se sont retrouvées sans abri. Des milliers de Centraméricains ont dû être secourus et recevoir des soins médicaux d'urgence, sans compter les millions de personnes pour qui l'aide humanitaire a été nécessaire.

Ce dossier permet de mieux comprendre les actions des ONG après le passage de l'ouragan Mitch à travers trois grands rapports :

- Une évaluation intitulée « Huit mois après Mitch : bilan des actions et premières leçons », effectuée par le Groupe Urgence-Réhabilitation-Développement (Groupe URD).
- Une évaluation des actions des ONG britanniques, exécutée pour le *Disasters Emergency Committee* (DEC) et menée par une équipe de spécialistes réunis par Espacios Consultores Asociados S.A. du Costa Rica.
- Une « étude complémentaire » (*"Companion Study"*) à l'évaluation du DEC intitulée « *Scaling-up* après l'ouragan Mitch : étude de capitalisation des expériences pour le *Disasters Emergency Committee* » (*Scaling-up After Hurricane Mitch: A Lesson-Learning Study for the Disasters Emergency Committee*), par Sarah Lister.

Dans ce dossier, aucune comparaison n'est faite entre les tâches exécutées par les ONG françaises et celles exécutées par les ONG britanniques. Cet objectif n'était pas non plus celui de leurs évaluations, qui ont été conçues et mises en oeuvre séparément. L'impression qui en ressort serait plutôt que les ONG françaises et britanniques ont les mêmes défis à relever et font face à bon nombre de problématiques similaires.

Nous ne faisons également aucune observation sur la qualité comparative de ces évaluations ou sur la position relative des évaluations en général dans les contextes humanitaires français et britannique.

En revanche, nous proposons :

- une synthèse des points clés à noter et à retenir émanant de la réponse à l'ouragan Mitch. Dans l'ensemble, ils peuvent en majorité être appliqués à d'autres réponses aux catastrophes ;
- un exemple des évaluations interorganisations (ONG) et leur valeur potentielle pour l'étude organisationnelle ;
- un exemple des questions que soulèvent les évaluations et des idées pour leur conception ; et
- une analyse du rôle des tribunes interorganisations dans les domaines des appels de fonds lancés et de la gestion des fonds.

Veillez envoyer vos observations sur ce dossier au :

Humanitarian Practice Network (HPN)
Overseas Development Institute
111 Westminster Bridge Road
London, SE1 7JD
Royaume-Uni

Tél : +44 (0)20 7922 0331/74
Fax : +44 (0)20 7922 0399
Email : <hpn@odi.org.uk>
Site web : <www.odihpn.org.uk>

Mise en page : Victoria Siddiqui et Rebecca Lovelace, HPN
Imprimé par : DS Print and ReDesign, Londres, Royaume-Uni
Traduction par : Claire Mantle

Une copie de vos commentaires sera envoyée à l'auteur.
Certaines observations peuvent être publiées dans les publications du HPN.

Notes sur l'auteur

François Grunewald est président du Groupe Urgence-Réhabilitation-Développement (Groupe URD) et coprésident de la Commission pour la gestion et la prévention des crises et pour la coopération de développement auprès du Haut Conseil de la coopération internationale qui rend compte au Premier Ministre. Il poursuit en parallèle des activités de consultant indépendant. Il a été nommé professeur associé à l'Université Paris 12, <www.univ-paris12.fr/>, où il anime un cursus d'études supérieures sur l'aide humanitaire.

Véronique de Geoffroy s'est jointe au Groupe URD en 1998, chargée des évaluations. Spécialisée dans le domaine du droit international, elle a oeuvré dans les programmes d'urgence des ONG en Angola, en Colombie, dans l'ancien Zaïre et dans les Balkans.

Sarah Lister a été la consultante ODI chargée de l'étude pour le DEC du *scaling-up* des ONG après l'ouragan Mitch. A l'époque, elle rédigeait son doctorat à la *London School of Economics and Political Science* portant sur l'analyse des processus de consultation entre les ONG britanniques et leurs homologues au Guatemala.

Toutes les photos de ce dossier © Philippe Merchez/URD

A l'attention des lecteurs

Nous apprécierons vivement de recevoir vos commentaires sur ce dossier, ainsi que toute information sur les mécanismes d'appels de fonds ailleurs. Les auteurs recevront un exemplaire de vos observations, qui seront peut-être utilisées pour les publications futures de l'HPN.

ISBN : 0 85003 518 X

Prix : £5.00 (sterling) par copie (excl. affranchissement et emballage)

© Overseas Development Institute, Londres, 2001.

Des photocopies de tout ou partie de la présente publication sont autorisés, dans la mesure où la source d'information est mentionnée. Toutefois, la documentation du Réseau, reproduite en grand nombre, doit être référée à l'ODI qui en détient les droits d'auteurs. Le coordinateur du Réseau des Pratiques et Politiques Humanitaires serait reconnaissante d'être informée de tout usage de la documentation du Réseau aux fins de la formation, de la recherche ou aux fins de la conception, mise en application ou évaluation de programmes.

Table des matières

Synthèse	1
Leçons à tirer de Mitch	1
Conception des évaluations	2
Chapitre 1 Les vulnérabilités en Amérique centrale et l'ouragan Mitch	3
Les vulnérabilités préexistantes	3
Estimation de l'impact et des dégâts après le passage de Mitch	5
Chapitre 2 Mobilisation de l'aide en France et en Grande-Bretagne	7
France	7
Grande-Bretagne	7
Conception et mise en oeuvre d'une évaluation	8
Chapitre 3 Réponse à la catastrophe : grandes conclusions de l'évaluation française	13
Les habitations et l'espace de vie (habitat)	13
La santé	16
La sécurité alimentaire	18
Les thèmes transversaux	19
Chapitre 4 Réponse à la catastrophe : grandes conclusions de l'évaluation britannique	21
Couverture géographique et ciblage des communautés	21
Diagnostic des besoins	21
Niveau de participation des bénéficiaires	23
Impact sur les stratégies d'adaptation existantes	24
Les points forts et les points faibles des interventions financées par le DEC	25
<i>Scaling-up</i> des capacités et du savoir-faire	26
Chapitre 5 Conception des évaluations ... et enseignements à retenir	31
Conception des évaluations	31
Responsabilisation et enseignements à retenir	32
Organismes à contacter	37
Notes	37
Bibliographie	38
Encadrés	
Encadré 1 : L'impact de l'ouragan Mitch dans différentes zones géographiques	4
Encadré 2 : L'évaluation française : étapes de mise en oeuvre	8
Encadré 3 : L'évaluation française : étapes de restitution	9
Encadré 4 : L'habitat : trouver une approche commune	13
Encadré 5 : Titres de propriété	14
Encadré 6 : Eviter un marché foncier spéculatif	15
Encadré 7 : La coordination des ONG à Managua	20
Encadré 8 : Critères d'identification des bénéficiaires	22
Encadré 9 : Le niveau de participation des bénéficiaires	24
Encadré 10 : <i>Scaling-up</i>	27
Tableaux	
Tableau 1 : L'impact humanitaire de l'ouragan Mitch par pays	5
Tableau 2 : L'impact de l'ouragan Mitch sur la production agricole, octobre 1998–novembre 1999	17
Tableau 3 : Réponse à la catastrophe : nouvelles visions par rapport aux visions traditionnelles	35

Glossaire

CCD	Commission Coopération-Développement
CIRAD	Centre international de recherche pour l'agriculture et le développement
CRATerre	Centre de recherche et d'application-Terre
ECA	<i>Espacios Consultores Asociados, S.A.</i>
FDF	Fondation de France
FFW	<i>Food for Work</i> (Vivres contre travail)
GRET	Groupe de recherche et d'échanges technologiques
Groupe URD	Groupe Urgence-Réhabilitation-Développement
INAP-G	Institut national agronomique Paris-Grignon
MILONG	Mission de liaison avec les ONG
MSF	Médecins sans frontières
PAHO	<i>Pan American Health Organization</i>
PAM	Programme alimentaire mondial
VOICE	<i>Voluntary Organizations in Co-operation in Emergency</i>

Termes espagnols

apante	saison agricole " <i>apante</i> "
asentamiento	établissement humain
barrio	quartier
brigadista	bénévoles « brigadistes »
damnificado	« sinistrés »
guaro	alcool
manzana	terrain d'environ 7.000 mètres carrés
postera	saison agricole " <i>postera</i> " - deuxième récolte
primera	saison agricole " <i>primera</i> " - première récolte
sumidero	système d'écoulement des eaux usées dans une aire de lavage
commune	commune, village

Synthèse

L'ouragan Mitch a été une des catastrophes les plus dévastatrices pour l'Amérique centrale. Neuf mille personnes ont perdu la vie et 300.000 autres se sont retrouvées sans abri lorsque leurs habitations ont été emportées par les inondations. Le montant des dégâts, dans un pays où l'infrastructure et la capacité productive sont déjà précaires en temps normal, s'élève à des milliards de dollars. Ce dossier présente les résultats clés de trois évaluations de la réponse des ONG à l'ouragan Mitch et énonce les leçons principales à en tirer. Il permet également de mieux comprendre comment les évaluations doivent être conçues et mises en oeuvre. Certaines des notions offertes sont spécifiques à leur contexte, mais bien d'autres sont applicables aux contextes généraux.

Leçons à tirer de Mitch

Les moyens mis en oeuvre pour répondre à l'urgence ont été rapides dans certaines régions et lents dans d'autres. L'évaluation du DEC constate que les projets pour le rétablissement de l'eau, par exemple, ont généralement produits de bons résultats, et que les organisations ont fait du bon travail en ciblant leurs activités sur les groupes vulnérables en particulier, comme les femmes et les communautés marginalisées. Notons, toutefois, que les évaluations analysées dans ce dossier soulignent aussi dans leurs conclusions qu'une attention particulière doit être davantage accordée à plusieurs domaines.

Le premier étant la reconstruction de l'habitat. Certains projets ont remarquablement réussi, mais dans d'autres cas, les matériaux utilisés étaient inadéquats, les modes de conception adoptés ont aggravé plutôt qu'allégé les stress sociaux et familiaux et de nouveaux établissements humains ont été construits loin des bassins de travail. Les délais impartis étaient trop courts pour ce genre de programme à long terme et bien des organisations n'ont pas su reconnaître la complexité des aspects juridique, social, économique et culturel de l'habitat.

Le deuxième, la réhabilitation du secteur de la santé. Là aussi, le paysage est hétérogène. Si les efforts déployés collectivement ont réussi à maîtriser la propagation de maladies contagieuses, immédiatement après le passage de l'ouragan Mitch, des médicaments et du matériel médical inadéquats ont, néanmoins, parfois été distribués. Plus important encore, les organismes se sont contentés, en général, d'assurer une veille épidémiologique et une assistance thérapeutique dans l'immédiat, sans prendre en compte que les premiers soins ne constituent pas la seule nécessité. Ils doivent, en effet, aborder de façon plus pro-active les problèmes de structure, de financement et de gestion profondément ancrés dans le secteur plus large de la santé.

Le troisième, la sécurité alimentaire et la réhabilitation agricole. Une fois de plus, le message est le même : les organismes ne doivent pas se contenter de distribuer de l'aide alimentaire à court terme ; ils doivent aussi acquérir une meilleure connaissance de la manière dont les systèmes locaux de production alimentaire et de commerce fonctionnent, s'il désirent réellement réhabiliter les industries endommagées de façon effective.

Outre ces problématiques sectorielles, les évaluations ont examiné plusieurs thèmes transversaux qui vont au coeur de l'action humanitaire après une catastrophe de l'envergure de l'ouragan Mitch. Malgré l'expérience qu'ils ont accumulée pendant des décennies, les organismes ont encore de la difficulté à faire un diagnostic adéquat des besoins des bénéficiaires en matière d'aide humanitaire et ne tiennent pas suffisamment compte des capacités et des ressources locales. Pour ces diagnostics, comme pour les projets spécifiques, la participation locale doit être renforcée, si l'assistance humanitaire désire réellement fournir une aide qui réponde aux besoins des bénéficiaires. De même, les organismes doivent écouter plus attentivement les populations qu'ils

essayent d'aider, avant de concevoir leurs programmes : ils ne peuvent les aider à refaire leurs vies en mettant en place, par exemple, des projets de reconstruction d'habitations à des kilomètres de leurs principaux bassins de travail. La coordination interorganisations et entre les organismes et les organisations locales est aussi une difficulté qui reste à résoudre ; il est vrai que la rapidité d'action nécessaire peut empêcher la coordination, mais il faut reconnaître que les intérêts personnels de chaque organisme entrent aussi en jeu. Les deux évaluations soulignent également que les bailleurs de fond doivent faire preuve de souplesse, quant aux objectifs et aux échéanciers de dépenses. Au niveau des actions liées à Mitch, des décisions inopportunes ont été prises en matière de planification et d'achats, en raison des délais trop courts fixés.

Dans l'immédiat, lorsqu'il s'agit de répondre à une catastrophe comme celle causée par l'ouragan Mitch, les actions doivent, par nécessité, s'effectuer au niveau de la communauté ; les victimes ont besoin d'une aide rapide sur place, mais une situation d'urgence comme celle de Mitch ne se produit pas dans un vide social, économique ou politique et bon nombre de personnes qui ont reçu une assistance après son passage ont toujours fait face à des vulnérabilités. Les catastrophes naturelles ne corrigent pas les inégalités qui existent dans un pays, mais elles en sont rarement la cause. Il n'est peut-être pas du ressort direct des organismes de contenir ces inégalités, mais cela ne diminue en rien l'importance des campagnes favorisant un renversement de la situation.

Tout en étant une question prégnante pour les organismes concernés par les problématiques de vulnérabilité en Amérique centrale, le *scaling-up*¹ politique n'était pas une plaque tournante de « l'étude complémentaire » à l'évaluation du DEC analysée dans ce dossier, mais plutôt le *scaling-up* quantitatif, fonctionnel et organisationnel. Dans cette étude, plusieurs obstacles à un *scaling-up* effectif ont été relevés : le manque d'information fiable ; l'accès difficile aux régions touchées ; la piètre coordination entre les organisations gouvernementales et non gouvernementales ; et le manque sévère de personnel suffisamment qualifié.

Les organismes font face à un dilemme important : doivent-ils être eux-mêmes opérationnels ou passer par leurs partenaires locaux ? Dans le premier cas, les organismes ont tendance à avoir une capacité technique plus forte ; dans le second cas, un meilleur dialogue leur est assuré avec les populations cibles. Un autre dilemme rencontré lors de leur *scaling-up* était de savoir si les programmes de développement en cours devaient être provisoirement interrompus pour leur permettre de se concentrer sur l'aide

d'urgence. Cette contention manifeste reflète le fossé institutionnel qui existe entre l'aide d'urgence et l'aide au développement au sein du système d'aide international. Il doit être repensé, si l'on désire que l'aide au développement tienne compte de la vulnérabilité structurelle.

Conception des évaluations

Ce dossier souligne également les leçons à retenir sur trois aspects de la conception et de la mise en oeuvre des évaluations : le champ d'application, le facteur « temps » et le sujet.

Dans les évaluations de la Fondation de France et du DEC analysées dans ce dossier, divers organismes – plutôt qu'un seul – et plusieurs pays ont été examinés, ce qui a permis de mieux comprendre les actions et pratiques diverses des organismes après le passage de l'ouragan Mitch. Cette méthode comporte toutefois aussi des défis importants, entre autres, la nécessité d'agir dans les domaines de la logistique et de la planification. Avant de commencer une évaluation et pour en assurer le succès, il est indispensable de prévoir des séances de planification conjointes.

Le facteur « temps » est également capital pour déterminer quand mener les évaluations et quelle durée leur accorder. Ce n'est que près d'un an après le passage de l'ouragan Mitch, que les évaluateurs ont commencé leur tâche. En conséquence, les souvenirs de la première phase d'urgence étaient vagues, l'efficacité des diverses interventions a été jugée plus subjectivement et les leçons retenues sont arrivées trop tard pour une réorientation appropriée des programmes. Les équipes de terrain doivent, néanmoins, disposer de suffisamment de temps pour faire des observations utiles.

Le troisième aspect se rapporte aux questions que doivent soulever les évaluations. D'ordinaire, elles tendent à se concentrer sur des secteurs de travail comme la reconstruction des habitations ou la réhabilitation de la santé et cherchent à savoir si les activités entreprises dans ces domaines ont été appropriées, effectuées au bon moment et de qualité adéquate. Lors de l'analyse d'un organisme, il est nécessaire d'y intégrer une évaluation de ses actions en tenant compte de ces trois facteurs spécifiques, mais ce n'est pas pour autant que s'en dégagera un paysage complet du type ou de la portée de l'impact d'un organisme dans une région touchée. A cet égard, la capacité organisationnelle, les perceptions des bénéficiaires ou la problématique des rapports hommes-femmes sont des aspects tout aussi importants, comme l'est une compréhension plus large des activités d'un organisme par rapport à celles d'autres établissements.

Les vulnérabilités en Amérique centrale et l'ouragan Mitch

Le 21 octobre 1998, l'ouragan Mitch a surgi d'une dépression tropicale sur la côte est du Costa Rica. Au cours des jours qui ont suivi, son centre de basse pression atmosphérique a tiré du Pacifique des bandes affluentes saturées d'humidité vers l'ouest du Honduras, le nord du Nicaragua et la majeure partie du Salvador. Des vents violents ont atteint la vitesse de 285km à l'heure et, dans la région située aux alentours du Golfe de Fonseca, il est tombé en trois jours plus de pluie qu'il n'en tombe habituellement en une année. Le 28 octobre, l'oeil du cyclone a changé brusquement de trajectoire pour se diriger vers le centre du Honduras, avant de frapper l'ouest et le nord-ouest du Nicaragua avec « les plus fortes précipitations du siècle ».

Le 31 octobre, la violence de l'ouragan Mitch a commencé à s'atténuer en se déplaçant vers le nord, ce qui n'a toutefois pas empêché des précipitations anormalement élevées de sévir sur les côtes du Salvador, ainsi que des inondations en vague et des raz de marée. Lorsque l'oeil du cyclone a atteint le Guatemala, sa violence destructrice avait très fortement diminué. Des pluies diluviennes ont tout de

même endommagé l'infrastructure, mais les évacuations ont permis, dans l'ensemble, de sauver de nombreuses vies, sauf dans les quartiers pauvres situés sur des pentes escarpées dans la périphérie de Guatemala City, où les ravages ont fait le plus de morts.

Les vulnérabilités préexistantes

Afin de comprendre à la fois le contexte de l'ouragan Mitch et la réponse à la crise humanitaire qu'il a provoquée, il est important d'examiner les vulnérabilités qui existaient déjà en Amérique centrale, avant Mitch. Par le passé, l'isthme centraméricain n'a cessé d'être façonné par des catastrophes. C'est l'une des régions les plus géodynamiques du monde où l'activité sismique et volcanique sévit constamment, outre les ouragans, les incendies de forêts et la sécheresse. Ces grands risques ont engendré des effets naturels et culturels très divers. Selon certains auteurs, la biodiversité extraordinaire de la région en serait la conséquence inhérente. De même, un grand nombre de populations dans la région ont créé des mécanismes d'adaptation et pris des mesures pour atténuer les risques et minimiser l'impact de ces phénomènes (comme en construisant des maisons sur pilotis dans bon nombre d'habitats aux Caraïbes).



Inondation au Honduras

Un grand nombre de ces mécanismes d'adaptation ont été modifiés au cours des dernières décennies, en raison à la fois d'une croissance rapide de la population et de l'obliquité d'accès aux ressources et aux terres. Les conflits civils, qui ont affligé de nombreuses régions d'Amérique centrale au cours de la deuxième moitié du siècle dernier, sont attribuables, en majeure partie, au fait que le foncier était largement entre les mains des élites aisées. Les populations indigènes, comme les Miskito au Honduras et au Nicaragua

et les Quiché et Mam au Guatemala, ont subi de plein fouet les conséquences de ces guerres. A la fin des années 80, conséquence directe de la guerre civile, la distribution spatiale des populations avait profondément changé, due à leur déplacement interne, à l'*outmigration* (ou « émigration ») et à l'engorgement des bidonvilles urbains. Aujourd'hui, par exemple, plus de 64 pour cent des Nicaraguayens vivent dans des villes, alors qu'il y a vingt-cinq ans, la population était en majorité rurale.

Tous ces facteurs ont considérablement accru la vulnérabilité de ces pays. A la fin des années 80, la plupart des gouvernements centraméricains se sont retrouvés avec une dette extérieure bien plus élevée à rembourser et, pendant les années 90, tous ont adopté des politiques très strictes d'ajustement structurel. Les dépenses publiques, qui étaient déjà limitées pour les programmes sociaux, ont été réduites davantage pour répondre aux conditions des organismes de prêt internationaux et autres. En conséquence, l'état de mauvaise santé, l'exclusion et la pauvreté parmi les populations pauvres urbaines et rurales se sont aggravés et ont accru les vulnérabilités existantes. En outre, l'extension urbaine et les marchés fonciers spéculatifs non réglementés ont poussé beaucoup d'habitats marginaux en des lieux à haut risque, comme les gorges fluviales et les bandes côtières inondables. En raison de l'expansion des terres agricoles à l'intérieur d'écosystèmes

plus fragiles - cause de la déforestation et donc de l'élimination de la protection stabilisante contre l'escarpement et l'instabilité des sols - les inondations en vague, les coulées de boue et les glissements de terrain sont devenus plus fréquents. Au Salvador et au Guatemala, les processus de paix ont également provoqué la réinstallation de populations déplacées, rapatriées et très vulnérables dans plusieurs sites ruraux, dont beaucoup risquaient fort d'être inondés, comme la Basse-vallée de la Lempa au Salvador, et Suchitpequez et Retalhuleu au Guatemala.

Il n'est guère possible de bien comprendre l'impact d'une catastrophe comme Mitch, si l'on ne tient pas compte des conséquences cumulatives de nombreux dangers cycliques. En 1997-98, suite au phénomène El Niño, le centre du Honduras, le Guatemala, le Salvador et le nord du Nicaragua ont traversé des mois de sécheresse. Entre mai et décembre 1997, de vastes incendies ont détruit plus de 1,5 million d'hectares (superficie équivalente aux trois-quarts du Salvador) de forêts dans toute la région.

Ces facteurs naturels, historiques, économiques et sociologiques ont provoqué des conditions de vulnérabilité sociale et environnementale avant octobre 1998. D'après les évaluations examinées dans ce dossier, il a été difficile d'estimer dans quelle mesure ces conditions ont intensifié l'impact de l'ouragan Mitch. Il n'en reste pas moins qu'elles ont

Encadré 1 : Impact de l'ouragan Mitch dans différentes zones géographiques

Zone de la plaine pacifique

Les cours d'eau parcourant cette bande côtière ont rompu leurs digues et sont arrivés à grande vitesse chargés de pierres et de sables. Ces débordements ont entraîné à la fois l'agrandissement et la modification des cours d'eau, touchant ainsi nombre de réseaux d'irrigation des grandes plantations. Après le passage de ces eaux très chargées, de grandes surfaces sont restées couvertes de pierrailles et d'alluvions et resteront ainsi non cultivables, tant que les débris et les dépôts ne seront pas dégagés.

Montagnes et collines de l'intérieur

Dans cette zone, les dégâts étaient bien plus localisés ; quelques parcelles dans la zone inondable ici, une partie du bourrelet de berge là, un pan de forêt ou de caféiers plus loin. Les grandes voies d'eau ont été modifiées et les infrastructures de transport ont évidemment beaucoup souffert, entravant la distribution de l'aide alimentaire et le transport des produits des récoltes (notamment, les cultures de rente si importantes pour ces petits paysans qui en tirent la majeure part de leurs revenus). Certaines cultures, comme les haricots, ont fortement été endommagées par l'excès d'humidité. Par contre, dans quelques régions, le maïs a bien profité de ces précipitations importantes et des niveaux de production élevés y ont été observés.

Grande plaine qui mène des piedmonts de l'est jusqu'à l'Océan Atlantique

Cette zone a surtout été touchée par la montée de la lame d'eau des rivières qui descendent des zones hautes du centre. Le rio Coco et toutes les rivières orientées est/ouest ont vu leur niveau monter et déborder. Ce phénomène n'est en rien étranger aux populations indiennes de la zone, dont les habitats sont sur pilotis, les modes de vie sont très liés aux cycles de l'eau, et l'alimentation et l'économie sont fortement associées aux produits de la pêche. De plus, les années de problèmes politiques et parfois d'affrontements ont fait des peuples de ces régions des gens extrêmement résiliants. Les difficultés qu'ils ont rencontrées suite au passage de Mitch n'ont pour eux rien de réellement exceptionnel.

Tableau 1 : Impact humanitaire de l'ouragan Mitch par pays

	Honduras	Nicaragua	Guatemala	Salvador	Costa Rica	Panama	Belize	Total
Morts	5.657	2.863	268	240	5	2	–	9.035
Disparus	8.058	970	121	29	4	–	–	9.182
Blessés	12.272	388	280	–	–	–	–	12.940
Déplacés	1.482.659	368.261	105.055	28.452	3.007	8.408	–	1.995.842
Evacués	2.100.721	–	106.604	49.000	5.500	602	75,000	2.337.427
Habitations détruites & endommagées	n/a	41.430	21.000	10.372	965	1.933	–	75.700 (chiffre provisoire)
Ponts détruits & endommagés	215	63	121	10	69	1	–	479
Conduites d'eau endommagées	1.683	79	60	155	12	–	–	1.989

Origine: Comisión Económica para América Latina (CEPAL)

eu un impact direct sur les stratégies d'adaptation adoptées par les communautés qui ont reçu une aide humanitaire, ainsi que sur l'effet global de cette aide.

Estimation de l'impact et des dégâts après le passage de Mitch ¹

Les premiers effets de Mitch ont été la conséquence de mouvements géomorphiques violents, comme l'érosion des strates, les effondrements tectoniques, les glissements de terrain et les coulées de boue. Les photos satellites du Service géologique américain (*US Geological Service*) ont montré que Mitch avait occasionné plus d'un million de glissements de terrain, au cours des premiers jours de la catastrophe. Les rivières regorgeant de boue et de débris ont dévalé les rues des grandes et des petites villes. Les inondations ont détruit des milliers d'habitations, endommagé ou supprimé des centaines de ponts et d'aqueducs, et anéanti les systèmes d'énergie et de télécommunications et de nombreuses autoroutes (cf. Tableau 1). En Amérique centrale, une personne sur dix, parmi les plus pauvres en majorité, a été touchée par l'ouragan. Leurs habitations avaient été construites sur des terrains marginaux – pentes raides, gorges fluviales, bassins hydrographiques. Les plaines d'inondation côtières et les zones à proximité des cours d'eau ont été les plus touchées par l'impact de Mitch.

Pendant les semaines qui ont suivi l'ouragan Mitch, des milliers de personnes ont eu besoin d'être

secourues et soignées d'urgence ; des millions ont eu besoin d'une aide humanitaire (eau, nourriture, abris et vêtements). Les vents, les inondations et les glissements de terrains ont tué 9.000 personnes (9.000 autres ont été portées disparues) et gravement blessé 13.000 autres personnes. Près de 80.000 maisons ont été détruites ou fortement endommagées et jusqu'à 300.000 personnes se sont retrouvées sans abris. Deux autres millions de personnes ont dû abandonner leurs habitations et leurs possessions. Environ 2.000 conduites d'eau potable ont été détruites et la majorité de la population du Honduras et du Nicaragua s'est retrouvée sans eau potable fiable.

Mitch a également détruit ou fortement endommagé les systèmes d'égouts et d'assainissement, ainsi que les latrines, et des lacs d'eaux sales se sont formés dans toutes l'Amérique centrale, après les inondations et les glissements de terrain causés par l'ouragan. A Tegucigalpa, capitale du Honduras, les dégâts causés aux systèmes d'égouts par le glissement de terrain de Cerro del Berrinche ont laissé une mare septique de plus de deux kilomètres de long au centre de la ville. Des cadavres humains et animaux, des matières fécales et des déchets ont également été éparpillés par les inondations à travers les zones urbaines et rurales, provoquant une invasion de rats.

Au cours des semaines qui ont suivi le cyclone, l'insalubrité des lieux surpeuplés dans lesquels

vivaient les réfugiés, ainsi que le manque d'eau propre et de nourriture ont contribué à la propagation de maladies. Le nombre de personnes atteintes d'infections pulmonaires graves et de diarrhée a augmenté considérablement et les cas de choléra, préexistants avant Mitch, se sont quelque peu multipliés. La leptospirose (transmise par l'urine des rats), qui avait été pratiquement éradiquée l'année précédente, s'est manifestée à nouveau. Les cas de paludisme et autres maladies transmises par les moustiques, comme la dengue, n'ont pas augmenté de façon significative, mais des mesures préventives ont dû être mises en place pour lutter contre ce risque grave et contre les problèmes de santé, comme les infections de la peau et la conjonctivite. Ces mesures de prévention comprenaient : des moustiquaires et des insecticides ; des pastilles pour purifier l'eau et du chlore ; l'examen des rats ; le nettoyage des routes et des maisons ; et l'approvisionnement en eau propre et fournitures sanitaires. Il a été difficile de répondre à ses effets secondaires, car 30 pour cent des hôpitaux, centres médicaux et autres services sociaux en Amérique centrale avaient été endommagés.

D'autres effets du cyclone nécessitaient d'être neutralisés, comme le choc psychotraumatique encouru par les survivants et la possibilité de famine. Mitch a ravagé la production des cultures vivrières, surtout que les cultures mères de maïs et de haricots n'étaient déjà guère élevées dans la région en raison du El Niño. Mitch a causé des dégâts substantiels à la production de bétail des petits et des moyens producteurs, et détruit d'innombrables potagers et vergers.

L'ouragan Mitch a détruit les moyens d'existence de milliers de personnes. Les agriculteurs se sont retrouvés avec leur cultures ravagées, leur bétail perdu ou noyé, et leurs terres incultivables ou couvertes de couches épaisses de boue et de vase. Les artisans et les petits commerçants ont vu des torrents d'eau emporter leurs outils, leurs ateliers et leurs stands. Le cyclone a causé 4 milliards de dollars US de dégâts directs au secteur productif de l'Amérique centrale (agriculture, sylviculture, pêche, industrie et commerce). Deux tiers de l'infrastructure précaire du Honduras et du Nicaragua ont été détruits ; dans l'ensemble de l'Amérique centrale, l'infrastructure physique a subi des dégâts d'un montant de 1,2 milliard de dollars US, dont 800 millions de dollars US de dégâts à l'habitat et à l'infrastructure sanitaire et éducationnelle. La perte de matières premières et de la production des plantations s'est élevée à 3 milliards de dollars US.

Les dégâts causés à la capacité productive des nations accablées de dettes et pauvres en temps normal ont provoqué des crises secondaires - chômage, migration de la main-d'oeuvre et diminution des maigres services sociaux disponibles, de la santé publique et de la pauvreté - qui ont à leur tour détérioré davantage la capacité productive. Une assistance était nécessaire pour reconstruire ou réparer les habitations, fournir des micro-crédits aux petits commerçants, remplacer les outils et réhabiliter les hôpitaux, les cliniques et autres domaines des secteurs sociaux et productifs. Il était également nécessaire - et il l'est encore - d'aborder des facteurs aggravants comme la dette extérieure.



Mobilisation de l'aide en France et en Grande-Bretagne

France

Centralisation d'un appel lancé

La Fondation de France, organisme privé né dans les années 70, est spécialisé dans le domaine de la solidarité nationale et internationale. Sa vocation principale est de lancer des appels de fonds en France et d'aider financièrement des projets à caractère philanthropique. Grâce à la contribution des principales chaînes de télévision françaises, 28,6 millions de francs ont été recueillis en six semaines. C'est grâce à la Fondation de France que, entre le 20 novembre 1998 et la fin septembre 1999, 25.500.000 francs ont été répartis entre 40 ONG françaises pour 45 programmes. Ce rôle de « catalyseur des générosités » était nouveau pour la Fondation de France.

La « Task Force »

Peu de temps après le passage de l'ouragan, se sont tenues à Paris les premières réunions dans le cadre encore informel du Groupe de Travail Urgence-Développement de la Commission Coopération-Développement (CCD) - groupe-cadre de ONG, autorités locales et organismes gouvernementaux. Sous la triple influence des pouvoirs publics, notamment la Mission de liaison avec les ONG (MILONG) au ministère des Affaires étrangères, de la Fondation de France et de la mouvance associative², la Task Force Mitch est née. La Task Force a été sous la présidence de la MILONG et du Groupe Urgence-Réhabilitation-Développement (Groupe URD)³ - groupe de réflexion et réseau - principalement financé par la Fondation de France - où se retrouvent des ONG françaises, des scientifiques, des chercheurs et des formateurs.

La Task Force a joué un rôle très actif. Des séances plénières se sont tenues chaque mois à Paris, réunissant plus de 40 ONG, des représentants du pouvoir central, des collectivités locales françaises, des fondations internationales et, quelquefois, les

ambassades des pays touchés par Mitch. Les impératifs fondamentaux se sont très vite manifestés, notamment, le débat sur « l'urgence/post-urgence », la problématique des droits fonciers et la question de l'allègement de la dette.

Pendant les 18 mois de son mandat, le secrétariat de la Task Force a diffusé des renseignements à tous les acteurs concernés. Ce sont tout d'abord les ONG qui ont été chargées de les transmettre à leurs équipes de terrain, mais on a très vite constaté que des lacunes existaient dans le système de transmission. Autant de renseignements que possibles ont été accessibles en ligne sur Internet (adresse électronique plus une page spéciale Mitch placée sur le site Web de *Handicap International*).

Une bonne coordination a pu être établie grâce à la Task Force, qui a également assuré une présence dans les fora internationaux, notamment, à Bruxelles dans le cadre des *Voluntary Organizations in Co-operation in Emergency* (VOICE), ainsi qu'une forte mobilisation pour la préparation de la Conférence de Stockholm, en mai 1999. Lors de cette conférence en effet, les ONG françaises ont pu faire état de leurs propositions de reconstruction en Amérique centrale. Dans sa déclaration officielle, le gouvernement français a tenu compte d'un bon nombre de leurs idées et, ce faisant, la société civile française a su s'affirmer comme une force utile de propositions et faire montre d'une vraie capacité d'élaboration stratégique pouvant influencer les opinions du gouvernement.

Grande-Bretagne

Centralisation d'un appel lancé

Au Royaume-Uni, le principal mécanisme d'appels de fonds a été le *Disasters Emergency Committee* (DEC). Le DEC est un organisme-cadre qui lance et coordonne les appels lancés au Royaume-Uni, et qui regroupe des organisations humanitaires, des

entreprises, des services publics et des médias. Leur action collective permet d'économiser des dépenses publicitaires, d'éviter une concurrence onéreuse entre les organismes et de garantir une distribution consensuelle de fonds à ceux de ses 15 membres qui sont les mieux placés pour assurer une aide humanitaire efficace et au bon moment. De par ce mandat, le positionnement du DEC est similaire à celui, par exemple, de la fondation suisse 'Chaîne du Bonheur'.

Le Disasters Emergency Committee

Le DEC est régi et réglementé par des représentants de ses organisations membres et sous la veille d'un 'conseil' indépendant. Il a aussi un petit secrétariat à temps plein. Ses organismes membres choisissent s'ils désirent ou non participer à un appel spécifique, sachant que les fonds qu'ils auront reçus feront l'objet d'une évaluation externe. Ces organismes ne doivent soumettre que très peu de rapports pendant la phase critique d'urgence : des plans d'action sur 48 heures et sur quatre semaines, puis une déclaration des dépenses encourues, le septième mois.

Dans tous les appels du DEC, des fonds sont distribués aux organismes participatifs, en fonction de plusieurs 'indicateurs de capacité' prédéterminés, basés sur le montant total de leurs dépenses en aide à l'étranger provenant de fonds au Royaume-Uni. Ce mécanisme permet aux organismes de libérer leurs propres capitaux rapidement dans une situation d'urgence, en sachant pertinemment qu'ils recevront un certain pourcentage des fonds d'appel du DEC pour réapprovisionner leurs ressources. Pour ce faire, ils doivent avoir une confiance totale dans le système du DEC ainsi que dans sa compétence à administrer les fonds de façon efficace. Les fonds qui ne sont pas dépensés six mois après le lancement d'un appel doivent revenir à la 'réserve' pour être attribués aux organismes sous forme d'offre.

Le *Central America Hurricane Appeal* du DEC a été lancé le 12 novembre 1998. Environ 112 millions de francs ont été recueillis, le plus gros montant jamais recueilli à cette époque par un appel du DEC.

Les fonds ont été distribués parmi les 11 organismes membres qui ont choisi de participer à l'appel Mitch. La première tranche leur a été versée le 10 décembre 1998. Les organismes ont toutefois pu dépenser avant cette date le montant qu'ils avaient reçu, sachant qu'une part proportionnelle du montant total de l'appel leur serait attribuée.

Conception et mise en oeuvre d'une évaluation

L'évaluation française

Dès le mois de novembre 1998, les premiers retours des équipes de terrain du Groupe URD faisaient ressortir une convergence de fond entre les questions que se posaient certaines équipes présentes au Nicaragua et au Honduras et les thèmes sur lesquels travaillaient le Groupe : la transition de l'urgence à la réhabilitation et au développement et, notamment, le passage des pratiques de don à des opérations mettant en place des mécanismes assurant la pérennisation des actions. ; partenariats possibles et existants entre acteurs internationaux et nationaux ; et relations entre l'humanitaire d'Etat et l'humanitaire privé. L'un des concepts lancés par le Groupe URD comprenait une phase d'évaluation sur le terrain de la réponse humanitaire après Mitch, suivie d'une série d'étapes de restitution et de débats (cf. Encadrés 2 et 3).

L'importance des thèmes examinés au cours de la mission de terrain - notamment, la reconstruction de l'habitat, la question de droit de propriété foncière et d'accès aux terres, la sécurité alimentaire, les partenariats, et le secteur de la santé - a été déterminée en fonction des réactions reçues des personnes oeuvrant en Amérique centrale. L'évaluation s'est portée sur plusieurs secteurs clés (habitations, santé et sécurité alimentaire) et sur des thèmes transversaux (urgence/développement, partenariats, coordination, étude organisationnelle), également sujets de recherche du Groupe URD dans d'autres contextes ailleurs dans le monde. Une attention particulière a été accordée aux droits fonciers et au rapport entre les niveaux 'macro' et 'micro' de l'humanitaire dans la région.

Encadré 2 : L'évaluation française : étapes de mise en oeuvre

Préparation de la mission et mise en réseau des partenaires	hiver 1998-99
Coordination et débats des problématiques principales	printemps 1999
Mission sur le terrain	été 1999
Rédaction du rapport et recueil des premières remarques	automne 1999
Restitutions, ateliers techniques	printemps 2000
Capitalisation écrite finale à diffuser	été 2000
Montage de la base de données	automne/hiver 2000

Encadré 3 : L'évaluation française : étapes de restitution

Sur le terrain

- A la fin de chaque visite de pays, une réunion s'est tenue avec les ONG pour recueillir les premières remarques et lancer un débat.
- Au Nicaragua, trois ateliers se sont déroulés avec des groupes de coordination locaux pour qu'ils présentent un rapport des conclusions de leur mission et afin de recueillir leurs impressions (atelier 1 : liaison entre l'urgence et le développement ; atelier 2 : les catastrophes naturelles et la sécurité alimentaire ; atelier 3 : la santé et la vulnérabilité).

De retour en France

- Une réunion a immédiatement eu lieu avec les ambassadeurs français de la région et tout le personnel concerné au ministère des Affaires étrangères, en vue de leur montrer la grande utilité que peut offrir une telle opération d'évaluation réalisée conjointement par des ONG.
- Une réunion de la Task Force s'est tenue quelques jours après le retour de l'équipe pour présenter une première restitution d'ensemble.
- Un premier rapport de mission préliminaire a été diffusé pour commentaires, en France et sur le terrain et une version améliorée a ensuite été mise à la disposition des partenaires de la Task Force.
- Plusieurs ateliers thématiques ont ensuite eu lieu, avec l'appui de la Fondation de France, en vue de tirer autant de leçons que possible de la mission 'après Mitch'.

L'équipe, constituée d'un agronome, d'un médecin, d'un juriste, de deux spécialistes des questions d'assistance et d'aide d'urgence, et d'un photographe, a effectué son travail d'évaluation pendant un mois sur le terrain. Elle s'est concentrée sur le Nicaragua et le Honduras. La mission s'est déroulée en deux temps : dans un premier temps, un tour de deux semaines de la région a permis à l'équipe de se faire une impression de l'impact de la crise dans les zones touchées et de la diversité des réponses humanitaires, ainsi que de faire une première série d'échanges et de repérer les grandes questions prégnantes. Ces questions ont ensuite été approfondies dans un deuxième temps. De retour en France, le Groupe URD et la Task Force ont organisé plusieurs étapes de restitution.

Evaluation britannique

Après avoir été substantiellement revues et réformées en 1995-96, les nouvelles règles du DEC exigent à présent qu'une évaluation indépendante soit faite des dépenses des fonds d'aide, le huitième mois après le lancement d'un appel ⁴ et rendue publique 12 mois après le lancement. Cette procédure est importante pour garantir transparence et responsabilisation aux partenaires d'appels de fonds et au public britannique. Elle permet aussi aux particuliers et aux collectivités de connaître plus facilement les bonnes pratiques pour répondre aux urgences humanitaires.

Dans le cas de l'appel Mitch, les termes de référence pour l'évaluation ont été élaborés avec l'aide des organismes membres. Les questions à poser pendant l'évaluation concernaient les domaines suivants :

- *La couverture géographique* : quelles ont été la durée, la profondeur et l'étendue de la présence des organismes membres et des organismes partenaires locaux dans les pays touchés ? Dans quelle mesure la couverture géographique des projets d'aide et de réhabilitation appuyés par les fonds du DEC a-t-elle été appropriée, compte tenu des activités entreprises par d'autres acteurs ?
- *L'identification des besoins et des bénéficiaires* : quelle a été l'adéquation des processus et critères d'identification utilisés pour identifier et répondre aux besoins des bénéficiaires ? Y en a-t-il eu une preuve tout au long de l'analyse de vulnérabilité ?
- *La participation des bénéficiaires* : quel a été le niveau de participation des bénéficiaires dans la conception, la mise en oeuvre et le suivi des projets ? Quelles ont été l'efficacité et l'adéquation de ces processus pour garantir que les projets soient pertinents et réalisés au moment opportun ?
- *Les effets sur les mécanismes d'adaptation existants* : comment les actions des organismes ont-elles renforcé ou affaibli les mécanismes d'adaptation existants ?
- *Impact* : les interventions se sont-elles avérées efficaces pour apporter une aide humanitaire ?

Dans quelle mesure leur durée a-t-elle été appropriée et quel impact socio-économique sont-elles susceptibles d'avoir - si elles en ont un - dans le plus long terme ?

- *Les vies et moyens d'existence sauvés* : quel effet global les projets-échantillon appuyés par les fonds du DEC sont-ils susceptibles d'avoir eu en termes de vies et de moyens d'existence sauvés ?
- *La comparaison avec d'autres interventions* : quelle valeur ont-elles ajoutée à la réponse humanitaire globale ? Les fonds du DEC ont-ils facilité une réponse rapide ?

Le contrat pour l'évaluation de Mitch a tout d'abord été mis en adjudication en mai 1999, mais en raison du manque d'offres appropriées, il a été remis en adjudication, en juillet. Il a été accordé, en septembre, à *Espacios Consultores Asociados, S.A. (ECA)*, groupe de consultants basé au Costa Rica. La ECA, fermement assis dans la région, a fourni 12 consultants, dont bon nombre de citoyens latino-américains et de résidents centraméricains. Leur expertise couvrait diverses disciplines, notamment, la médecine, le génie civil et hydraulique, la psychologie et la gestion des catastrophes.

Le DEC a également demandé au *Overseas Development Institute (ODI)* d'effectuer une 'étude complémentaire' sur les questions de *scaling-up*, sujet particulièrement préoccupant, d'après certains organismes membres.

La mission française a eu lieu en été 1999, tandis que les deux études britanniques ont débuté en octobre par des interviews du personnel d'organismes basé au Royaume-Uni. En novembre et en décembre, de petites équipes d'évaluateurs de la ECA ont effectué des activités de terrain en Amérique centrale. Les évaluateurs du DEC ont couvert le Guatemala, le Salvador, le Nicaragua et le Honduras, et les évaluateurs français se sont concentrés sur ce deux derniers pays. L'évaluation du DEC s'est déroulée dans la région, en commençant par le Honduras, et les consultants ayant une expertise spécifique ont pu travailler dans plusieurs pays et assumer la responsabilité dans un domaine sectoriel spécifique. Les équipes se sont regroupées au Costa Rica en fin de mission pour échanger leurs conclusions.

Les consultants de la ECA ont sélectionné les projets à visiter en se basant sur les facteurs suivants :

- l'impact de l'ouragan (en donnant priorité aux régions les plus touchées) ;
- la répartition des fonds du DEC (projets dans les zones où davantage de fonds du DEC étaient utilisés) ;

- la représentation, quant aux résultats apparents des projets, l'objectif étant d'inclure au moins un projet parmi les meilleurs et un parmi les plus problématiques ;
- la représentation des projets par secteur d'intervention ; et
- la faisabilité en termes d'accès.

Divers outils et diverses méthodes ont servi à recueillir les données :

a) Interviews

Lors des interviews du personnel clé du DEC, à la fois au Royaume-Uni et en Amérique centrale, et des organismes partenaires locaux, des 'guides thématiques' ont été utilisés. Ces guides étaient conçus de manière à se concentrer sur les questions figurant dans les termes de référence.

b) Ateliers visant à évaluer la participation des bénéficiaires

Les consultants de la ECA ont animé 30 ateliers, en vue d'évaluer la participation des bénéficiaires ; à chaque atelier étaient présents un facilitateur et un assistant de sexe différent (sauf au Guatemala). Les ateliers ont eu lieu dans les langues locales. En menant des débats et en se servant d'étiquettes de différentes couleurs comme moyen de vote pour évaluer les différences d'opinion entre les hommes et les femmes, les évaluateurs ont pu apprécier l'impression que ces bénéficiaires avaient de l'assistance offerte par les fonds du DEC. Afin de ne pas les empêcher d'exprimer leurs honnêtes opinions, les représentants des organismes partenaires locaux, qui aidaient les consultants de la ECA à trouver et à contacter les communautés bénéficiaires n'ont pas assisté à ces ateliers. Les rares fois où il n'a pas été possible d'organiser des ateliers avec les membres des communautés en général, leurs leaders et des membres des comités locaux y ont participé.

La sélection des membres des ateliers s'est faite dans le but principal de veiller à ce que le plus grand nombre de bénéficiaires différents y participent. Un chiffre indicatif de 25 personnes a été donné, mais tous les hommes et toutes les femmes des communautés visitées ont été autorisées à prendre part. Dans plusieurs cas, les ateliers ont été de véritables lieux d'assemblée.

c) Ateliers portant sur les « points forts, points faibles, opportunités et menaces »

Les consultants de la ECA ont également mené des ateliers portant sur les « points forts, points faibles, opportunités et menaces » (*Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats (SWOT)*) dans chaque pays. L'objectif était d'encourager l'échange productif d'idées parmi ceux engagés dans les projets-

échantillon. Lors de ces ateliers, les consultants ont demandé aux bénéficiaires de sélectionner des participants parmi eux. Chaque projet avait un quota de deux personnes, dont l'une devait absolument être une femme. Les évaluateurs n'acceptaient nullement deux hommes comme représentants, mais ils étaient tout à fait disposés à accepter deux femmes. Les organismes et les partenaires locaux ont chacun fourni un représentant.

Au début des ateliers, les participants ont été répartis en trois groupes : le premier comprenait des organisations membres du DEC ; le deuxième, des organismes partenaires locaux ; et le troisième, les bénéficiaires. Les participants de chaque groupe ont échangé les expériences qu'il avaient eu dans les projets financés par le DEC sur les questions d'évaluation. Ils ont ensuite fait des recommandations pour des actions fondées sur ces débats. Puis les trois groupes se sont rassemblés en séance plénière pour échanger leurs conclusions et en débattre. Pour conclure, une séance de discussion générale a mis fin à chaque atelier.

d) Observation participative et souplesse des interviews

Chaque consultant de la ECA a pris des notes sur le terrain et s'est adressé à de nombreuses personnes au cours de réunions informelles et ce, en vue de recouper les renseignements reçus et de rendre plus amples les données de base. Chaque jour, les consultants de la ECA ont eu des entretiens qui les ont aidé à échanger des données. La diversité des évaluateurs, du point de vue professionnel et

culturel, a été un enrichissement important pour cette mission.

e) Revues des rapports financiers

Les évaluateurs de la ECA ont également revu les rapports financiers des organisations. Il leur a toutefois été impossible d'analyser le rapport coût/efficacité des projets financés par le DEC, en raison du type et de la présentation des renseignements à leur disposition. Plusieurs assumptions ont dû être faites à propos des objectifs et des résultats mesurables des dépenses, notamment, en ce qui concernait le nombre des bénéficiaires et l'attribution des fonds. Il n'a pas été possible de tirer des conclusions sensées sur le rapport coût/efficacité ou de faire des comparaisons utiles entre organismes.

Des rapports préliminaires pour les deux études ont été soumis en décembre. Les organismes ont fait des observations par écrit et deux séances de restitution ont eu lieu au Royaume-Uni, en décembre et en janvier. Les rapports ont été finalisés peu de temps après.

Les deux études DEC ont coûté au total environ 1.140.000 francs, y compris les services de traduction. Ce chiffre est très proche de celui suggéré par le DEC de 1 pour cent du montant total de l'appel. Le coût de l'évaluation française s'est élevé à 305.000 francs et inclut 50.000 francs pour un documentaire photos qui a été présenté ultérieurement à une large audience. Le coût de cette évaluation représentait 1,2 pour cent du montant total des sommes d'argent gérées par la Fondation de France.

Réponse à la catastrophe : grandes conclusions de l'évaluation française

Les habitations et l'espace de vie (habitat)

L'évaluation française révèle que les programmes parrainés par les ONG françaises ont des approches très diverses pour la reconstruction de l'habitat. Cette diversité touche : la gestion de la question foncière ; les matériaux de construction ; les coûts ; l'aménagement intérieur et extérieur des maisons ; les modes d'attribution des maisons ; et la nature du droit de propriété. Si cette diversité n'a pas été en soi un problème, des difficultés ont néanmoins été rencontrées pour deux raisons : premièrement, aucune relation réelle n'existait entre les choix faits, les contextes en question et les contraintes spécifiques s'y rapportant ; deuxièmement, dans le même lieu, il pouvait y avoir une telle disparité des modes opératoires et des maisons attribuées que des problèmes sociaux risquaient fort de se produire.

La pression exercée par les instances de financement, qui déterminaient quand les programmes devaient prendre fin, a accéléré la mise en oeuvre de ces derniers. Et pourtant, la reconstruction de l'habitat est une procédure complexe qui prend nécessaire-

ment du temps. La construction ou la reconstruction des habitations et des espaces de vie n'a rien de commun avec d'autres activités sectorielles et la provision d'abris provisoires pour l'aide d'urgence. Il faut réfléchir davantage à ce que constituent des délais appropriés et des méthodes appropriées pour la conception et la réalisation de tels programmes, et non pas plutôt copier les pratiques employées dans d'autres types de programme ou projet.

Les méthodes et les modes de conception et choix technologiques qui en résultent varient, allant d'un vrai travail participatif - en général, par des acteurs qui ont établi une présence et ont une excellente connaissance des sociétés centraméricaines - à des systèmes « top-down ». D'un côté, des maisons en adobe avec armatures en bois, toits en tuiles, cuisine à l'extérieur sur le côté protégé du vent, et un grand jardin autour ; de l'autre, des maisons en parpaing avec des vitres en verre et l'électricité (non encore connectée sur le réseau), des cuisines à l'intérieur et peu d'espaces entre les maisons. Les coûts ont ainsi varié de 400 à 4.800 dollars US. Parfois, dans le même site, divers types de maisons ont été construits par des méthodes différentes.

Encadré 4 : L'habitat : trouver une approche commune

Le projet de construire 142 maisons dans le *Nuevo Barrio*, (nouveau quartier) de la municipalité de Esteli, au nord du Nicaragua, montre qu'il est possible d'éviter les contradictions les plus évidentes, grâce à une collaboration étroite entre les organismes d'aide et la municipalité. Une commission conjointe a été établie, à laquelle participent la municipalité et des organismes d'aide locaux et internationaux ; ils veillent ainsi à ce qu'une approche commune soit adoptée pour les critères permettant d'identifier les bénéficiaires, la conception des habitations et les matériaux de construction.

Choix technologiques qui posent des questions

Des choix technologiques qui posent des questions ont été faits. Le choix « parpaing » semble avoir prévalu souvent car ce matériau présentait des avantages opérationnels réels : le fait de pouvoir les commander en masse à des petites entreprises urbaines ; leur simplicité de montage sur site ; le fait de pouvoir les utiliser rapidement après le démoulage, même en période relativement humide. Les surcoûts induits par ce choix étaient néanmoins considérables. De plus, compte tenu de l'importance de ces programmes de reconstruction, le prix du ciment lui-même a fortement grimpé. Ceci a durement touché les personnes qui, bien qu'atteintes par les effets de la crise, n'ont pas bénéficié d'appui

à la reconstruction, notamment, parce qu'elles ne voulaient pas s'installer dans des *asentamientos* (établissements humains) et perdre ainsi l'accès à leurs activités économiques.

Peu d'acteurs de la reconstruction ont choisi l'option « adobe ». Encore moins ont essayé de travailler sur les options améliorées pourtant connues : briques d'adobe fabriquées en masse et pressées avec des presses hydrauliques à main ou même à moteur pour les plus gros chantiers ou l'adobe stabilisé par l'adjonction d'une certaine proportion de ciment après le mélange. Les travaux de recherche sur la technologie appropriée, entrepris par des organisations comme le Centre de recherche et d'application-Terre (CRATerre) et le Groupe de recherche et d'échanges technologiques (GRET), ont hélas été ignorés.

Confusion de concepts

L'attention n'a pas suffisamment été accordée à la différence entre « abri » et « espace de vie », par exemple. Les acteurs des programmes de reconstruction d'urgence ont confondu plusieurs concepts : les camps de réfugiés ; les habitations provisoires ; la recréation d'un habitat conforme au choix des populations ; et la création d'établissements

humains entièrement nouveaux. La plupart des projets d'habitat visités avaient les caractéristiques de densité et de promiscuité de camps de réfugiés, alors qu'ils s'agissait de créer des mini-villes devant durer. Ces difficultés ont été particulièrement visibles lorsque les populations rurales ont été réinstallées. Pour elles, un jardin autour de la maison était un élément essentiel de leur vie quotidienne et indispensable à leur sécurité économique et alimentaire. Les mini-parcelles autour des nouvelles maisons, parfois latéritiques ou argileuses et dans des espaces densément peuplés, ne remplaceront pas les jardins familiaux des habitats dispersés.

Le traumatisme important subi par certaines populations au passage de l'ouragan Mitch n'en sera qu'accentué si elles ont à vivre dans ces *asentamientos*. Le passage de la vie rural ou semi-urbaine à ces nouveaux sites risque d'induire de nombreux déséquilibres sociaux, notamment, l'alcool, la drogue, la prostitution et la violence. Un « établissement humain » n'est pas uniquement une somme de maisons, c'est aussi un espace qui doit s'organiser pour que la vie individuelle, familiale, sociale et collective prenne place. Ceci a été oublié dans la plupart des cas. Dans la phase de conception de ces sites, surtout les plus grands, des espaces

Encadré 5 : Titres de propriété

L'évaluation révèle que les ONG ont adopté des pratiques très variées concernant la cession des titres de propriété des maisons nouvellement construites - et des titres de propriété foncière, si les terres avaient été achetées par des ONG. Dans certains cas, les maisons ont été données en tant que don, mais le coût du terrain a dû être remboursé. Ailleurs, le coût de la maison et du terrain a dû être remboursé. Les conditions générales et les taux de remboursements étaient également très variés.

Comme la cession d'un titre de propriété est une procédure juridique, des juristes locaux s'en sont chargés. Seulement, tous les bénéficiaires n'ont pas réalisé que pour mener à bien la procédure juridique, ils devaient eux aussi s'assurer d'être inscrits sur la liste du Registre foncier national.

Un point particulier à signaler – et les ONG le reconnaissent aussi : le fait que bon nombre de couples vivent ensemble sans être légitimement mariés. Une femme pourrait donc faire une revendication légale à un partage des avoirs uniquement lorsque leurs relations de couple auraient pris fin, si le couple avait légitimement déclaré leur cohabitation ; ce cas est toutefois l'exception plutôt que la règle. Plusieurs ONG ont donc donné un titre de propriété à l'homme et à la femme ou même uniquement à la femme, quelle que soit sa situation familiale.

Afin d'éviter la commercialisation rapide de ces nouveaux avoirs, des restrictions ont été imposées à la vente, à la location et aux prêts hypothécaires. Là aussi, les pratiques appliquées par les organismes, même ceux qui oeuvrent dans le même établissement humain nouveau, varient considérablement : les restrictions s'appliquent à un an, trois, cinq, 10 et même 99 ans. Rien ne dit quel mécanisme de suivi garantira que les bénéficiaires adhèrent à ces conditions ou s'ils en seront tous satisfaits, car elles limitent leur droit de gérer leurs propres avoirs et ne tiennent guère compte que la migration économique est une pratique courante.

Ce qui manquait réellement ici, c'était une politique sur l'habitat social, qui aurait pu établir des paramètres communs.

sociaux doivent être créés, comme des terrains de sport, des écoles, des espaces de rencontre, des maisons pour les femmes et des bibliothèques.

Aménagement intérieur

L'aménagement intérieur des maisons a également posé des difficultés. Dans les sociétés centraméricaines, et notamment au sein des couches sociales les plus pauvres, la violence familiale est fréquente. L'un des outils de gestion de ces difficultés est de concevoir des maisons avec des parois internes, créant ainsi des espaces d'intimité et de séparation. Construire des maisons d'une pièce, comme cela a été observé une fois, n'est donc pas une solution optimale. Dans un autre projet, c'est le positionnement des portes qu'il a fallu remettre en question. D'après l'architecte, cette décision prenait en compte la « ventilation », alors que les futurs habitants se souciaient bien davantage de « créer des espaces d'intimité ». Finalement, les plans ont été modifiés, mais la moitié des maisons étaient déjà construites.

Localisation

La logique de l'habitat est normalement d'être installé le plus près possible des bassins de travail. Plus les habitants sont éloignés, plus il leur faut mobiliser de temps en amont et en aval de leurs lieux de travail et plus le coût de leur vie augmente. Mais dans bien des projets, cet aspect du problème semble avoir reçu peu d'attention. La création d'une ville nouvelle à plusieurs kilomètres de Choluteca, au Honduras, ou de nouveaux *barrios* (quartiers) assez éloignés de Manantega, au Nicaragua, a ainsi induit des distances importantes entre les bassins de travail et les populations déplacées. Dans d'autres cas, des populations vivant au sein de leur petite exploitations familiale dans des habitats dispersés se sont retrouvées très proches d'autres et à plusieurs heures de leurs parcelles. Il est fort probable qu'une



Reconstruction des maisons au Nicaragua

Encadré 6 : Eviter un marché foncier spéculatif

La destruction de bonnes terres par l'ouragan Mitch, et la demande pour ces bonnes terres après le passage de l'ouragan, ont provoqué la spéculation foncière et la hausse des prix. Dans certaines localités, le prix d'une *manzana* (parcelle d'environ 7.000 mètres carrés) a augmenté de trois à dix fois.

Une ONG internationale, qui connaissait bien le contexte local au Honduras, a déclaré dès le début qu'elle ne s'engagerait pas dans l'achat de terres. A la place, elle a négocié avec deux autorités officielles, les municipalités et l'Institut agraire national – établissement gouvernemental créé pendant les réformes agraires – pour être responsable de la gestion des terres agricoles.

part importante de ces populations abandonneront les maisons construites dans des lieux peu adaptés pour se rapprocher des bassins de travail.

La question des droits fonciers

La question des droits fonciers est un problème de longue date et une des causes majeures des guerres civiles qui sévissent depuis 50 ans. Les obstacles en résultant sont, en partie, à l'origine des nombreuses difficultés rencontrées dans la mise en place des chantiers de construction. Ces difficultés sont à la source de nombreux délais et retards et ont parfois été la cause de choix techniques faits à la hâte, car ils avaient pris de l'urgence. Ceci a également conduit à des situations où des parcelles ont été achetées par des ONG et par d'autres mécanismes mis en place avec l'aide humanitaire.

Tous les acteurs ont mis en lumière qu'il n'existait pas de cadre et d'outils juridiques pour résoudre ces problèmes fonciers, ni les pressions politiques et économiques qui s'y rattachent. La responsabilité de cette problématique incombe aux gouvernements. Mais les gouvernements concernés ont ignoré leurs obligations et les autorités locales ne disposaient pas des ressources techniques et économiques nécessaires pour répondre aux conditions imposées par les opérateurs internationaux. Ajoutons qu'à plusieurs reprises, les instances de financement ont évité de passer par le pouvoir central, lorsqu'elles devaient décider à quelles victimes de Mitch donner priorité, alors qu'elles auraient dû en tenir compte. Un dernier point : la comm-

unauté internationale aurait pu négocier les droits fonciers contre l'annulation de la dette. Après des dizaines d'années de conflits souvent violents à ce sujet, les ONG ont à présent une mine de renseignements et d'expériences à leur disposition sur place, mais elles n'en ont pas tenu compte et ont donc laissé passer leur chance. Une évaluation plus pénétrante de leur part aurait focalisé leur attention sur les questions de droits fonciers et de la gestion foncière.

Après Mitch, l'idée de réinstaller des populations a souvent été présentée par les autorités de la région – et certains gros organismes internationaux – comme moyen de lutter contre leur vulnérabilité aux catastrophes naturelles : il faut éviter que les gens s'installent dans des zones 'à risque'. La réflexion ne va pourtant pas toujours jusqu'à analyser pourquoi, même s'ils en connaissent habituellement les risques, les populations choisissent tout de même d'aller vivre dans des zones d'inondation, d'érosion, de glissements de terrain et à tectonique active. Si l'Etat veut protéger sa population – et c'est son rôle – il doit chercher à savoir pourquoi certains s'installent dans des zones à haut risque et non pas simplement les déplacer ailleurs.

La santé

Lutte contre les épidémies

Pendant la phase d'urgence, la veille épidémiologique s'est révélée efficace ; les épidémies secondaires provoquées par la destruction des conduites d'eau et des systèmes sanitaires, ainsi que par l'affaiblissement des services médicaux publics, ne se sont donc pas manifestées. Seuls de petits foyers localisés de paludisme, de dengue, et de diarrhée sont apparus, sans aggravation de l'endémie de choléra.

Plusieurs facteurs ont concouru à expliquer ce bon contrôle épidémiologique. Premièrement, grâce aux cliniques mobiles, les opérateurs d'urgence ont pu faire des relevés statistiques quotidiens de toutes les pathologies rencontrées, même dans les endroits éloignés des centres de soins. Ces relevés ont été mis en comparaison avec les données préexistantes recueillies par les structures institutionnelles locales. Ceci a permis de mettre en place des mesures adaptées à chaque foyer d'épidémie, avant qu'il ne s'étende. Deuxièmement, la présence depuis de nombreuses années de *brigadistas* (bénévoles « brigadistes ») bien formés et mobilisables rapidement, a permis d'agir très vite pour ramasser et brûler les masses de cadavres animaux, avant qu'ils n'engendrent une pollution source de maladies. Troisièmement, une couverture vaccinale acceptable a permis d'éviter des complications mortelles, notamment, pour le grand nombre de *damnificados*

(sinistrés) atteints de maladies pulmonaires après être restés trempés, sans abris et sans soins. Enfin, la décrue des eaux, le troisième jour après l'ouragan, a contribué à maintenir un bon contrôle épidémiologique.

Financement du secteur de la santé

Si le contrôle épidémiologique a été relativement bon, il en est autrement des insuffisances dans les domaines de la médecine curative et préventive. La privatisation du secteur de la santé ne permet qu'à une minorité de gens de bénéficier de soins de qualité. Dans le secteur public, les budgets pour fournir le matériel, les médicaments et les frais de fonctionnement n'existent pas, ou ont été réduits, et la loi interdisant les structures institutionnelles de recouvrer même une part des frais encourus n'a pas été remise en cause. Le personnel est démoralisé et la chaîne de prise en charge déjà fragile s'est affaiblie davantage. En conséquence, par exemple, des postes de santé ont dû être fermés, car ils ne recevaient pas les quantités minimales de médicaments nécessaires à traiter des problèmes courants. Cette pénurie à ce niveau crée une surcharge pour les hôpitaux. Dans un poste de santé, une tombola a dû être organisée pour acheter les détergents nécessaires au nettoyage des lieux. Ailleurs, les frais de fonctionnement d'un hôpital « éléphant blanc » (don de l'Organisme espagnol pour le développement outre-mer) représentent la moitié des crédits nationaux pour ces dépenses budgétaires. Le ministère de la Santé au Nicaragua parle maintenant de rationaliser les ressources humaines, ce qui ne répondra pourtant pas au problème structurel de fonds d'un système sanitaire qui n'a pas encore été chiffré, ni budgétisé.

Dans le domaine de la médecine préventive, la situation est encore plus détériorée, puisque il n'existe pratiquement pas de stratégie de Santé publique, ni de politique de santé adaptée aux besoins actuels. Si les systèmes de surveillance des vecteurs et des parasites existent, ils sont lourds, car ils se veulent exhaustifs ; ils exigent donc de fortes ressources en temps et en hommes et diluent les résultats exploitables. De plus, il n'y a pas un seul système national, mais des systèmes divers, aussi variés que les donateurs privés qui les ont mis en place. Ainsi, courtoisie de l'aide de développement, un système canadien côtoie un système européen, chacun utilisant des programmes différents et visant des priorités variables, en fonction du système et non des besoins locaux.

Une des urgences est donc d'aligner ces différents systèmes. Certaines ONG l'ont bien compris et ont apporté un soutien technique et institutionnel à cet effet, ne se contentant pas seulement de fournir des

médicaments aux postes de santé. Mais beaucoup reste à faire, si l'on désire que la notion de 'santé publique' remplace celle de 'surveillance des maladies tropicales' qui, bien que nécessaire, n'est pas suffisante à elle seule. Par exemple, il n'existe pas de dépistage du SIDA, ni de données sur les raisons d'hospitalisation (suite à des actes de violence, à l'alcoolisme, ou aux carences nutritionnelles, par exemple). Ce type d'information permettrait pourtant de déterminer les priorités de la Santé publique dans les pays aux moyens très faibles et n'ayant aucun travail structuré de prévention.

L'attention psychologique et la santé sociale

Après le passage de l'ouragan, plusieurs cellules « d'attention psychologique » ont été mises en place. Elles étaient destinées à faire parler les victimes de leurs expériences pour alléger le stress après le cyclone. Si les bienfaits de ces cellules à « gérer les stress traumatiques après Mitch » peuvent être mis en doute, elles ont eu un effet secondaire inattendu, en ce sens qu'elles ont mis à jour les violences familiales. Les causes des problèmes psychosociaux - après et au-delà de l'événement Mitch - ont donc pu être entendues.

L'aide d'urgence et le secteur de la santé nationale

L'aide internationale, via les ONG ou les institutions internationales, ne doit plus être médicale au sens thérapeutique ou de fourniture de matériel et de médicaments. Elle doit recouvrir deux domaines : dans le domaine technique, l'aide doit contribuer au développement de capacités de gestion des systèmes d'information et de gestion financière et doit y inclure les capacités aux fins de la planification pour définir les

priorités et les stratégies. Quant à une réduction des vulnérabilités, des mesures urgentes dépassant le cadre strictement médical sont à prendre : des mesures concrètes pour diminuer les carences alimentaires et nutritionnelles, à la fois pour améliorer les facilités d'accès aux consommateurs et pour apporter de l'iode dans le sel de cuisine et du fer et des vitamines A au sucre, à l'aide de mesures palliatives. Ces mesures sont en place dans d'autres pays d'un niveau économique similaire, et pour une mise de fonds peu élevée, un avantage très appréciable serait assuré du point de vue de la santé et de la réduction de certaines pathologies.

Outre l'éducation des populations aux gestes de la propreté quotidienne, une politique pour la gestion des eaux, des déchets et de l'assainissement dans les agglomérations urbaines doit être adoptée. Ces deux problématiques sont liées et la politique doit être mise en oeuvre d'urgence dans chaque « centre de population » initié autour de l'aide internationale.

Enfin, les systèmes éducatifs archaïques sont un facteur continu d'aggravation des vulnérabilités. L'amélioration du niveau d'étude des filles, par exemple, joue beaucoup plus sur le nombre des naissances et la qualité de l'élevage des enfants que les campagnes d'éducation à la santé les mieux conçues pour des illettrés.

Le défi, ici, est similaire à celui que pose l'habitat, à savoir : comment peut-on lier les interventions de projets au niveau 'micro' aux questions plus larges de la politique nationale ?

Tableau 2 : L'impact de l'ouragan Mitch sur la production agricole, octobre 1998–novembre 1999

Activité	Mois													
	oct	nov	dec	jan	fev	mar	avr	mai	juin	juil	aôut	sept	oct	nov
Primera Saison agricole														
Postera Saison agricole														
Apante Saison agricole														
« Saison de faim » habituelle														
Récolte des cultures de rente														
Impact de Mitch	1, 2, 5, 6	3, 4, 5, 6	3, 4, 5, 6	3, 6, 7	3, 6, 7	3, 7	3, 7	3, 7	7	7	7	7	7	7

- Impact 1 : Destruction des stocks (récolte de la saison « primera »)
- Impact 2 : Destruction des cultures encore au champ (début de la saison « postera »)
- Impact 3 : Soudure alimentaire difficile pendant la « saison de la faim »
- Impact 4 : Manque d'intrants (semences, engrais, outils) pour la saison « postera » et pour la saison *apante* »
- Impact 5 : Dégâts des cultures de rente
- Impact 6 : Dégâts sur les systèmes de commercialisation
- Impact 7 : Perte d'accès aux terres suite aux déplacements des populations

La sécurité alimentaire

En Amérique centrale, la majorité du paysannat dépend d'une première récolte (saison agricole « *primera* ») et d'une deuxième (saison agricole « *postera* ») pour subsister pendant la « saison de la faim », avant les pluies suivantes. La saison « *apante* » est pour ces agriculteurs une culture de fin de saison encore possible à cause de la rétention d'humidité dans le sol après une inondation, qui leur assure une autre récolte lorsqu'il n'y a plus de précipitations ou d'irrigation. Ce n'est pas pour autant que tout le paysannat suit cette méthode ou bénéficie des conditions physiques qui le lui permettent.

Les réponses à l'insécurité alimentaire, suite à Mitch, se regroupent en quatre grandes catégories :

1) L'aide alimentaire

Les richesses de la région après le passage de Mitch étaient inextricablement liées à la précarité de la situation héritée de l'année précédente et des programmes d'aide alimentaire établis suite à El Niño. Si ces apports sont arrivés tard par rapport aux plans d'action 1998, ils étaient présents en quantités significatives lorsque Mitch a frappé. Ceci a permis au Programme alimentaire mondial (PAM) d'effectuer des interventions rapides et de grande qualité.⁵ Les programmes « Vivres contre travail » (*Food for Work - FFW*) ont permis à de nombreux paysans de rester proches de leurs terroirs, et une migration en masse vers le Costa Rica et les Etats-Unis a donc pu être évitée.

Toutefois, dans les régions moins - ou pas du tout - touchées par la crise, l'aide alimentaire a provoqué une concurrence entre les divers acteurs internationaux et les producteurs locaux, notamment, lorsqu'elle est arrivée pendant la saison des récoltes. Même lorsque le choix fait est d'acheter des produits locaux, deux facteurs peuvent également poser des difficultés importantes : leur coût comparé aux prix américains et le fait que leur distribution peut souvent s'avérer plus difficile que d'envoyer des approvisionnements de l'étranger. Ailleurs dans le monde, on a pu également observer un organisme distribuer des vivres gratuits dans les mêmes municipalités ou un autre organisait des programmes FFW.

2) L'aide en semences et autres intrants agricoles

Cette aide a été importante pour le petit nombre de paysans qui ont pu profiter de la saison « *apante* » de 1998-99. Pour la majeure partie du paysannat, toutefois, l'enjeu a été de pouvoir emblaver leurs parcelles pour la saison « *primera* » de 1999. Pour ce faire, ils devaient donc se procurer à temps suffisamment de semences et d'autres intrants. Au



L'entraide et le programme "Food for Work" à San Juan, au Nicaragua

niveau technique, il semble que la monoculture, qui devrait accroître la production, peut en fait occasionner davantage de risques et donc avoir parfois l'effet inverse. Plusieurs ONG ont participé à des programmes encourageant la monoculture, sans avoir acquis au préalable une bonne connaissance des méthodes logiques utilisées par les paysans.

3) L'aide pour la relance les systèmes de crédit

Elle comprenait la restructuration des crédits existants ; l'autorisation de maintenir des dynamiques de remboursement, afin de ne pas dénaturer les engagements des prêteurs ; et le lancement de nouveaux programmes de prêts. Le succès de ces programmes dépendait fortement de la durée de leur mise en application.⁶

4) Mise en route ou redynamisation des processus de recherche/action et de l'appui méthodologique et institutionnel pour le diagnostic des vulnérabilités et des besoins

Peu d'acteurs français se sont engagés dans cette activité, qui pourtant était facilitée par les liens très forts qui existaient depuis longtemps entre des institutions dans la région, notamment, au Nicaragua, et des structures françaises, comme le Centre

international de recherche pour l'agriculture et le développement - CIRAD, l'Institut national agronomique Paris-Grignon - INAP-G, et le GRET. Contrairement aux programmes d'habitation, ces instances assuraient tous un bon appui technique. Plusieurs organismes ont aussi lancé des programmes de type « cuisine », sans toutefois avoir réellement de stratégie de sortie identifiée. Ces approches sont-elles adaptées ? Quelle sorte de suivi y aura-t-il pour ces programmes ?

Quant aux programmes FFW, il semble qu'un nombre important ait eu un impact positif à court terme, en permettant aux paysans de rester sur leurs terroirs. Cependant, ils devaient être inscrits dans un projet de réhabilitation de l'habitat d'une ONG pour avoir accès à un programme FFW fléché « habitat ». Ces programmes ont attiré des populations vers ce type d'actions de reconstruction, tandis que ceux qui voulaient reconstruire leurs maisons, sur leur propre terre ou à proximité, n'ont pas eu droit à ce soutien.

Enfin, comme on le constate régulièrement dans les crises, des quantités importantes d'aide alimentaire ont continué d'être déversées sur la zone, bien après que les besoins urgents aient commencé à diminuer. Il est important de chercher à savoir si, à la suite d'une crise, ce type d'aide, souvent placée dans le cadre « d'assistance sociale » ou de programmes de reconstruction, est réellement le bon moyen d'attribuer les ressources. Les agriculteurs courent le risque de voir l'impact de cette aide gratuite entraver leurs tentatives de relance agricole ou de redynamisation des filières de commercialisation.

Les thèmes transversaux

Répenser la « réponse à l'urgence »

Ce n'est pas l'aide internationale qu'il faut placer au coeur des activités de sauvetage et de survie qui ont été entreprises après le passage de l'ouragan Mitch, mais plutôt l'esprit de solidarité entre voisins qui a sans doute permis de sauver le plus de vies possible. Cette entraide a commencé dans les 24 heures qui ont suivi la catastrophe. D'autres types d'aide sont arrivés plus tard et en quantités diverses. Dans cette toute première phase de l'aide, peu d'acteurs extérieurs pouvaient arriver sur place à temps. Pendant les deux premiers jours après l'ouragan, les seules structures pouvant aider étaient celles qui étaient déjà préparées et qui en avaient les capacités logistiques, comme Médecins sans frontières (MSF) en Amérique centrale, les organisations pour la protection civile ou l'armée des pays touchés.⁷

Il est évident que, dans ces conditions, la meilleure façon d'obtenir des résultats efficaces immédiats

réside dans la préparation des tâches, qui peuvent être exécutés à deux niveaux :

- par des réseaux (voisins, bénévoles de la Croix-Rouge) situés à toute proximité ; et
- par des unités locales et nationales de déploiement rapide (comme les sapeurs-pompier, le personnel pour la protection civile ou l'armée).

Si elle n'est pas prédisposée à appuyer les mécanismes locaux et nationaux, l'aide internationale n'a guère de chance d'être efficace dans la phase immédiate de sauvetage et de survie.

Diagnostic et suivi des besoins

L'évaluation française a constaté des lacunes importantes dans les diagnostics effectués par les acteurs de la réponse humanitaire. L'une des plus frappantes est qu'ils n'ont nullement tenu compte des divers besoins de chaque zone et de chaque groupe de la population, ni suivi l'évolution de leurs besoins et priorités.

La phase de diagnostic est capitale, car elle permet de cerner les besoins des populations et de définir les stratégies appropriées pour y répondre. Un diagnostic doit être ancré dans les conditions locales et non déterminé par « les approvisionnements » et « les services » (en fonction des ressources, des spécialisations ou du savoir-faire, et des normes préexistantes) ou, pire encore, « déterminé par les donateurs ». De par la qualité du diagnostic, il sera possible de décider à quels secteurs donner priorité et quelles stratégies d'intervention et méthodes de gestion devront être utilisées pendant toute la durée du projet, y compris les mécanismes de suivi et d'évaluation.

L'accès est une condition *sine qua non* de tout diagnostic. Parmi les raisons avancées pour avoir quelquefois concentré l'action humanitaire dans des zones non prioritaires, on cite les difficultés logistiques rencontrées au cours des premières semaines - le réseau routier ayant été fortement interrompu dans les zones les plus touchées par Mitch - mais aussi plusieurs raisons politiques pour avoir choisi une zone plutôt qu'une autre. Dès que les opérations d'urgence commencent, la réouverture des routes et le rétablissement d'autres moyens de communication sont les tâches les plus urgentes à remplir pendant cette période. Cet accès aurait pu être meilleur si un partenariat avait été formé avec les unités militaires et structures logistiques locales.

Le diagnostic s'est avéré d'autant plus difficile à effectuer que la situation d'urgence est rapidement

Encadré 7 : La coordination des ONG à Managua

Dans le tumulte de l'urgence, la coordination est passée au second rang des priorités, car les ONG devaient s'établir et être opérationnelles. Elles ont commencé à se rencontrer uniquement au cours des préparations de la conférence de Stockholm, en mai 1999, lors de cinq réunions. Il ne semble pas, toutefois, qu'elles aient eu beaucoup d'expérience à lancer une initiative de coordination positive ; cette initiative ne semble pas non plus avoir eu des objectifs précis. Le nombre limité des participants aux organismes français et le fait qu'ils ne se soient pas penchés ensemble sur les questions géographiques et thématiques, sont deux lacunes qui doivent être évitées à l'avenir.

passée à une situation de « post-urgence ». Comme les opérateurs ont continué à concentrer leurs actions sur « le très court terme », les pratiques conçues pour une situation d'urgence se sont retrouvées mêlées à celles mieux adaptées à répondre aux besoins d'une situation de post-urgence. Dans cette phase transitoire, il est indispensable d'agir vite. Les méthodes de suivi/veille, qui permettent de modifier le diagnostic en fonction de l'évaluation de la situation, n'étaient pas non plus adéquates.

Les partenariats avec les acteurs locaux

Dans leurs activités en partenariat avec les organismes locaux, les difficultés rencontrées par les ONG internationales ont varié selon qu'elles avaient ou non déjà une présence sur place. Toutes reconnaissent qu'elles avaient une mine de savoir-faire à leur disposition, mais à l'époque, beaucoup ne semblent pas avoir essayé de l'utiliser. D'excellents résultats ont pourtant été obtenus, lorsqu'elles ont pu oeuvrer avec des partenaires locaux : les diagnostics ont été effectués plus rapidement et de manière plus fiable ; et elles ont pu agir plus vite et de façon plus adéquate.

Le travail de qualité et capitaliser sur les expériences antérieures

De nombreuses ONG reconnaissent qu'elles n'ont pas déployé suffisamment d'efforts à capitaliser sur les expériences antérieures. Des rapports relataient en détail les expériences faites au cours de

catastrophes précédentes, et pourtant les acteurs ne se sont pas servis – et n'avaient peut-être même pas connaissance – des leçons retenues. Ils doutent encore l'utilité de telles données en situation d'urgence. Toute tentative visant à améliorer la qualité des programmes d'aide se heurte à une sorte « d'amnésie » de la part des organisations et le turnover rapide des bénévoles n'aide en rien la situation.

La diffusion de l'information : la clé pour une bonne coordination

L'accès à l'information, ainsi que sa diffusion, sont des facteurs qui jouent un rôle majeur au cours des opérations de terrain. La technologie et le matériel de communications dont disposaient les équipes de terrain étaient souvent inadéquats pour leur permettre d'effectuer des diagnostics corrects et de faire du bon travail ; elles n'ont pas été en mesure non plus d'obtenir les renseignements dont elles avaient besoin pour identifier les zones géographiques et les groupes de population nécessitant leur soutien. Les ONG et les instances de financement ont également de la difficulté à échanger et diffuser l'information entre eux, ce qui empêche de faire tout ajustement aux programmes. Parfois, l'information ne s'échange qu'entre des familles de ONG, notamment, au niveau des équipes de terrain, et l'avantage que présente le caractère complémentaire de chaque acteur dans l'ensemble du groupe en est donc limité.

Dans le cas de Mitch, comme les ressources économiques ont été centralisées dans une seule instance de financement en France, les organisations humanitaires n'ont donc pas pu « faire la course pour être les premiers sur le terrain » ; ceci a toutefois été le cas dans d'autres actions d'urgence, qui ont non seulement perdu du temps mais aussi leur crédibilité aux yeux des autorités et des bénéficiaires. Grâce au système de coordination mis en place par la Task Force à Paris, l'information a circulé et les bureaux des ONG et la Fondation de France ont eu des entretiens avec le gouvernement français. Ce système mérite d'être utilisé à l'avenir. L'initiative de coordination au sein de la Task Force n'a hélas pas toujours été suivie par les sièges des ONG avec leurs équipes de terrain. Une amélioration est de toute évidence requise dans ce domaine. Les ONG françaises n'ont également pas participé à fond aux initiatives internationales de coordination.

Réponse à la catastrophe : grandes conclusions de l'évaluation britannique

Couverture géographique et ciblage des communautés

Dans l'ensemble, les organismes membres du DEC ont garanti une couverture géographique adéquate des régions sinistrées en ciblant avec leurs partenaires les communautés parmi les plus touchées par Mitch.

Des stratégies très différentes ont été choisies pour atteindre et travailler avec les communautés touchées. Parmi les meilleurs projets, plusieurs se trouvaient dans des zones où les organismes ou leurs partenaires avaient déjà oeuvré et où ils avaient antérieurement forgé des relations avec les communautés locales. D'autres organismes se sont aventurés dans des zones nouvelles pour aider les populations qui avaient reçu peu, ou aucune aide du gouvernement ou d'autres organisations humanitaires. Ces organismes ont dû faire appel à de nouveaux partenaires qui connaissaient bien les régions et communautés ciblées.

D'anciens guérilleros récemment établis et des réfugiées émanant de dizaines d'années de guerre vivent dans plusieurs des communautés - Suchitepéquez et Retalhuleu au Guatemala, et dans la Basse-vallée de la Lempa au Salvador - ont reçu une aide financée par le DEC. L'assistance sociale ou l'emploi accordés à ces personnes déplacées ou réinstallées est tout à fait insuffisante et elles risquent de vivre en permanence dans la misère. C'est pourquoi il a été si difficile de décider à qui donner la priorité, alors que tous avaient une existence précaire et de nombreux besoins. A vrai dire, plusieurs organismes homologues ont dû prendre des décisions morales importantes et faire face à des impératifs opérationnels majeurs en aidant ces communautés agricoles non intégrées. Il leur a été parfois très difficile de les atteindre en raison de dégâts énormes causés à l'infrastructure. Ils ont tout de même réussi à en atteindre un grand nombre, souvent des groupes ethniques - comme les Kekchis

au Guatemala, les Garifuna et les Miskito au Honduras et les Miskito au Nicaragua - que les sociétés nationales ont depuis toujours rejeté.

Diagnostic des besoins

Au cours des premières semaines qui ont suivi la catastrophe, plusieurs approches ont été adoptées pour diagnostiquer les besoins. La première, au tout début de l'urgence, a été de faire appel aux sources officielles et des estimations rapides ont ainsi pu être effectuées par l'aide humanitaire internationale. Dans la majorité des pays, les équipes de l'ONU pour la gestion des catastrophes ont régulièrement publié des rapports sur le nombre de personnes décédées, blessées ou portées disparues et sur les dégâts causés à l'infrastructure. Certains grands organismes membres du DEC ont recueilli leurs propres données par l'intermédiaire de leurs homologues locaux, ce qui leur a permis d'identifier les communautés les plus durement touchées et d'établir à qui accorder en priorité une aide alimentaire et matérielle. Mais pour la plupart, les actions entreprises pendant la phase d'urgence se sont fondées sur l'information recueillie au niveau national, information qui ne précisait guère les conditions locales, les stratégies d'adaptation et les demandes des populations concernées.

La deuxième approche nécessitait la participation de nombreux partenaires des organismes et consistait à se servir d'études, d'analyses rurales rapides et d'analyses participatives. Les organismes qui avaient du personnel sur place ont pu, avec la collaboration étroite des conseils municipaux et des organisations communautaires, dresser des listes des dégâts et déterminer les priorités pour l'aide humanitaire. Ces diagnostics effectués dans les communautés mêmes ont également servi à concevoir les projets de réhabilitation et de reconstruction. C'est le cas d'un partenaire nicaraguayen qui a su discerner les besoins en formation, crédit et achat de machines

et autres intrants agricoles qui seraient requis après la phase d'urgence, et la sécurité alimentaire a donc été rapidement rétablie. Grâce aux études faites par certains organismes dans les communautés, des « kit » de produits d'aide ont été conçus pour les bénéficiaires et ont répondu à leurs besoins prioritaires.

Dans certains cas, des consultants extérieurs ont été engagés pour estimer les besoins des populations pendant les semaines qui ont suivi la catastrophe. Dans la majorité des cas, les populations n'ont pas participé à ces évaluations et, parfois, les « kit » de produits d'aide créés ont été mal conçus et n'ont pas toujours été livrés. Comme les organismes cherchaient à obtenir une information fiable concernant les communautés touchées, plusieurs ont dû passer beaucoup de temps à recueillir des données de base sur le terrain. Mais ils ont souvent eu à faire un choix entre l'objectif de mieux comprendre les communautés à servir et la nécessité d'une mise en oeuvre rapide.

Les programmes d'aide techniques sélectionnés par les organismes et leurs partenaires après avoir estimé les besoins ont suscité des doutes dans plusieurs communautés et provoqué des frictions, notamment, lorsque des produits d'aide ont été distribués à toutes les familles sans se soucier de leur taille. Lorsqu'il s'agit de produits d'aide destinés aux familles, les organismes doivent prendre l'habitude de tenir compte du nombre variable des membres dans une famille, du nombre de femmes par rapport aux hommes et du revenu familial. Certaines divergences auraient pu être évitées, même avec seulement deux « kit » de produits d'aide : par exemple, un pour les familles avec un enfant unique et un autre pour les familles nombreuses.

Au Salvador, l'équipe d'évaluation a relevé un manque évident d'aide psychologique pour les communautés les plus durement touchées dans la Basse-vallée de la Lempa. Dans toute la région, il n'était guère apparent que leurs besoins psychologiques et émotionnels avaient été correctement déterminés et examinés. Au cours de conversations, les bénéficiaires ont souvent mentionné que les facteurs stress avaient été pour eux des éléments sévères après le passage de l'ouragan.

Dans l'ensemble, les projets financés par le DEC ont servi les plus démunis dans les communautés touchées. Si tous les organismes du DEC se sont empressés d'agir, ils auraient pu chercher à faire la distinction entre les familles qui avaient été touchées spécifiquement par la catastrophe et les familles qui étaient tout simplement pauvres. Cela peut se comprendre, mais il n'en demeure pas moins que,

Encadré 8 : Critères d'identification des bénéficiaires

Les critères utilisés pour identifier les bénéficiaires ont varié énormément d'un projet à l'autre, et n'ont pas toujours été expliqués clairement aux communautés touchées. Dans le cas d'un organisme qui travaillait au Salvador, bien que l'aide et les articles de survie ont tout d'abord été distribués aux familles les plus nécessiteuses, les critères de participation dans un programme de soutien agricole ont été omis et mal communiqués. En conséquence, les populations les plus pauvres, qui n'avaient pas accès à des terres, ont été exclues. Cette erreur a été corrigée par la suite, mais les critères opérationnels manquaient encore de clarté. Dans les communautés de La Quinta et de San Pedro en Estelí, au Nicaragua, on a demandé aux femmes des agriculteurs combien de *manzanas* leurs maris labouraient, incitant certaines à exagérer dans l'espoir d'obtenir une plus grande assistance, et d'autres à signaler des *manzanas* entières, qui étaient en fait partagées. Ce manque de compréhension a, une fois de plus, causé l'exclusion de plusieurs familles plus pauvres. En fait, il n'existe guère de différence économique entre un agriculteur qui laboure trois *manzanas* (la limite arbitraire choisie par un organisme dans certaines zones) et un agriculteur qui en laboure cinq. Comme bon nombre des enquêtés ont fait remarquer au cours des ateliers d'évaluation participative : « Nous sommes tous économiquement touchés par Mitch ».

suite à la dévastation causée par Mitch, la vulnérabilité structurelle a été une question fort préoccupante dans l'esprit de la majorité des populations centraméricaines.

La plupart des organismes membres du DEC ont eux-mêmes admis que les communautés étaient les mieux placées pour désigner les bénéficiaires. De ce fait, la grande majorité des projets visités au cours de l'évaluation ont signalé qu'une forme ou une autre d'étude communautaire était exécutée, habituellement par le conseil d'urgence local ou le conseil à la tête du village. Un partenaire nicaraguayen, par exemple, a offert une formation aux comités de femmes de deux « *barrios* », à Managua, en matière d'évaluation participative. En conséquence, les études ont donné une estimation juste et égalitaire des besoins des familles.

Dans les cas où les communautés ont été chargées d'établir les critères de « besoins », certaines ont appliqué des normes encore plus rigoureuses que celles des humanitaires pour désigner les

bénéficiaires de l'aide. Déléguer cette responsabilité aux chefs communautaires a toutefois encouragé le favoritisme, le « copinage » politique et d'autres abus de pouvoir. Dans bien des cas, les organismes ont accepté sans discuter la liste des bénéficiaires soumise par les chefs communautaires, mais certains ont tout de même effectué des enquêtes de suivi pour s'assurer que l'aide avait été accordée aux bonnes personnes. Disons qu'en pratique, les communautés ont le plus souvent distribué les produits de l'aide avec impartialité. Dans deux communautés visitées, par exemple, les comités d'urgence ont été remplacés lorsque les populations ont exprimé leur mécontentement envers leurs chefs pour avoir été inéquitable et inefficaces.

Les projets financés par le DEC ont souvent favorisé les femmes et les enfants dans la distribution des produits et services de l'aide. Dans un programme de soutien à l'agriculture au Guatemala et au Nicaragua, un organisme a affecté ses ressources en liquidités directement aux femmes des familles d'agriculteurs, sous forme d'un chèque à leur nom. La vaste majorité des bénéficiaires – tant les femmes que les hommes – ont approuvé cette méthode, qui était à la fois une mesure de sécurité – l'argent ne s'est pas évaporé en *guaro* (alcool) – et un pas vers l'autonomisation des femmes (bien que certains hommes ont maugré en indiquant que la prochaine distribution d'aide devrait favoriser les hommes). Les bénéficiaires ont signalé que, lorsqu'un couple avait relativement de bons rapports, l'argent était judicieusement dépensé. Les femmes ont pris part à d'autres activités de production, comme l'élevage de poulets dans le cadre des projets agricoles à Achuapa, au Nicaragua, et à Suchitepéquez, au Guatemala ; et la fabrication de blocs en ciment pour la construction à Guacamaya, au Honduras, et à Posoltega, au Nicaragua. A Posoltega et à Marcovia, au Honduras, des titres de propriété ont été octroyés aux femmes plutôt qu'aux hommes dans les programmes « d'auto-construction ». Les femmes ont été accueillies dans les « brigades de travail » engagées dans des projets de construction (routes, habitations et ponts, par exemple), brisant ainsi les opinions toutes faites de certains sur leurs aptitudes au travail.

Niveau de participation des bénéficiaires

La meilleure façon d'obtenir une aide humanitaire efficace et de parvenir à une réhabilitation durables est de s'assurer que les bénéficiaires participent à la conception, à la gestion et à la mise en oeuvre des programmes d'assistance,

(ce que souligne le Code de conduite du Mouvement de la Croix-Rouge et des ONG internationales)

Les projets financés par le DEC ont généralement réussi à assurer une participation étroite des bénéficiaires à leur mise en oeuvre et, dans une certaine mesure, à leur gestion. Le fait que « l'auto-construction » ait fortement été encouragée dans la reconstruction de l'infrastructure sociale montre bien que les organismes du DEC ont reconnu l'importance de « l'investissement en efforts » (*sweat equity*) dans les interventions. En fait, l'équipe d'évaluation a observé une forte participation des communautés dans les projets, par le fait que les villages ont nommé des comités pour gérer les projets, ont organisé des brigades de travail et, dans certains cas, ont créé les structures nécessaires au suivi continu des besoins des communautés. Les délais étant limités, aucun programme complet de formation n'a toutefois pu être entrepris dans les projets et de nombreux partenaires ont souligné que les fonds n'étaient pas suffisamment souples pour soutenir des activités de formation.

Si les organismes ont assuré la participation des bénéficiaires dans la mise en oeuvre même des projets, ils n'ont habituellement pas cherché à connaître leurs points de vue avant de les mettre en oeuvre. Peu de projets de construction d'habitations ont recherché la participation des bénéficiaires à la conception des nouvelles maisons ou à la planification des systèmes d'eau et des systèmes d'assainissement. L'intégration des points de vue des bénéficiaires dans la conception des projets pouvait aussi poser des difficultés, comme le montre un organisme qui a sollicité l'opinion des habitants concernés à propos d'un projet d'habitation et d'installations sanitaires au Nicaragua. Il n'a pourtant pas pu agir sur les suggestions faites, car son propre programme était trop rigide et qu'il avait décidé de dépenser moins par maison de façon à construire plus. D'après plusieurs organismes, les délais limités imposés par le DEC ont joué contre une participation plus fréquente des bénéficiaires.

Certes, seuls des spécialistes possèdent le savoir-faire technique requis dans ces circonstances, mais si les bénéficiaires avaient pu prendre part à la décision d'approuver le type d'infrastructure sociale requise, certaines difficultés engendrées par une conception « top-down » auraient pu être évitées : le manque potentiel de confort, les frictions sociales, les rigueurs économiques et les risques de santé. Par exemple, si l'organisme qui a mis en oeuvre le projet d'habitation à El Cerro, Choluteca, au Honduras, avait consulté les femmes à ce sujet, il aurait pu être informé d'inclure un *sumidero* (système d'assainissement pour une aire de lavage commune), ou le type de toiture le plus approprié au climat.

Encadré 9 : Le niveau de participation des bénéficiaires

La participation comprenait de nombreuses activités diverses, outre l'appréciation et l'identification des bénéficiaires que nous avons décrit plus haut. Certains organismes ont autorisé des communautés à déterminer les critères pour les projets, dans les limites des budgets existants. Une organisation partenaire au Salvador a laissé aux membres d'une communauté le choix entre un projet de construction d'habitations pour les personnes qui avaient, en fait, perdu leur maison pendant la catastrophe, et un projet de réparation des habitations dont tous les pauvres bénéficieraient. La communauté a choisi le second. De nombreux organismes ont confié aux membres de la communauté les activités techniques de base du projet, en général, sous les conseils d'un expert formé. Dans les projets de construction, des compétences techniques très utiles ont été transmises aux femmes aussi bien qu'aux hommes, bien souvent en leur faisant « apprendre par la pratique », en maçonnerie, menuiserie et construction de routes. Certains bénéficiaires se sont rendus à Stockholm et ont participé au rapport des donateurs sur la réhabilitation après Mitch.

Impact sur les stratégies d'adaptation existantes

Les spécialistes de l'urgence humanitaire insistent depuis longtemps sur le fait que l'entraide parmi les populations touchées est un facteur important. Il peut s'agir de mécanismes individuels ou collectifs, à court ou à long terme, et dont elles ont conscience ou pas. Ils reflètent souvent les efforts maximum déployés par des gens normaux dans des situations exceptionnelles. Dès les premiers jours qui ont suivi l'ouragan, notamment, les communautés centraméricaines touchées avaient déjà pris des décisions sur la manière d'agir, bien avant que les organisations internationales puissent les atteindre et aient le personnel et le financement nécessaires pour leur apporter une aide.

De nombreuses familles d'agriculteurs ont fermement pris la décision de rester dans les zones qu'ils connaissaient, plutôt que de se réinstaller ailleurs, et de continuer leurs activités agricoles avec les semences et les outils dont ils disposaient encore. Plusieurs organismes du DEC et leurs partenaires ont choisi d'accorder la priorité de l'aide et de la réhabilitation à l'agriculture. Ils ont fourni des semences, des intrants agricoles et, dans certains cas, de l'argent, pour soutenir les familles d'agriculteurs qui avaient décidé de rester dans leurs communautés,

en dépit du vaste nombre de récoltes, d'habitations, de champs et de moyens d'existence qu'ils avaient perdus. Une organisation nicaraguayenne est même allée plus loin en offrant à la communauté de Achuapa les services d'un spécialiste des méthodes agricoles moins intensives, qui connaissait la culture « *apante* » et d'autres méthodes, afin que les agricultures tirent le maximum de profit des terres qui avaient été inondées. Plus tard dans l'année, un crédit a été accordé pour du matériel, comme les pompes d'irrigation, les tuyaux et un tracteur communal, tout ce matériel représentant une assistance atypique pour répondre à une urgence. Une autre organisation au Nicaragua a conseillé aux agriculteurs de semer des haricots blancs, des pastèques et du sésame comme cultures de rente, et de cultiver du maïs hors saison.

Hélas, la production agricole au Guatemala, au Honduras et au Nicaragua a été relativement médiocre, mais pour d'autres raisons : les pluies, une invasion de limaces et d'autres facteurs imprévisibles ont faussé les calculs des organismes du DEC qui avaient compté sur un essor agricole après le passage de l'ouragan. L'impact de ces interventions agricoles avait également diminué, à cause des dettes des agriculteurs qui s'amoncelaient. Le taux d'intérêt a augmenté sur les crédits pour les semences, les terres et les habitations. Plusieurs de ces crédits avaient été obtenus pour financer les cultures qui ont ultérieurement été détruites par Mitch, et les récoltes ont donc été vendues à bas prix pour assurer le remboursement des dettes.

Il se peut, néanmoins, que l'intervention agricole ait eu un impact positif sur le plan du rétablissement psychologique des familles d'agriculteurs, car elles ont pu rapidement retrouver un semblant de vie normale. L'évaluation n'a pas été en mesure d'évaluer le nombre de migrants et émigrants potentiels qui sont restés sur place suite à ces interventions, mais la valeur économique d'une population stabilisée pour la région était manifestement très élevée. En effet, pratiquement dans chaque communauté que l'équipe d'évaluation a visitée, la vaste majorité des bénéficiaires avait beaucoup apprécié l'assistance agricole reçue.

L'intervention agricole a pourtant eu un impact négatif. Un organisme a décidé d'introduire des semences hybrides, ce qui a suscité beaucoup d'inquiétudes, au Guatemala – centre historique de la culture de maïs – et dans le sud du Nicaragua. L'impact nuisible causé par l'introduction de semences nouvelles est pourtant bien connu dans d'autres contextes : les frais d'entretien et de remplacement encourus par l'agriculteur, ainsi que les conséquences pour la réserve de semences.

« L'obsolescence calculée » des semences hybrides fait l'objet de débats tumultueux parmi les agronomes du monde entier. La décision délibérée de fournir aux agriculteurs une ressource qui leur permet d'accroître la production à court terme, mais qui les encourage à en dépendre et engendre une diminution de la diversité des cultures, à long terme, est un choix qu'il faut étudier de près. A dire vrai, l'organisme avait intégré une part de liquidités dans son programme de soutien à l'agriculture, précisément pour permettre aux agriculteurs d'acheter leurs propres semences préférées, localement, plutôt que d'imposer des hybrides. Hors, le ministère de l'agriculture dans la région importe des semences hybrides depuis des années, ce qui rend impossible l'arrêt du changement vers les semences nouvelles. Mais plusieurs ONG ont insisté pour que des semences nouvelles soient introduites dans des zones qui n'y avaient pas été exposées et il convient de ne pas oublier la charge économique imposée à chaque agriculteur et les conséquences potentielles pour la biodiversité de la région dans son ensemble.



Interview d'une femme au Nicaragua

Les points forts et les points faibles des interventions financées par le DEC

Dans l'ensemble, les interventions financées par le DEC ont eu un impact positif dans plusieurs domaines. De nombreux projets d'eau, par exemple, ont permis de rétablir un approvisionnement régulier aux communautés qui n'avaient plus accès à l'eau potable. La sécurité alimentaire, à court et à long terme, s'est également améliorée et certains projets de construction, de reconstruction et de réinstallation ont également été menés à bien avec succès. Parmi les meilleurs projets, citons ceux à El Progreso, à Los Anises et à Comayagua, au Honduras, ainsi que l'adoption d'un nouveau style d'habitations dans des zones du Salvador très souvent inondées.

De plus, les capacités individuelles et communautaires ont été renforcées dans plusieurs régions. De nombreux projets ont renforcé les organisations communautaires et l'esprit de solidarité parmi les bénéficiaires. Dans certains cas, des bénéficiaires ont reçu une formation, par exemple, dans les domaines de la santé, de la construction, de l'entraide, de l'agriculture et de l'éducation sanitaire.

Les groupes vulnérables ont aussi tiré des avantages de ces interventions. Certains projets dans l'étude ont eu un impact positif sur la situation des femmes, que plusieurs mesures mises en place ont rendues plus visibles dans leurs communautés : la formation ; l'aide ciblée des liquidités ; leur participation aux activités traditionnellement non exercées par les femmes ; leur participation à l'identification des besoins et des bénéficiaires ; et l'enregistrement de nouvelles maisons au nom des femmes. Ces projet ont également accru le rôle des enfants et des adolescents dans plusieurs communautés.

Des lacunes existent, toutefois, dans certains domaines. Bon nombre d'organismes du DEC ont réussi à acheter des terres, attribuer des parcelles et, dans certains cas, ils ont même offert des titres de propriété pour l'auto-construction, dans l'année qui a suivi l'ouragan. Dans une région où des conflits à propos des terres risquent tant de se produire, cela n'a pas été qu'un petit exploit, surtout en si peu de temps. Mais les zones géographiques où les nouvelles communautés ont été installées ont créé de sérieuses difficultés, comme à Fe y Esperanza, au Nicaragua, et à Siguatepeque au Honduras. Le manque d'activité économique dans ces quartiers nouvellement construits a menacé de transformer les agriculteurs autrefois actifs en récipiendaires passifs d'assistance, tandis que les agriculteurs déplacés qui continuent à travailler leurs terres traditionnelles doivent maintenant parcourir de longues distances pour atteindre leurs champs.

Il est difficile de critiquer les actions de ONG pleines de bonnes intentions, qui ont si bien réussi à réinstaller les populations, dont les maisons ont été détruites ou présentent trop de risques pour y habiter à nouveau. Il faut pourtant que les projets de

rétablissement après une urgence tiennent précisément compte des facteurs qui importent le plus aux bénéficiaires : le lieu où ils travaillent, comment s'y rendre, et la question de savoir s'il vaut la peine d'avoir une nouvelle maison s'il est plus difficile de gagner sa vie. De nombreux projets d'habitation ont également rencontré des difficultés spécifiques : comme dans le cas d'un projet à Renacer Marcovia, Choluteca, au Honduras, qui n'a pas prévu suffisamment d'espace pour les jardins potagers et le bétail.

Des lacunes existent également dans le domaine de la santé. Dans certains projets, les organisations partenaires ont récupéré et distribué des médicaments, dont la date de consommation était trop souvent en limite de péremption; qui ne convenaient pas aux besoins locaux et qui n'avaient pas d'étiquettes dans la langue locale ; ou bien encore que le personnel sanitaire de la communauté ne connaissait pas. Les organismes du DEC auraient dû encourager leurs partenaires à respecter et à publier la politique du PAM sur les médicaments de première nécessité.

Un fait préoccupant est que de nombreux projets ont peut-être eu l'effet imprévu d'endetter encore davantage des ménages déjà vulnérables. Plusieurs communautés ont constaté ce fait, au cours de l'évaluation. Dans certains cas, les bénéficiaires ont dû encourir des dépenses plus élevées, s'ils voulaient prendre part aux projets. Ils ont dû, par exemple, payer des conduites d'eau, des redevances d'habitation et un crédit agricole - sans toutefois avoir la possibilité de gagner davantage.

L'équipe d'évaluation a également noté dans quelle mesure Mitch avait dévoilé le niveau de pauvreté, d'inégalité et de vulnérabilité structurelle, sociale et environnementale qui prévalaient dans la région. Dans de nombreux cas, les interventions d'aide et de réhabilitation n'ont guère atténué les fortes vulnérabilités, pour lesquelles des politiques et des instruments développementaux sont nécessaires pour en déterminer le type et l'ampleur.

Scaling-up des capacités et du savoir-faire

Peter Uvin suggère quatre types de *scaling-up* :

- le *scaling-up* quantitatif : y compris l'augmentation du budget et de la zone géographique
- le *scaling-up* fonctionnel : augmentation du nombre ou des types d'activités
- le *scaling-up* politique : lutte contre les causes structurelles de la pauvreté et de l'inégalité
- le *scaling-up* organisationnel : renforcer les capacités organisationnelles d'une ONG ⁸.

Scaling-up après Mitch

Ces quatre aspects de *scaling-up* sont étroitement liés et interdépendants. « L'Étude complémentaire » à l'évaluation du DEC, intitulée « *Scaling-up* après l'ouragan Mitch : étude de capitalisation des expériences pour le *Disasters Emergency Committee* » de 1999, évalue les *scaling-up* quantitatif et fonctionnel que les organismes du DEC et leurs partenaires locaux ont entrepris après le passage de l'ouragan Mitch, ainsi que les mesures organisationnelles qu'ils ont mises en place à cet effet ; (s'il est vrai que, sur le plan politique, le *scaling-up* joue également un rôle essentiel pour les organismes qui traitent des vulnérabilités en Amérique centrale, cet aspect n'a pas été l'objet principal de l'étude. Après le passage de Mitch, de nombreux organismes ont fait campagne en faveur de causes diverses, notamment, l'allègement de la dette, mais peu de ces campagnes ont été financées par le DEC et les organismes y ont généralement investis leurs propres fonds).

Contraintes générales

Plusieurs contraintes ayant trait à l'information, l'accès et la coordination ont compliqué le *scaling-up*.

Qualité de l'information

Pendant la phase d'urgence, il a été difficile de se faire une idée fiable de la situation dans son ensemble. Au Honduras, une source d'information centralisée était une lacune particulièrement prononcée qui a causé d'immenses difficultés et un manque de clarté totale aux actions nationales et internationales d'urgence. Dans cette première phase, les gouvernements du Guatemala et du Salvador ont été plus compétents à coordonner l'information que les administrations dans le reste de la région.

Accès et logistiques

Les dégâts des infrastructures ont rendu l'accès aux zones touchées extrêmement difficile. En conséquence, les coûts de l'aide humanitaire à l'unité ont considérablement augmenté, dans l'ensemble. Il était moins onéreux de faire venir les produits de l'aide par avion, de Londres à San Pedro Sula, par exemple, que de les transporter de San Pedro Sula à la Côte Mosquito dans la région de Gracias a Dios, au Honduras. De plus, cette inaccessibilité a posé de grosses difficultés et de gros retards à la livraison de l'aide, même après la réouverture des routes principales, en raison de la lenteur des travaux de réparation des routes secondaires. En février 1999, certaines zones du Honduras n'étaient toujours pas accessibles.

suite au page 29

Encadré 10 : *Scaling-up*

Le *scaling-up* quantitatif

Tous les organismes ont connu un niveau important de *scaling-up* quantitatif. Leurs ressources financières se sont fortement accrues. Un organisme, par exemple, a reçu cinq fois le montant de son budget annuel précédent pour la région, pendant une période de six mois, jusqu'en mai 1999. Tous les organismes ont également travaillé dans des zones géographiques qu'ils ne connaissaient pas, et un organisme a travaillé en Amérique latine pour la première fois.

Les organismes et leurs partenaires ont dû analyser les antagonismes entre la qualité des interventions et leur qualité. Plusieurs organismes non opérationnels et leurs partenaires locaux n'étaient guère disposés à risquer un *scaling-up* quantitatif, car ils connaissaient les limites de leurs propres capacités et de celles de leurs partenaires. C'est souvent les organismes les plus forts qui ont reconnu les limites de leurs capacités et qui ont décidé de ne pas proroger leurs interventions.

Le *scaling-up* fonctionnel

La majorité des organismes et leurs partenaires ont également augmenté leurs activités fonctionnelles, en s'engageant dans de nouveaux secteurs. Bon nombre d'entre eux ont travaillé pour la première fois dans le secteur complexe de l'habitat dans la région. D'autres se sont engagés dans des activités qu'ils n'avaient jamais entreprises ailleurs précédemment ; des organisations spécialisées dans les campagnes en faveur des enfants, par exemple, ont effectué des opérations de service-livraison pour la première fois.

Le *scaling-up* organisationnel : être opérationnel et/ou passer par les partenaires

Sur le plan organisationnel, les réponses à la catastrophe des organismes ont été très variées ; et leur *scaling-up* organisationnel a été étroitement lié à leurs décisions de savoir s'ils devaient être opérationnels dans la région, après le passage de l'ouragan ; s'ils devaient passer uniquement par leurs homologues ; ou les deux.

De nombreux organismes du DEC soutenaient depuis longtemps les organisations locales en Amérique centrale. Cinq sont restés non opérationnels, trois ont été opérationnels par le biais de leurs organismes-sœurs locaux, et deux ont été à la fois opérationnels dans le sud du Honduras et non opérationnels dans certaines régions. Ces deux organismes ont connu un *scaling-up* organisationnel substantiel : ils ont recruté un nombre relativement important de personnes localement, tout en accueillant du personnel pour des visites à court terme et du personnel en mission. La majorité des organismes, qui passaient habituellement par des partenaires, se sont engagés avec de nouveaux partenaires, après le passage de Mitch, lorsqu'ils ont constaté l'ampleur de la catastrophe et les ressources disponibles. Des organismes n'ont pas signalé de grandes différences entre leurs relations avec leurs partenaires existants et leurs partenaires nouveaux, peut-être parce qu'ils avaient tendance à travailler avec de nouveaux partenaires qu'ils connaissaient déjà pour une raison ou une autre ou que d'autres organismes leur avaient recommandés.

Dans l'ensemble, l'étude complémentaire a révélé que les projets des organisations qui passaient par des partenaires étaient fort compétents à cerner les besoins et autorisaient un niveau relativement élevé de participation aux bénéficiaires. Ils avaient toutefois tendance à être moins compétents à obtenir un niveau de qualité technique suffisant. À l'inverse, les organismes de mise en œuvre avaient tendance à avoir des capacités techniques plus élevées, mais permettaient un niveau moins élevé de participation des bénéficiaires. Les organisations qui travaillaient dans des fédérations internationales étaient particulièrement compétentes à tirer des enseignements et des capacités en matière d'urgence provenant d'autres sections de leur organisation dans d'autres régions.

Ce sont les organismes qui ont eu de la difficulté à augmenter proportionnellement (*scaling-up*) leurs propres capacités, après le passage de Mitch, qui ont offert le plus faible soutien à leurs partenaires locaux, notamment, dans les domaines cruciaux du diagnostic des besoins et de la conception de projets à proposer. Parfois, les points faibles de l'expérience ou des capacités des partenaires n'ont pas été détectés durant la phase de conception du projet. Dans l'ensemble, les organismes n'ont pas veillé à ce que leurs organisations partenaires locales aient les capacités techniques adéquates, ou les aient demandées, en dépit du fait que les partenaires travaillaient souvent dans des secteurs qu'ils ne connaissaient pas.

Un échange se faisait souvent entre des services de livraison et des capacités de construction. Les conséquences étaient plus ou moins défavorables en fonction de l'organisme, mais elles avaient tendance à être plus nuisibles pour ceux qui avaient les capacités et l'expérience d'agir de façon opérationnelle, et moins nuisibles pour ceux qui n'avaient pas les capacités opérationnelles ou qui estimaient que de passer par des organisations locales était la meilleure façon d'agir.

Ressources humaines

Les difficultés concernant le recrutement de personnel et le personnel en mission ont constitué l'une des plus grosses contraintes du *scaling-up*. Les organismes et les partenaires recherchaient du personnel parlant espagnol, ayant des compétences techniques, et connaissant la région, tout en ayant une expérience des situations d'urgence. Les services d'urgence de nombreux organismes britanniques étaient fortement orientés vers l'Afrique et n'avaient aucun membre parlant l'espagnol. Les personnes répondant à ces critères ont rarement été trouvées rapidement et tous les organismes ont dû transiger. Il a fallu à certains plus de neuf mois pour recruter le personnel approprié, sans compter que le moment où Mitch a choisi de frapper a causé des retards, car le recrutement de la majorité des responsables des projets d'urgence a été reporté après les vacances de Noël.

Dans la région, ce sont les cadres moyens et supérieurs qui manquaient le plus, ainsi que des ingénieurs de l'eau et des ingénieurs civils suffisamment qualifiés. Au Honduras, le salaire d'un ingénieur de l'eau local a triplé dans les trois mois qui ont suivi Mitch, et des organismes internationaux sont signalés avoir fait du « débauchage ». Le déséquilibre dans le marché du travail a causé de sérieuses difficultés aux organismes gouvernementaux et non gouvernementaux locaux, qui avaient déjà de la difficulté à maintenir leurs propres capacités. Ceci reste un problème, surtout au Honduras. De plus, les organisations locales ont eu la dure tâche de maintenir un équilibre juste entre le salaire du personnel existant et celui du personnel nouveau.

Planification préalable aux catastrophes

Le manque de planification préalable a également causé des difficultés aux organismes dans leur *scaling-up* et dans leur objectif d'apporter un soutien approprié aux partenaires locaux. La majorité des organismes avaient des plans de protection contre les catastrophes, mais ils étaient périmés, en général, et ils ne prévoyaient pas des catastrophes aussi vastes et destructrices que Mitch. La majorité des organismes du DEC dans la région avaient de l'expérience dans des situations d'urgence de plus petite envergure, notamment, en ce qui concernait les conflits et les réfugiés. Pour des raisons historiques, les compétences les plus faibles étaient au Honduras, bien que dans certaines régions, certains avaient un savoir-faire considérable en matière d'inondation localisée. Cependant, le personnel de développement des organismes, à la fois au Royaume-Uni et dans la région même, a signalé qu'ils n'avaient pas l'expérience leur permettant de faire face à une catastrophe de cette ampleur. Bon nombre d'entre eux ont affirmé qu'ils avaient besoin de conseils précis sur les premières démarches appropriées à faire ; sur les types de diagnostic requis ; et sur les organisations internationales avec qui établir une coordination.

Sur ce même sujet, il est également nécessaire d'investir dans la planification préalable aux catastrophes des organisations partenaires locales. Il s'agit entre autres de former du personnel pour répondre aux catastrophes de manière appropriée ; et d'envisager une approche plus systématique pour cerner les capacités des partenaires locaux. Un organisme du DEC, par exemple, envisage de publier un « répertoire » des sujets essentiels qui doivent faire l'objet d'un débat avec un partenaire local, lorsqu'il fera le diagnostic de ses capacités pour répondre aux situations d'urgence. Les organismes pourraient ainsi identifier d'avance les partenaires possibles ayant les capacités suffisantes pour répondre aux situations d'urgence de grande magnitude.

L'aide humanitaire ou le développement ?

Pour conclure, les organismes du DEC et leurs partenaires locaux ne se sont pas entendus sur un point : fallait-il ou non mettre en attente les programmes de développement en cours, afin de concentrer tous les efforts à l'urgence. C'est ce qui s'est produit, en grande partie, dans la phase critique après le passage de Mitch. Quelques mois plus tard, bon nombre d'organismes et quelques partenaires locaux ont progressivement repris leurs activités dans les programmes antérieurs à Mitch, notamment, dans les pays où la destruction a été moins répandue qu'au Honduras. Certaines organisations ont profité du recrutement de nouveaux membres de personnel d'urgence pour se restructurer et permettre au personnel en place de reprendre leurs activités préexistantes au cyclone Mitch.

Plusieurs organismes ont aussi rencontré de grosses difficultés d'achats, notamment, au Honduras, où une partie de la capitale Tegucigalpa était détruite. Les organisations humanitaires se faisaient la concurrence pour acheter des produits d'aide, ainsi que de vols charters et des transports. Au cours des premiers mois après Mitch, lorsque le Honduras a connu une pénurie de semences de maïs et d'autres intrants agricoles, le gouvernement a requisitionné plusieurs expéditions de semences, en vue de répondre à la demande. Tout ceci a causé des retards à la livraison des semences et des intrants agricoles aux agriculteurs, avant la fin de la saison des plantations.

Coordination

Une autre difficulté a été la mauvaise coordination entre les organismes gouvernementaux, non gouvernementaux, internationaux et nationaux. Ceci était dû, en majeure partie, au fait qu'il n'existait pas d'instance de coordination, forte et centralisée. De plus, l'afflux de nouveaux organismes dans la région, lorsque les aéroports ont été rouverts, n'a fait qu'aggraver la situation. D'après certains, 90 ONG internationales, sans aucune expérience de la région, sont entrées au Honduras, au cours des trois premiers mois après Mitch. Pour obtenir des renseignements, bon nombre d'entre eux ont exercé une pression excessive sur les organismes qui connaissaient déjà la région. Au Honduras, le forum existant pour la

coordination entre les ONG internationales, s'est effondrée sous la pression ⁹.

Le manque de coordination a également intensifié la concurrence pour les ressources. Un déséquilibre des marchés s'est produit dans plusieurs zones, attisé par les délais d'achats imposés aux organismes internationaux. Au Nicaragua, au cours des mois qui ont suivi Mitch, les prix ont fortement grimpé pour les matériaux de construction et les fournitures agricoles ainsi que les fournitures de gros œuvre de plomberie.

Bien que le mécanisme d'appel de fonds du DEC nécessite une très grande coopération entre les organismes, ceux-ci n'ont pas réussi à assurer une bonne coordination des programmes entre eux, à l'exception de quelques cas sur le terrain et de quelques rapports bilatéraux établis. Plusieurs facteurs peuvent en être la cause, notamment : un personnel surchargé ; l'insuffisance de l'information provenant des bureaux au Royaume-Uni et du DEC ; la concurrence pour une place dans les reportages médiatiques ; et le fait que pour de nombreux organismes, la sphère naturelle de coordination se situe au sein de leur propre « famille ». La majorité des organismes du DEC admettent qu'une meilleure coordination les aurait mieux éclairés dans leur action et l'impact de celle-ci.

Conception des évaluations ... et enseignements à retenir

Les études récapitulées dans ce dossier aident à mieux comprendre la finalité et le thème central des évaluations, ainsi que les points forts et les points faibles de la réponses à l'urgence et ses limites. La question se pose de savoir quel rôle et quelles responsabilités une tribune pour les appels de fonds ou un donateur peut, et doit jouer, et comment les organisations peuvent en tirer des enseignements.

Conception des évaluations

Trois aspects des évaluations sont mis en lumière ici : le champ d'application, le facteur « temps » et les questions et sujets à approfondir.

Le champ d'application de l'évaluation

Dans les deux évaluations, plusieurs organismes, plutôt qu'un seul, ont été habituellement traités. Dans l'évaluation britannique, l'équipe était bien plus nombreuse que celle de l'évaluation française. Elle a également traité de quatre pays plutôt que de deux et passé plus temps sur le terrain. C'est pourquoi son coût a été trois fois plus élevé que celui de l'évaluation française, mais en pourcentage, les deux ont coûté environ 1 pour cent du montant total recueilli.

Analyser les résultats obtenus par divers organismes dans divers secteurs, et avec un champ d'application régional, est une tâche d'une grande complexité qui engendre des difficultés majeurs en matière de logistique, planification et traitement des données. La grande équipe de l'évaluation britannique, en particulier, a eu beaucoup de difficulté à appliquer les items de base et les méthodologies recommandées. De cette expérience, elle a retenu combien il est important d'organiser des séances de planification conjointe avec toute l'équipe, avant d'entreprendre la mission.

Le facteur « moment » de l'évaluation et le durée passée sur le terrain

L'équipe française a effectué son évaluation, environ 10 mois après le passage de l'ouragan Mitch ; l'équipe britannique, environ un an plus tard. Tant de temps s'était écoulé depuis la catastrophe, que les réminiscences mémorisées des populations immédiatement après la phase d'urgence s'étaient estompées et une chronologie des décisions et des activités n'a donc pas été facile à établir. En outre, comme peu d'organismes disposaient de données de base suffisantes, leur estimation de l'impact des interventions a été, en majorité, subjective ; et compte tenu de la réalisation relativement « tardive », des deux évaluations, elles n'ont pu servir à réorienter les programmes en cours – raison pour laquelle, selon l'opinion actuelle, les organismes devront accorder une plus grande priorité à un meilleur suivi au cours des programmes de mise en oeuvre, plutôt qu'à des évaluations de haut profil après leur exécution.

A bien des égards, les opérateurs actifs sur le terrain offrent les connaissances les plus perspicaces sur la situation, cependant, les délais accordés aux évaluateurs sont trop courts pour leur permettre d'examiner correctement les questions ou les sujets énoncés dans les termes de référence. Dans l'évaluation britannique, par exemple, les évaluateurs ont choisi de porter leur attention sur les besoins prioritaires des populations touchées par la catastrophe, et de diagnostiquer si les organismes avaient répondu à leurs besoins de façon appropriée et efficace. La méthodologie participative que les évaluateurs ont adoptée reflète ce choix, mais peu de temps leur restait, bien entendu, pour examiner si les organismes britanniques avaient agi comme il convenait dans le contexte de la réponse à la catastrophe Mitch. Les besoins ont été mis en comparaison avec les activités financées par le DEC,

mais un renvoi systématique aux activités d'autres organismes et instances dans la région n'a pu se faire.

Les questions et les sujets à approfondir

L'équipe française a sélectionné plusieurs sujets qu'elle désire approfondir, les uns portant sur des secteurs clés (habitat, sécurité alimentaire et santé), les autres sur des thèmes transversaux (coordination, partenariats, aide et développement). Ce faisant, elle a traité des aspects fondamentaux de l'évaluation, comme l'adéquation, le facteur « temps » et la qualité technique des programmes, sans oublier de souligner les problématiques de coordination et de partenariat avec les acteurs locaux, ainsi que la qualité et la régularité des diagnostics des besoins.

L'équipe engagée par le DEC a commencé son évaluation avec une liste de questions plus précises portant en priorité sur la couverture géographique et le ciblage des communautés ; sur l'identification, la sélection et la participation des bénéficiaires ; et sur l'impact et la valeur des programmes par rapport aux activités entreprises par d'autres acteurs. En choisissant ces questions, l'équipe du DEC, tout comme son homologue français, s'est concentrée sur les mêmes aspects concernant les programmes sectoriels, et a également souligné la coordination et le partenariat. Dans l'évaluation du DEC, les aspects encadrant le rapport hommes/femmes des bénéficiaires ont aussi été examinés, mais de façon plus structurée que l'évaluation française, ainsi que les impératifs organisationnels auxquels font face les ONG britanniques : ceux-ci sont présentés dans « l'étude complémentaire » à l'évaluation (Lister 1999).

Responsabilisation et enseignements à retenir

Les conclusions et questions soulevées dans les rapports français et britanniques sont fort similaires. Pourtant, chacun d'eux semble avoir un objectif différent, le rapport français vise davantage les enseignements à retenir et le rapport britannique, davantage la responsabilisation. Quant à l'évaluation des résultats réalisés par les organismes, l'étude britannique suit une procédure plus formelle : dans le cadre des « règles du jeu » du DEC, dirigée par une équipe d'évaluateurs nommée par adjudication publique, qui suit des termes de référence spécifiques et dont le rapport final tombe dans le domaine public. Cette procédure n'était pas formelle pour l'étude française, qui s'est avérée être une initiative du Groupe URD ; celui-ci s'occupe d'approfondir un certain nombre de thèmes d'étude et de recherche dans divers contextes. En France il n'existe pas de disposition légale particulière pour qu'une évaluation tombe ou non dans le domaine public.

Points sectoriels à approfondir

Les deux évaluations mettent l'accent sur les lacunes relatives des pratiques actuelles adoptées par les ONG, comme on peut le constater dans leur réponse à la catastrophe Mitch, dans les domaines de la santé, de la sécurité alimentaire et de l'habitat.

Dans le secteur de la santé, malgré les plaintes et les avertissements lancés chaque fois qu'une catastrophe de cette magnitude se produit, des médicaments qui ne répondent pas aux besoins et dont les dates de péremption sont presque atteintes, continuent d'arriver, et sont même distribués¹⁰. Un point plus déterminant, toutefois, est qu'il ne suffit pas de se contenter d'assurer le contrôle épidémique et les premiers soins, outre les réparations d'urgence de l'infrastructure sanitaire, il faut aussi examiner les pratiques de gestion appliquées dans chaque pays aux systèmes de santé.

Quant à la sécurité alimentaire, en général, l'option la plus rapide et la plus « facile » est de fournir une aide alimentaire d'urgence. Mais les organismes ne savent pas encore bien comment passer de l'aide alimentaire au soutien pour le rétablissement de la production alimentaire, des marchés et du commerce au niveau local. Ceci exige non seulement des intrants différents, mais aussi une plus grande utilisation d'approches basées sur le crédit, ainsi qu'une connaissance plus approfondie de la biodiversité, des conditions climatiques, des systèmes agricoles et des mécanismes de marché, au niveau local. Le personnel d'urgence ne possède pas toujours cette connaissance, ni la patience pour l'acquérir.

L'habitat – la construction de nouvelles maisons ou la reconstruction de maisons endommagées – à distinguer des abris provisoires, est un secteur relativement nouveau, surtout pour la majorité des organismes orientés vers l'urgence et l'aide humanitaire. Les deux évaluations mettent en relief la complexité de ces programmes – sur le plan juridique, technique, social, économique et culturel – et le manque d'expertise et d'expérience de la plupart des organismes dans ces domaines. Il n'est pas surprenant que de tels programmes nécessitent des délais plus longs que pour d'autres activités d'aide. Dans ce domaine, deux actions semblent urgentes : un travail collectif pour répertorier les expériences ; et l'application de recommandations tirées d'expériences analogues antérieures.

Thèmes transversaux

Diagnostiques des besoins et des capacités

Contrairement à ce que l'on pourrait prévoir, après des décennies d'expérience, il est encore nécessaire de renforcer les méthodes de diagnostic et le savoir-

faire requis. Il est vrai que certaines contraintes « objectives » situationnelles, comme l'accès physique, sont tout à fait indépendantes du contrôle des organismes d'aide. Mais même lorsque les organismes font des diagnostics, ils pourraient souvent être meilleurs. Chaque étape de diagnostic est liée aux autres et a son propre but primaire : cerner les zones prioritaires au sein d'une zone géographique touchée plus large ; discerner les communautés ou autres groupes de la population qui doivent avoir priorité au sein d'une zone prioritaire plus large ; discerner les ménages ou catégories de personnes vulnérables ; et déterminer les besoins perçus comme prioritaires et les moyens appropriés de distribution/soutien. Si l'on cherche à savoir ce qui peut être soutenu, plutôt que ce qui doit être livré, l'attention se porte alors vers les capacités, le savoir-faire et les ressources locales, ce que l'on ignore souvent ou qu'on ne prend pas le temps d'inventorier.

Mouvements et moyens d'existence des populations

Une bonne partie de l'aide « d'urgence » pour répondre à la catastrophe Mitch est arrivée à un moment où de nombreuses zones commençaient à se rétablir. Les deux études cernent deux aspects étroitement liés – les mouvements des populations et leurs moyens d'existence – que tous les organismes n'ont pas toujours examiné à fond. Dans bien des cas, les populations désiraient rester *in situ*, même s'il s'agissait d'une zone à haut risque, car elles y avaient un lieu pour vivre et des sources possibles de revenu. Ailleurs, des personnes se sont retrouvées déplacées et/ou réinstallées, loin ou coupées des bassins de travail antérieurs. La protection ou le rétablissement des moyens d'existence et des opportunités d'emploi ne sont pas des problématiques dont les organismes se soucient généralement beaucoup ou pour lesquelles ils ont le savoir-faire requis¹¹. Et pourtant, de toute évidence, les « bénéficiaires » désignés les considèrent comme prioritaires.

Partenariats

Les deux études soulignent combien il est important de travailler conjointement avec les partenaires locaux et d'utiliser leurs connaissances et leur savoir-faire social. Mais elles révèlent aussi que les organismes ont besoin d'agir sur trois points : renforcer les capacités locales pour les accroître proportionnellement (*scaling-up*) ; offrir à leurs partenaires les compétences professionnelles leur permettant de répondre aux catastrophes ; et les soutenir avec une connaissance technique, lorsqu'ils s'engagent dans de nouvelles lignes d'activité. Les organismes ont d'abord tendance à choisir les « ONG locales » comme partenaires locaux ; et, bien

qu'elles ne s'attardent pas sur ce point, les études mettent aussi en lumière le rôle potentiel utile que pourraient jouer les autorités locales. Peu de données signalées ou diffusées montrent que les ONG oeuvrent avec les autorités locales, comme les municipalités, ou le renforcement de leurs capacités. Ce domaine mérite d'être approfondi.

Coordination

Un sujet qui revient pratiquement dans toutes les évaluations des activités humanitaires, partout dans le monde, est celui d'une mauvaise coordination ; à ceci s'ajoute le fait que les organismes admettent avec du recul qu'une meilleure coordination (entre eux, mais aussi entre eux et les autorités locales) aurait pu éviter certaines difficultés majeures. Il semble qu'ils possèdent peu d'expérience institutionnalisée et de savoir-faire pour élaborer des mécanismes de coordination ou en préciser les fonctions et objectifs. Nombreux soutiennent également que la nécessité d'agir rapidement relègue la coordination au second rang des priorités. Ils admettent toutefois moins facilement la lourde part que jouent les intérêts personnels des institutions dans les décisions des organismes d'aide. Une fois de plus, il semble nécessaire dans ce domaine de repenser certains aspects et de donner des conseils aux équipes.

Le *scaling-up* politique

La réponse aux urgences s'effectue, en fait, au niveau de la communauté, c'est-à-dire, au niveau « micro » du projet. Les deux évaluations attirent toutefois l'attention sur le fait que les activités de projet doivent être interprétées dans un contexte politique, économique, social et stratégique plus large, dès qu'elles ne se contentent plus seulement de sauver des vies. Il se peut que ce contexte soit indépendant du contrôle des ONG, mais il est néanmoins influencé par les campagnes qu'elles font, et dans lesquelles les organisations locales peuvent être très actives et compétentes.

Repenser la « réponse aux catastrophes » Planification préalable aux catastrophes

Bon nombre d'organismes du DEC admettent que, bien qu'ils soient arrivés dans la région après l'ouragan Fifi en 1975, ils n'étaient pas du tout préparés pour Mitch, malgré la fréquence des situations d'urgence dans la région. Suite à Mitch, tous les organismes du DEC ont intégré la planification préalable aux catastrophes dans leurs plans et ont envisagé de fournir une formation et un soutien à leurs partenaires locaux. Cependant, très peu de coordination existe dans cette région et de nombreuses organisations suivent la même procédure pratiquement sans aucun échange fructueux d'idées ou de ressources. Plusieurs

instances internationales et grands réseaux envisagent la planification préalable aux catastrophes du point de vue régional et débattent les mêmes mesures potentielles : des bases de données régionales sur les ressources humaines ; la disponibilité de fonds d'urgence régionaux ; et la localisation adéquate des stocks de matériel de communications en cas d'urgence, dont les téléphones cellulaires et les radios, et le matériel de sauvetage. Mais il est bien connu qu'une planification préalable aux catastrophes est difficile à maintenir à un niveau satisfaisant, car la mémoire institutionnelle a tendance à être courte et d'autres priorités se disputent les ressources financières et humaines.

Repenser « l'aide d'urgence »

Les deux évaluations laissent entendre que ce qu'on appelle « l'aide d'urgence » peut être, en réalité, « l'aide de relance ». L'équipe française fait remarquer que les toutes premières actions de « recherches et sauvetage » qui sauvent des vies sont en majeure partie entreprises par les populations locales ; la majorité des acteurs internationaux arrivent trop tard. De même, dans l'évaluation britannique, il ressort qu'une bonne partie des fonds du DEC, recueillis pour l'aide « d'urgence », a en fait été affectée aux activités de relance et de réhabilitation. Dans les deux rapports, les observations convergent fortement vers la vulnérabilité et le risque, ainsi que vers les limites et les inadéquations fondamentales de l'aide d'urgence pour y remédier. Certes, l'humanitaire peut contribuer, en grande partie, à sauver des vies, mais ce type d'aide et ses pourvoyeurs ne sont guère compétents à aider les populations à retrouver des sources de revenu ou à rétablir leurs moyens d'existence. Quant à l'aide d'urgence, elle demeure encore moins apte à résoudre les vulnérabilités profondes qui sont le fruit de phénomènes politiques, économiques et sociaux. Dans ces évaluations, ce qu'affirment souvent certains est implicitement mis en doute, notamment, que l'aide d'urgence comble provisoirement un fossé, afin de « ramener les choses à la normale ». Pour bien des populations touchées par une catastrophe, il se peut qu'elles ne retrouvent jamais complètement une vie normale, tout au moins à moyen terme ; elles sont encore moins susceptibles d'y parvenir sans changement fondamental de la scène politique et économique. Il se peut même que les programmes « d'aide » mal conçus empêchent les familles de se rétablir : lorsqu'un regroupement de population est créée sans se demander si des bassins de travail existent ou lorsque la dette d'un ménage augmente en raison du passage rapide à des programmes reposant sur le prêt. Seule l'aide de développement peut espérer réduire leur vulnérabilité structurelle. « L'aide de développement » exige que les

organismes travaillent de façon « développementale » avec l'aide humanitaire, qui elle-même a souvent sa propre bureaucratie et ses propres contraintes de procédures. En bref, c'est utiliser le mauvais outil pour la bonne cause. Reste à savoir pourquoi seulement l'aide humanitaire devrait être souple et pourquoi l'aide de développement (c'est-à-dire, l'aide provenant des budgets pour le développement) ne pourrait pas être livrée plus rapidement et de façon plus souple.

L'humanitaire et le développement « côte à côte » : le « *contiguum* »

Les organismes du DEC et leurs partenaires locaux ne se sont parfois pas entendus sur un point : fallait-il ou non mettre en attente les programmes de développement en cours, afin de concentrer tous les efforts à l'urgence ? C'est ce qui s'est produit, en grande partie, dans la phase critique après le passage de Mitch. Quelques mois plus tard, de nombreux organismes ont progressivement repris leurs activités dans les programmes antérieurs à Mitch, notamment, en dehors du Honduras où la destruction était moins étendue.

Dans bien des cas, les organismes ont été incapables de combiner l'expertise et le savoir-faire du personnel des services d'urgence et régionaux. Parfois, peu de conseils du service d'urgence ont atteint le pays ou l'équipe de terrain ; plusieurs organisations partenaires locales ont signalé ne rien recevoir du tout comme conseil d'urgence. Le manque d'expérience en Amérique latine et de compétences linguistiques appropriées dans les services d'urgence est en partie responsable de cette lacune, outre les différences entre les perspectives d'urgence et de développement, telles qu'elles sont perçues. De ce fait, les services régionaux n'ont pas été disposés à demander des conseils spécifiques et les services d'urgence, à les fournir. Dans d'autres cas, les services d'urgence n'ont pas tenu compte de la connaissance régionale dans leurs actions.

L'équipe française recommande que du personnel compétent et expert en matière de développement fasse partie des équipes répondant à une crise, lorsqu'elles en ont terminé avec les « recherches et sauvetage ». Cette inclusion ne doit pas attendre que les programmes de « relance » et de « réhabilitation » aient commencé, car ces personnes ont une contribution importante à faire dans la phase de diagnostic et de planification.

Les antagonismes manifestes entre les programmes d'urgence et de développement reflètent comment le système de l'aide internationale est organisé sur le plan institutionnel, financier et en termes de profils du savoir-faire. Essentiellement, les

paradigmes – qui ne sont pas habituellement exprimés – ont un effet profond sur l'analyse d'une difficulté et sur la manière de la résoudre. Ce sont pourtant des visions nouvelles par rapport aux visions « traditionnelles » (cf. Tableau 3).

Les rôles d'un donateur

Les deux rapports soulignent les conséquences négatives des courts délais impartis par les donateurs pour investir les fonds d'urgence dans des activités – en majorité de relance – après une urgence. Le délai de six mois impartit par le DEC pouvait être

modifié, mais comme des fonds étaient disponibles après cette date pour être réattribués, les organismes ont perdu leur droit automatique à une part de ces fonds, après ce délai. Les contraintes se sont donc accrues sur le terrain et, en conséquence, la planification et les décisions d'achats ont été inadéquates.

Les organismes avaient d'autres sources de financement, mais pendant les six premiers mois après Mitch, une part importante des fonds qu'ils ont reçus provenaient du DEC, compte tenu des nombreuses donations inattendues recueillies après

Tableau 3 : Réponse à la catastrophe : nouvelles visions par rapport aux visions traditionnelles¹²

Visions « traditionnelles »	Visions nouvelles
Une catastrophe est un événement naturel	Une catastrophe est un événement naturel, dont les principaux effets sont d'origine structurelle dans la société touchée. La majorité des victimes sont des pauvres
Nous devons apporter une assistance pertinente et les services de base aux victimes	La population touchée est constituée de personnes à fortes potentialités et capacités pour résoudre ses problèmes
Les gouvernements et les ONG doivent s'organiser pour apporter ses services de base	Les populations touchées doivent se réorganiser pour définir leurs besoins, organiser les services, se coordonner avec les pourvoyeurs d'aide, et négocier avec les acteurs extérieurs autour de l'assistance appropriée et son contrôle
La priorité est au court terme et à la distribution de l'assistance pertinente	La planification est à la fois à court terme et à moyen et long termes, en tenant compte du besoin de relogement, de la réhabilitation économique, du redressement social et psychologique, de la réforme et du développement durable
Les pourvoyeurs d'aide se concentrent sur les difficultés, les besoins et les points faibles	Les pourvoyeurs d'aide voient les problèmes et les besoins, mais tiennent aussi compte des capacités des populations locales et de l'occasion de les renforcer
Le diagnostic et l'analyse sont effectués par des experts « objectifs »	Le diagnostic et l'analyse sont effectués conjointement par des groupes de la population et par des spécialistes qui collaborent pour s'assurer que les recommandations sont appliquées
Les intervenants extérieurs essaient de façonner les organisations locales à leur image	Les organisations locales sont considérées comme légitimes pour mobiliser la population locale, afin de répondre à leurs propres difficultés
Les organisations des populations touchées peuvent causer des difficultés politiques	Les organisations de la population touchée peuvent et doivent avoir un impact et une influence sur la reconstruction
La reconstruction est un « retour à la normale », et le rétablissement des services de base, un indicateur important que l'objectif a été atteint	La reconstruction est une opportunité pour la réforme, la création de nouvelles formes de vie, le travail et l'organisation, fortifiant la dignité et la voix des

l'appel de fonds Mitch. Les organismes ont souvent mentionné que, comme ils n'avaient pas reçu au bon moment d'information concernant les fonds de l'appel, leur planification en avait souffert ; cette lacune était due, en partie, aux mauvaises communications entre les sièges et les bureaux de terrain, mais aussi en partie au type de système du DEC. Plusieurs organismes ont signalé avoir été informés que leur budget avait pratiquement doublé en mars ; d'autres, que de grosses sommes d'argent devaient être dépensées juste avant la « date limite » de mai ; et d'autres encore ont été informés après « la date limite » que des fonds avaient été disponibles. Un délai de six mois convient mieux à des opérations d'aide d'urgence qu'à des activités visant à la réhabilitation et au rétablissement des moyens d'existence, mais dans ce cas, la souplesse des délais accordés par les donateurs a permis aux organismes d'excéder les limites et de passer rapidement à une activité de soutien de « relance » et de « réhabilitation ».

Quant aux rapports à remettre aux donateurs, ils peuvent s'avérer être une charge supplémentaire pour le personnel de terrain, en fonction de leur type, de la date de soumission et de leur fréquence. Cependant si des limites ne sont pas fixées pour les rapports et qu'ils ne sont pas normalisés, les évaluateurs auront de la difficulté à faire des comparaisons entre les organismes qui entreprennent le même genre d'activités. Comme les travaux de base doivent être effectués par le personnel basé sur le terrain, des instructions précises et un soutien doivent leur être donnés, avant qu'ils établissent les rapports. Le personnel de terrain de certains organismes a exprimé le désir que les donateurs insistent davantage pour qu'une coordination s'organise entre les organismes et que de plus gros efforts soient déployés pour la faciliter, par exemple, en rassemblant et en faisant circuler les documents de planification des différents organismes. Finalement, il a été suggéré que les tribunes pour lancer des appels de fonds jouent un rôle plus actif dans le domaine de l'éducation publique, notamment, en informant que non seulement le travail d'urgence est nécessaire, mais aussi la réhabilitation, deux activités auxquelles, bien souvent, moins de fonds sont accordés.

Il serait peut-être utile que les ONG liées au DEC, à la Fondation de France, à la Chaîne du Bonheur et à d'autres « tribunes de collecte de fonds » se rencontrent pour échanger leurs expériences et leur points de vue sur la gestion de leur activité, ainsi que sur leurs rôles et responsabilités.

Leçons à retenir

Pour progresser, il est indispensable de tenir compte des expériences passées. Il est vrai que chacune se rapporte à un contexte spécifique, mais il est possible d'appliquer à d'autres situations les enseignements généraux tirés des rapports sur la réponse à la catastrophe Mitch.

Rédiger des rapports et faire des évaluations ne constituent pas en soi un apprentissage. L'important est que les leçons tirées soient diffusées et intégrées aux programmes de formation du personnel et des directeurs. Une fois de plus, une collaboration interorganisations est fort possible – et des avantages potentiels en résulteront – à la fois au niveau des sièges et au niveau du terrain. Tous les organismes et leurs homologues affirment qu'ils sont ressortis plus forts de leur expérience de Mitch. Des organisations oeuvrent actuellement dans de nouveaux secteurs et dans de nouvelles zones géographiques, et bon nombre d'organisations locales estiment qu'elles sont davantage crédibles aux yeux des instances nationales et internationales, ainsi qu'aux yeux des communautés qu'elles servent.

Au niveau des sièges, l'équipe française recommande qu'un groupe de réflexion, comme la Task Force Mitch, serve à l'avenir à réunir gouvernements, pourvoyeurs de fonds et ONG, et à renforcer les liens entre eux. En tant que tribune inter-organisations, le Groupe URD et ses membres sont potentiellement mieux placés pour continuer à mentionner l'évaluation de l'ouragan Mitch, tandis que les consultants du DEC, une fois leur rapport final remis, ont laissé à chaque membre du DEC la tâche d'étude organisationnelle.

Pour les équipes de terrain, les rapports Mitch, ainsi que d'autres, soulignent tous la nécessité d'une « unité de soutien pour la coordination et les évaluations », d'une « unité de suivi stratégique » ou d'un « bureau d'étude », ayant un personnel qui puisse : se tenir à l'écart des tâches quotidiennes ; maintenir une perspective plus large ; suivre et analyser les développements ; attirer l'attention sur des problématiques qui semblent avoir été ignorées et sur les liens qui doivent être forgés ; et mettre leur connaissance et leur expertise à la disposition de tous. Tout ceci entraîne des coûts, mais des coûts bien moins élevés qu'une expérience acquise par tâtonnements continuels. Même si ces dépenses optionnelles ou facultatives ne sont pas à la charge des organisations d'aide, elles sont bénéfiques pour la qualité des actions menées et donc pour les bénéficiaires.

Organismes à contacter

CIET international

847a 2nd Avenue, Suite 387
New York, NY 10017, USA
Tél. : +1 (212) 242 3428
Fax : +1 (212) 242 5453
Email : cietinter@ciet.org
Site Web : <www.ciet.org>

Disasters Emergency Committee

52 Great Portland St
London W1N 5AH
Royaume-Uni
Tél. : +44 (0) 20 7580 6550
Fax : +44 (0) 20 7580 2854
Site Web : <www.dec.org.uk>

Groupe URD

La Fontaine des marins
26170 Plaisians
France
Tél. : +33 (0) 4 75 28 29 35
Fax : +33 (0) 4 75 26 64 27
Site Web : <www.urd.org>

Chaîne du Bonheur

Rue des Maraîchers 8
Boîte postale 132
1211 Genève 8, Suisse
Tél. : +41 (22) 322 15 20
Fax : +41 (22) 322 15 39
Site Web : <www.bonheur.ch>

Fondation de France

40 avenue Hoche
75008 Paris
France
Tél. : +33 (0) 1 44 21 31 00
Fax : +33 (0) 1 44 21 31 01
Site Web : <www.fdf.org>

Pan American Health Organization

525 Twenty-third Street, NW
Washington DC 20037, USA
Tél. : +1 (202) 974 3000
Fax : +1 (202) 974 3663
Site Web : <www.paho.org>

Notes

- ¹ La distinction entre « diagnostic des dégâts » et « diagnostic des besoins » prête à confusion. Bien qu'étroitement liés, ils ne sont pas similaires et exigent chacun des méthodes différentes. « Le diagnostic des dégâts » est l'estimation des dégâts subis par l'infrastructure physique, ainsi que des pertes économiques résultant des dégâts causés à la capacité productive, aux valeurs immobilisées et aux capitaux. « Le diagnostic des besoins » est l'estimation des besoins des personnes et des groupes, qui peuvent être plus immédiats et évoluer plus rapidement.
- ² Se référer à la Lettre d'information 14 du RRN intitulée « Réforme de l'administration de l'aide française », juin 1999, p. 13.
- ³ Le Groupe URD exerce des activités de recherche, de formation et d'évaluation, ainsi qu'un rôle de lobby. Pour toute information complémentaire, se référer au « Groupe Urgence-Réhabilitation-Développement », *ibid.*, p. 15.
- ⁴ Au sujet de la revue et réforme de 1995-96, ainsi que du lancement du 'nouveau' DEC, cf. John Borton, 'Un « nouveau » DEC' (*A "New" Disasters Emergency Committee*), Lettre d'information 8 du RRN, mai 1997, p. 12.
- ⁵ Abraham de Kock, « La réponse du PAM au cyclone Mitch : une nouvelle approche », Lettre d'information 16 du RRN, mars 2000, p. 13.
- ⁶ Thalia Kidder, « Le rôle de l'épargne et des remises de fonds dans les situations instables : réflexions après l'ouragan Mitch », Lettre d'information 14 du RRN, juin 1999, p. 7.
- ⁷ *Swiss Disaster Relief*, bras opérationnel du bureau de l'aide humanitaire de la Confédération helvétique, a fourni immédiatement une aide de « recherches et sauvetage », mais comme bien d'autres, son grand programme de « réponse à l'urgence » n'a été conçu et n'a reçu les ressources nécessaires qu'au début de 1999, soit deux mois environ après le passage de l'ouragan.
- ⁸ Peter Uvin, « Lutte contre la faim au niveau de la communauté : voies menant au *scaling-up* » (*Fighting Hunger at the Grassroots: Paths to Scaling-Up*), *World Development*, vol. 23, n° 6, pp. 927 à 939.
- ⁹ L'Amérique centrale 15 mois après : une reconstruction sans transformation, Lettre d'information 16 du RRN, mars 2000, pp. 9 à 11.
- ¹⁰ Se référer, par exemple, aux 'Pharmaciens sans frontières', <www.psf-pharm.org>.
- ¹¹ L'aide suisse en cas de catastrophe, par exemple, a accordé à son programme humanitaire un délai de deux ans, mais même à la moitié de l'an 2000, plus de 18 mois après Mitch, son soutien pour les activités génératrices de revenu ne constituait qu'un petit pourcentage de son budget total, dont la majeure partie avait été affectée aux réparations de l'infrastructure et aux dons d'aide.
- ¹² Tom Lent, Diana Garcia, Rogelio Gomez-Hermosillo et Oscar Jara, *Paradigmas ante Situaciones de Emergencia*, 1998.

Bibliographie

P. Wiles, M. Bradbury, M. Buchanan-Smith, S. Collins, J. Cosgrave, A. Hallam, M. Mece, N. Norman, A. Prodanovic, J. Shackman et J. Watson, *Independent Evaluation of Expenditure of DEC Kosovo Funds: Phases I and II, April 1999–January 2000*, 3 vols (Londres: Overseas Development Institute, août 2000)

A. Suhrke, M. Barutciski, P. Sandison et R. Garlock, *The Kosovo Refugee Crisis: An Independent Evaluation of UNHCR's Emergency Preparedness and Response* (Genève: UNHCR, février 2000)

J. Telford, *Coordination in the 1999 Kosovo Refugee Emergency* (Albanie: The Emergency Management Group (EMG), janvier 2000)

R. Young, *Bangladesh 1998 Flood Appeal: An Independent Evaluation* (London: Disasters Emergency Committee (DEC), janvier 2000)

Evaluation of Danish Humanitarian Assistance 1992–98: Synthesis Report (Copenhague: ministère danois des Affaires étrangères, novembre 1999)

Review of the Evaluation Capacities of Multilateral Organisations (Canberra: Australian Agency for International Development (AusAID), mai 1998)

UNHCR/PAM Joint Evaluation of Emergency Food Assistance to Returnees, Refugees, Displaced Persons and Other War-Affected Populations in Bosnia and Herzegovina (Rome: Secrétariat pour le Conseil d'administration du PAM, avril 1998)

Gunnar Sorbo, Joanna Macrae et Lennart Wohlgemuth, *NGOs in Conflict: An Evaluation of International Alert* (Bergen: Chr. Michelsen Institute (CMI), 1997)

Bayo Adekanye, et al., *Norwegian Church Aid's Humanitarian and Peace-Making Work in Mali*, juin 1997

Réseau pour la facilitation et le contrôle du suivi de l'évaluation conjointe (JEFF), *The Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda: A Review of Follow-up and Impact Fifteen Months After Publications*, juin 1997

Alistair Hallam, Kate Halvorsen, Armino Miranda, Pamela Rebelo, Astri Suhrke et Janne Lexow, *Evaluation of Norwegian Assistance to Peace, Reconciliation and Rehabilitation in Mozambique* (Oslo: ministère des Affaires étrangères du Royaume de Norvège, mai 1997)

Evaluation of Norwegian Assistance to Prevent and Control HIV/AIDS (Oslo: ministère des Affaires étrangères du Royaume de Norvège, avril 1997)

Raymond Apthorpe, Annemarie Waeschle, Philippa Atkinson, Fiona Watson, Gilbert Landart et Rick Corsino, *Protracted Emergency Humanitarian Relief Food Aid: Toward 'Productive Relief'*, Evaluation de la politique des programmes de 1990 à 1995 pour les opérations assistées par le PAM concernant les réfugiés et les personnes déplacées au Liberia, au Sierra Leone, en Guinée et en Côte d'Ivoire (Rome: PAM, octobre 1996)

Edward Clay, Sanjay Dhiri et Charlotte Benson, *Joint Evaluation of European Union Programme Food Aid: Synthesis Report* (Londres: Overseas Development Institute, octobre 1996)

Richard Brennan, David Horobin, Renee Rogers et Peter Wiles, *International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies: Review of the Tajikistan Programme (Final Report)*, septembre 1996

Ataul Karim, Mark Duffield, Susanne Jaspars, Also Benini, Joanna Macrae, Mark Bradbury, Douglas Johnson, George Larbi and Barbara Hendrie, *Operation Lifeline Sudan: A Review*, July 1996

Klaus Nyholm, Jorgen Kristensen, Klavs Wulff, Jaana Torronen, Emery Brusset et Lars Christensen, *Thematic Evaluation of Finnish Humanitarian Assistance* (Helsinki: Département du ministère finlandais des Affaires étrangères pour la Coopération internationale au développement, juillet 1996)

A. P. Wood, H. J. Ketel et R. Apthorpe, *Beyond Belief: Towards Best Practice for Disaster Prevention, Preparedness and Relief in the Horn of Africa* (Stockholm: SIDA - Département pour l'évaluation et l'audit interne, 1995)

Edward Clay, John Borton, Sanjay Dhiri, Anil Das Gupta Gonzalez et Carlo Pandolfi, *Evaluation of ODA's Response to the 1991-1992 Southern African Drought*, 2 vols (Londres: Overseas Development Administration, avril 1995)

Wiert Flikkema, Georg Frerks and Ted Kliet, *Humanitarian Aid to Somalia: Evaluation Report* (The Hague: Unité du ministère néerlandais des Affaires étrangères pour la revue des opérations, 1994)

R. Apthorpe, H. Ketel, M. Salih et A. Wood, *What Relief for the Horn? SIDA-supported Emergency Operations in Ethiopia, Eritrea, Southern Sudan, Somalia and Djibouti* (Stockholm: Swedish International Development Cooperation Agency (SIDA), décembre 1994)

Steven Hansch, Scott Lillibridge, Grace Egeland, Charles Teller and Michael Toole, *Lives Lost, Lives Saved: Excess Mortality and the Impact of Health Interventions in the Somalia Emergency* (Washington DC: Refugee Policy Group (RPG), November 1994)

David M. Callihan, John Eriksen and Allison Butler Herrick, *Famine Averted: The United States Government Response to the 1991/92 Southern Africa Drought*, Rapport de synthèse de l'évaluation, Washington DC, juin 1994

Steve Jones, Yasmin. H Ahmed, John Cunningham, Naushad Faiz, Ainun Nishat et Ian Tod, *Evaluation/ Review of the ODA-Financed Relief and Rehabilitation Programmes in Bangladesh following the Cyclone of April 1991*, 2 vols (Londres: Overseas Development Administration (ODA), juin 1994)

RESEAU DES PRATIQUES ET POLITIQUES HUMANITAIRES

Historique

Le **Réseau des pratiques et politiques humanitaires (HPN)** est le nouveau nom donné au Réseau d'aide d'urgence et réhabilitation (RRN). Il a été inauguré en 1994, en réponse aux recherches qui ont révélé que des lacunes substantielles existaient entre les exécutants et les décideurs dans le domaine humanitaire, et que le secteur faisait preuve de faiblesses importantes dans ses capacités à tirer des enseignements et à être plus « fondé sur la connaissance ».

Objet

Stimuler des analyses critiques, promouvoir l'apprentissage professionnel et le développement de ceux qui participent directement ou indirectement à l'action humanitaire, et améliorer les pratiques.

Objectifs

Offrir des analyses et principes directeurs pertinents et utilisables pour la pratique humanitaire, ainsi que des renseignements récapitulatifs sur la politique et les développements institutionnels pertinents dans le secteur humanitaire.

Activités

- **Publier en trois formats** : les Etudes sur les bonnes pratiques (une fois par an), les Dossiers thématiques (quatre à six fois par an), et les Lettres d'information (deux fois par an). Toutes les publications sont rédigées en anglais et en français.
- **Animer un site Web d'enseignement** : c'est l'un des sites clés de référence pour les acteurs humanitaires.
- **Collaborer avec des réseaux « partenaires » internationaux** : afin d'accroître le nombre de ceux qui atteignent le **HPN** et offrir des avantages mutuels aux réseaux participants.
- **Organiser, à l'occasion, des séminaires sur des sujets particuliers** : afin de permettre aux exécutants, décideurs et analystes de se rencontrer

Audience cible du HPN

Les personnes et les organisations qui participent activement à l'action humanitaire. Egalement ceux qui cherchent à obtenir de meilleurs résultats aux niveaux international, national et local – en particulier, les directeurs opérationnels à mi-niveau, le personnel dans les services de la politique, et les formateurs.

Tout en étant un projet et un Réseau de son propre droit, le **HPN** existe au sein du Groupe pour la politique humanitaire (*Humanitarian Policy Group*) à ODI. L'objectif est non seulement d'assurer des possibilités étendues d'établissement de réseaux et de dissémination, mais aussi de placer le HPN dans un « centre d'excellence » plus large qui renforce l'impact du travail du **HPN**.

Financement

Le **HPN** reçoit le soutien du DFID, de DANIDA, de SIDA et de USAID/OFDA.