

# **CAPITALISER SUR L'EVALUATION DES INTERVENTIONS**

## **LIEES A L'OURAGAN MITCH :**

### ***Un outil pour la préparation à la gestion de catastrophes naturelles de grande ampleur***

#### **PROJET D'APPUI A LA CAPITALISATION**

#### **DES OPERATIONS " MITCH "**

#### **PAR LE GROUPE**

#### **URGENCE – REHABILITATION - DEVELOPPEMENT**

### **1. JUSTIFICATION DU PROJET**

L'augmentation de la fréquence, de l'intensité et de l'impact des catastrophes naturelles au cours des deux dernières années a attiré l'attention de certains membres du groupe. Si les causes et conséquences de ces catastrophes naturelles sont assez différentes de celles des urgences humanitaires complexes liées à des conflits, un certain nombre de paramètres sont assez similaires. L'actualité de l'Amérique Centrale, et notamment l'ouragan MITCH, place cette problématique au cœur des préoccupations du Groupe URD. En effet, une énergie et des ressources importantes ont été mobilisées par la Communauté Internationale, mais déjà, après quelques mois, les débats sur l'adéquation de certaines interventions et sur la suite des opérations de secours d'urgence émergent.

Ces problématiques ne sont pas réellement nouvelles. Elle se sont posées après le tremblement de terre d'El Asram en Algérie, et de celui d'Arménie. Plus récemment, les grandes inondations au Bangladesh, en Chine et en Afrique (liées à El Nino) les ont remis dans l'actualité. Enfin, le passage de l'ouragan MITCH en Amérique Centrale les a fait revenir au coeur des débats. Depuis les années 80, la France et l'Europe, la première de par ses acteurs étatiques et ses opérateurs associatifs, la deuxième de par ses soutiens financiers, sont présentes sur ces grands désastres. Au cours des années, les méthodes d'interventions se sont raffinées et les moyens d'action ont évolués.

Le groupe URD, en tant que groupe de recherche opérationnelle sur les méthodes et la conception des programmes, développe divers travaux et études transversales autour des pratiques mises en place par les acteurs humanitaires et de développement, avant, pendant et après les crises. C'est donc tout naturellement que ce projet de suivi des opérations "MITCH" est né, dans la suite logique des travaux en cours et sous l'impulsion de différents membres du Groupe.

Cette initiative n'est pas isolée : Tant dans le cadre onusien que dans le contexte européen (notamment en liaison avec le consortium des ONG européennes VOIVE), et tant aux niveaux multilatéraux que bilatéraux et associatifs, de multiples réseaux et stratégies d'évaluation se mettent en place. L'implication de la France au niveau étatique dès les premiers jours après la catastrophe puis au niveau associatif dans les semaines et mois qui ont suivi a été importante. A la réponse rapide des ressources de "l'Humanitaire d'Etat" (sécurité civile, moyens logistiques de l'armée, etc.) a fait suite une mobilisation importante de la société civile, notamment via la Fondation de France. Les entreprises n'ont pas été de reste. L'expérience montre que dans de nombreux pays détruits par des

catastrophes, les appétits s'aiguisent avec l'espoir des grands budgets multilatéraux de reconstruction : Les budgets escomptés de la Banque Mondiale ou de la Banque Inter-américaine de Développement dépassent en général largement les autres enveloppes bilatérales et multilatérales. Pour quels impacts et quels impact à court, moyen et long termes ?

C'est dans ce cadre que l'initiative du Groupe URD a trouvé un ancrage au sein de la dynamique paritaire mise en place par le Groupe de travail Urgence-Reconstruction-Développement de la Commission Coopération Développement (CCD-UD).

Avec quels outils, pour quels résultats et avec quelles implications pour le futur ? Il importe de faire collectivement un bilan des opérations de "l'après MITCH" et d'en tirer les leçons, afin qu'ensemble les acteurs puissent capitaliser autour de cette expérience dans un but d'apprentissage collectif et de préparation aux désordres à venir.

## 2. Axes de recherches opérationnelles

Les axes de recherche explicités ci-après ont été déterminés en fonction de leur pertinence vis-à-vis des grands enjeux de méthode d'intervention à l'occasion des catastrophes, et validés au sein du Groupe de travail CCD-UD.

### 2.1. LA JONCTION URGENCE-REHABILITATION-DEVELOPPEMENT :

Les analyses préliminaires menées dans la région touchée par l'ouragan MITCH ont démontré deux points :

- Les vulnérabilités pré-existantes à la catastrophe ont été exacerbées par celle-ci ;
- Ces vulnérabilités avant-crise expliquent aussi largement la gravité de l'impact de cette dernière.

La reconstruction post-MITCH devra tenir compte des conditions qui ont participé à créer ces niveaux de vulnérabilité préalables et éviter de les reproduire ou de les accentuer.

#### **Urgence-développement ;**

Aujourd'hui en Amérique Centrale, les secours d'urgence (aide alimentaire, médicaments, etc...) sont essentiels et constituent la majorité des aides apportées par les différents acteurs impliqués sur le terrain. Cependant, les demandes des populations et des gouvernements, concernant le soutien aux productions locales, la remise en état des plantations de bananiers et de café, apparaît aussi comme une priorité. Entre distribution de semences et aide alimentaire, l'équilibre difficile à trouver constitue la base d'une aide humanitaire intelligente. L'urgence est alors vue comme une contrainte temporelle plutôt qu'un mode opératoire. Les techniques de développement doivent se mettre en place dès les premiers temps. Cette jonction urgence-développement, point de rencontre dès 1993 des divers opérateurs membres du groupe URD, reste d'actualité. Divers travaux ont déjà été produits et expérimentés. Les opérations menées actuellement en Amérique Centrale s'inscrivent naturellement dans cette démarche.

#### **Ou développement-urgence ;**

Toutes les régions des pays "sinistrés" n'ont pas été atteintes au même degré. Les besoins y sont donc différents, et si l'aide alimentaire n'est pas utile, il s'agit de protéger certaines zones des impacts "secondaires" de MITCH. Si les productions ont été épargnées par l'ouragan, comment s'assurer que les efforts ne seront pas réduits à néant par l'ouragan "de l'aide internationale"... ?

Faire un diagnostic de la situation de façon fine, en prenant en compte les différences géographiques dans ce cas particulier, constitue un impératif. Le "*primum, non nocere*" d'Hypocrate prend toute sa signification. L'appui au diagnostic, ainsi que l'échange d'information entre différents opérateurs

impliqués dans des zones diverses est un des buts du Groupe qui restera donc vigilant pour le cas particulier de l'Amérique Centrale.

### **Déjà la reconstruction ;**

Dès les premiers jours, la reconstruction des ponts et des routes s'imposait comme une priorité. Pour transporter l'aide humanitaire, mais aussi pour permettre aux planteurs qui avaient réussi à sauvegarder une partie de leur récolte de la vendre. Pour l'ensemble des pays sinistrés, les besoins sont énormes au niveau de la reconstruction proprement dite. Mais de quelle reconstruction parle-t-on ? Les nouveaux gouvernements veulent mettre sur pied de "nouvelles politiques, bâtir de nouvelles sociétés".

Au Nicaragua, le gouvernement a exprimé sa volonté de restructurer un nouveau système de communication terrestre, adapté aux nouvelles données de la circulation des hommes et des biens en Amérique Centrale et entre celle-ci et ses voisins au Sud et au Nord, le réseau existant depuis des décennies étant devenu inadéquat.

### **La question foncière**

Dans des pays à tenure foncière souvent précaire, un événement tel que MITCH tend à redistribuer les cartes. Les équilibres entre la présence illégale de squatters (zone urbaine ou péri-urbaine) ou de petits paysans (en zone rurale) mais acceptée (par les grands propriétaires ou l'Etat) sont rompus lorsqu'il s'agit de reconstruire un habitat, souvent en dur, ou de remettre en valeur des zones agricoles avec l'argent de l'aide internationale.

Comment cette question est-elle gérée, y compris dans ses subdivisions urbaine ou rurale, par les autorités (au niveau local et national), les propriétaires, les ONG nationales et internationales, les groupements ou syndicats de paysans, les acteurs bilatéraux et multilatéraux ?

Quelle est la réalité, sans doute multi-facette de cette question ? Comment est-elle gérée dans les différents contextes et par les différents acteurs ? Quel impact une mauvaise gestion de cette question pourrait-elle avoir ? Y-a-t-il une chance pour la faire prendre en compte lors des grandes discussions sur la reconstruction et la réduction ou remise de la dette ?

Ce sont autant de sujets qu'il faudra aborder et pour lesquels le travail de recueil d'information, de capitalisation des expériences et de débat sont essentiels. Ces problématiques dépassent en effet largement le cas de l'Amérique Centrale et les enseignements qui en seront tirés auront sans doute un large domaine d'application.

## **2.2. LE PARTENARIAT**

### **Partenariats inter-états :**

De nombreuses relations inter-étatiques ont été mises en jeu : Dans le cadre de la solidarité entre pays hispaniques, dans celui des accords économiques inter-américains ou à travers les accords de Bretton Wood, des partenariats existaient. Comment ceux-ci ont-ils été valorisés ou ignorés ? Quelles conditionnalités ont-elles été instaurées, par exemple pour la réduction de la dette ?

### **Une longue histoire de l'aide internationale dans la région à valoriser,**

Pour un diagnostic fin, tel qu'évoqué précédemment, pour une efficacité accrue face à l'ampleur des besoins, pour une réhabilitation pertinente, prenant en compte tous les enjeux qu'elle représente...en bref, pour un contact direct avec la société civile directement victime et actrice dans ce contexte, le partenariat local s'impose. Les OSI connaissent le contexte des différents pays d'Amérique Centrale de par leur engagement dans le passé et ont développé toute une gamme de partenariats avec des ONG locales, avec des représentants des gouvernements. Aujourd'hui, ces contacts et ces relations représentent un atout à exploiter pour mettre en place des stratégies adéquates. Si ces relations de partenariat sont bien connues des "développeurs", elles le sont moins des "urgentistes". L'échange

d'expériences à ce sujet à été un des points forts des diverses rencontres au sein du Groupe URD, entre ONG de développement et ONG d'urgence. Le Groupe s' intéresse donc naturellement à la diversité des relations de partenariat, dans ce contexte particulier de l'Amérique Centrale.

### **Quel partenariat établir, comment et avec qui ?**

Si la nécessité de ce type de relations n'est plus à démontrer, il subsiste néanmoins un certain nombre de précautions à prendre pour ne pas basculer dans la naïveté et l'angélisme. Déjà, dans le cas particulier de l'Amérique Centrale, des sources humanitaires sur place émettaient des doutes sur l'efficacité de certaines municipalités dans la distribution de l'aide. Un afflux financier peut provoquer une démultiplication des ONG sur le terrain, de même que des tentatives de récupération politique. L'analyse des partenaires potentiels, de leurs projets et du type de relation à établir est un travail difficile mais nécessaire. Ce sujet a été traité par le Groupe dans d'autres contextes (Burundi, Zaïre et Rwanda). Des grilles d'analyse et de typologie des partenaires potentiels ont été produites. Les membres du Groupe pourront donc, au besoin, les tester dans ce contexte particulier de l'Amérique Centrale, mieux définir leur domaine de validité, et les utiliser après les avoir adaptées au contexte.

### **2.3. DE LA GRATUITE A L' AUTOPRISE EN CHARGE**

Le passage de la gratuité au recouvrement des coûts est un sujet complexe et délicat, à la charnière difficile et souvent critique entre urgence et développement. Déjà, au Nicaragua, le Ministre de la Famille soulignait les risques "du syndrome de la mendicité passive", qui risquait d'obstruer la reconstruction. Si le don est nécessaire dans l'"urgence pure", une vigilance s'impose pour ne pas réduire les "victimes" à l'état de "consommateurs" et préserver ainsi la dignité de chacun.

#### **Secteur de l' habitat :**

Cette problématique trouve un éclairage particulièrement frappant dans la reconstruction de l' habitat. Les programmes dans le domaine de l' habitat (*Shelter programmes*) sont mis en œuvre selon un large palette de pratiques : don gratuit de maison construite par des entreprises, fourniture de kits, appui technique ou social à l' autœconstruction, etc. La coexistence de ces modes opératoires au sein de mêmes zones n' est pas sans poser de problèmes. Quelles technologies à quels coûts et pour quel développement urbain et péri-urbain ? Pour quel développement des professions de l' habitat ? Pour quelles solidarités sociales ?

#### **Secteur de la santé :**

Un questionnement similaire peut se poser dans le domaine de la santé, entre le don de médicaments et la mise en place de systèmes plus "pérennisables" basés sur des recouvrements partiels ou totaux des coûts.

#### **Secteur de l' aide alimentaire et de la relance agricole :**

Il s'agira aussi de réfléchir au fonctionnement de l' aide alimentaire, et notamment à son rôle positif ou négatif dans la relance agricole. Le redémarrage de la production agricole dans les zones touchées par MITCH, mais aussi la complémentarité entre zones touchées et zones non touchées devra être analysée dans le cadre de l' approvisionnement alimentaire, mais aussi dans une perspective de création d' un développement agricole durable, dans lequel les dons éventuels en intrants devront être substitués à des stratégies de crédit et de soutien aux organisations paysannes.

Quelle stratégie, ou quelle combinaison de stratégies, faudra-t il planifier et mettre en œuvre ?

L' analyse en détail des pratiques et de leurs conséquences à court et moyen terme, puis si possible sur le long terme, doit permettre d' aboutir à un certain nombre d' hypothèses.

### **2.4. HUMANITAIRE D'ETAT / HUMANITAIRE PRIVE**

Le gouvernement français a envoyé dès le 6 novembre une centaine de tonne d'aide humanitaire, matériel accompagné de 130 spécialistes du Ministère de la Défense, de la sécurité civile, d'un navire de la Marine nationale..., pour les Etats-Unis ce sont 130 militaires de la marine américaine et 20 hélicoptères... Différents gouvernements occidentaux ont décidé d'aides diverses au niveau gouvernemental, comme la réduction ou l'annulation des dettes des pays touchés par l'ouragan MITCH. L'Union Européenne a débloqué des fonds d'urgence, parallèlement aux décisions bilatérales.

L'"Humanitaire d'Etat" prend donc ici diverses formes, entre l'aide opérationnelle directe (sécurité civile), d'Etat à Etat (allègement des dettes), et multilatéral.

Parallèlement à ces actions, "l'Humanitaire privé" (ONG "traditionnelles") intervient directement sur le terrain, avec des stratégies et des moyens différents.

L'étude comparative des moyens et des modes d'intervention de ces différents acteurs constitue l'un des travaux en cours au sein du Groupe URD. Le suivi des opérations permettant d'étudier les synergies possibles et leurs limites se fera donc au fil des mois à venir.

### **3. METHODE**

Ce travail prospectif doit se dérouler en cinq phases qui s'articuleront en fonction de l'avancement des recherches. Une année doit permettre de mener à bien cette démarche globale selon une dynamique d'alternance recherche/restitution/débat.

#### **Un travail en plusieurs phases :**

##### **Phase I : Etude de la documentation et constitution d'une base de référence bibliographique**

Cette étape comprendra le recensement, la collecte, la consultation et l'analyse/synthèse de la documentation existante, et s'appuiera sur le réseau des acteurs présents dans les quatre pays touchés. Ceci concernera tant les actions des partenaires français que celles des autres. Le recensement et l'analyse des documents d'évaluations réalisées par les divers opérateurs (ONU, UE, VOICE, etc.) sera une partie importante de ce travail. Pour chacun des thèmes, des cartes et des grilles d'analyses seront élaborées conjointement entre acteurs associatifs et partenaires étatiques. L'analyse comparative des stratégies d'intervention lors de grandes catastrophes naturelles au cours des 15 dernières années devrait donner des éclairages intéressants. L'ensemble de ces informations seront mises à disposition sur le site d'Handicap International.

##### **Phase II : Elaboration des grandes lignes de questionnement**

Cette étape, qui fait suite à l'analyse des informations récoltées au cours de la phase I, doit permettre d'affiner les grands axes de recherche cités précédemment et de préparer des méthodologies spécifiques d'évaluation pour chacun d'entre eux. Les résultats de cette phase devront être validés tant en France que sur le terrain. C'est en effet à cette occasion que l'on s'assurera l'empathie maximale entre les acteurs impliqués dans les opérations et l'équipe qui mettra en place la démarche d'évaluation/capitalisation, et que l'on assurera également une appropriation du processus par l'ensemble des acteurs. Cette phase devra aboutir à la rédaction des termes de référence de la mission d'évaluation.

##### **Phase III : Mission d'évaluation sur le terrain**

Cette mission, préparée en liaison avec le terrain lors de la phase précédente, devra permettre d'analyser, sur une gamme assez diversifiée de situations, un certain nombre de problématiques qui auront été définies préalablement. Ceci impliquera l'établissement d'une typologie des situations qui sera préparée sur le terrain et confrontée au travail de recensement réalisé en Phase I. Elle devra être souple dans sa réflexion et ouverte à tout sujet soulevé par le terrain. A la fin du travail dans chacun des terrains, un mini-séminaire de restitution devra avoir lieu avec les partenaires, afin d'assurer une première validation des pistes de réflexion.

#### **Phase IV : Synthèse et première restitution**

Un rapport intermédiaire sera soumis aux partenaires (en France comme sur le terrain) et une première confrontation sur les résultats de la mission organisée, incluant notamment les équipes du terrain. Ce premier exercice de restitution devra conduire à une révision du rapport et à la rédaction finale de la synthèse et des recommandations. Il sera fondamental à ce stade de l'analyse de revenir à l'étude comparative entre différentes interventions mentionnées en phase 1. L'étude des évolutions des stratégies et modes d'intervention sera très riche d'enseignements.

#### **Phase V : Capitalisation et diffusion des enseignements**

Cette phase essentielle pourra prendre plusieurs formes complémentaires : un colloque, des ateliers et débats décentralisés, une publication et le montage de modules de formation. Le travail de capitalisation sur MITCH et la mise en perspective des interventions dans ce contexte avec celles réalisées dans d'autres contextes dans le passé devraient permettre de faire des avancées méthodologiques importantes.

#### **Un travail d'équipe multipartenaires :**

L'approche en réseau entre ONG et pouvoirs publics permettra des réorientations éventuelles. La qualité de la relation entre les animateurs de la démarche d'évaluation/capitalisation, les divers partenaires en France et sur le terrain sera essentielle. Ces partenaires potentiels sont :

- Les membres du Groupe URD, et notamment ceux présents dans la zone touchée par l'ouragan MITCH ;
- Les pouvoirs publics impliqués (CELUR, SAH, DGCID, etc.) ;
- Le Groupe CCD-UD en tant que structure paritaire ;
- La Fondation de France ;
- Le F3E s'il poursuit son désir de s'investir avec le Groupe URD dans l'évaluation des cas de jonction "urgence-développement ou développement-urgence" ;
- Le CIEDEL pour la partie "colloque de capitalisation" finale ;
- Les autres partenaires européens (VOICE, ECHO) et internationaux.

Un comité de pilotage technique sera mis en place sur une base qui reste à définir.

## **4. RESSOURCES A MOBILISER**

Les ressources humaines et financières à mobiliser devront tenir compte des trois modes d'intervention :

#### **Coordination de l'ensemble des tâches à mettre en œuvre :**

Cette démarche de coordination des tâches décrites précédemment au niveau des différentes phases, mais aussi du processus et des acteurs impliqués nécessite l'emploi d'une personne à 1/4 temps. La CCD s'engage dans ce contexte à financer ce poste.

#### **Recherche en France et sur le terrain :**

De même que pour la coordination, le travail de recherche mené depuis la France va impliquer l'emploi d'une personne à 1/4 temps. Le Groupe URD s'engage à prendre en compte le financement de ce poste ainsi qu'une partie des frais de transport inhérents à cette activité. En effet des déplacements en France mais aussi en Europe (Bruxelles...) sont à prévoir dans un premier temps. En complément, un stagiaire du DESS aide humanitaire internationale (Université de Aix en Provence) appuiera cette recherche dans le cadre d'un travail universitaire dirigé par le Groupe URD.

La mission d'évaluation proprement dite sera réalisée au cours de l'été 1999 par deux personnes (un senior et un junior) accompagnées de ce stagiaire. La prise en charge de cette phase nécessite l'implication de partenaires supplémentaires.

#### **Capitalisation valorisation :**

L'aboutissement de ce travail doit permettre un réel enrichissement des acteurs concernés, mais aussi une ouverture constructive. En ce sens, la mise en place et l'animation du volet "capitalisation et valorisation", pour lequel la démarche et les outils doivent être d'une réelle qualité, représentent la part la plus importante du budget. Les partenaires impliqués dans ce travail seront sollicités, ainsi que ceux ayant déjà appuyé le Groupe URD (maison d'édition...). Pour cela, l'équivalent de 5 personnes/mois devra être disponibilisé.