



8 MOIS APRES MITCH

***BILAN DES ACTIONS ET PREMIERES
LEÇONS***

Rapport de mission (version 2)

***CAPITALISER SUR LA REPONSE
AUX GRANDES CATASTROPHES
NATURELLES***

**GROUPE URD
MISSION D'EVALUATION EN AMERIQUE CENTRALE**

Janvier 2000



SOMMAIRE

RESUME DES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS.....	3
1. INTRODUCTION.....	7
2. CADRE DE L' ETUDE.....	9
2.1. LE CONTEXTE POLITICO-HISTORIQUE DE LA MISSION.....	9
2.2 MITCH ET LA MISE EN PLACE DES ACTIONS D'URGENCE ET DE REHABILITATION.....	11
2.2.1. Rappel de la catastrophe.....	11
2.2.2. La mise en place des secours : de l'urgence à la reconstruction.....	11
3. LES ENJEUX SECTORIELS.....	17
3.1. LA RECONSTRUCTION DE L'HABITAT	17
3.1.1. La problématique.....	17
3.1.2. Points méthodologiques	17
3.1.3. Grandes conclusions générales	17
3.1.4. Espace construit, espace de vie, espace social	20
3.2. AGRICULTURE ET SECURITE ALIMENTAIRE	22
3.2.1. Des contextes particuliers	22
3.2.2. L'impact sur l'agriculture et la sécurité alimentaire : le facteur " temps "	24
3.2.3. Les réponses apportées	24
3.3. LE SECTEUR SANTE.....	26
3.3.1. Problématique :	26
3.3.2. Suggestions en matière de santé:.....	26
3.3.3. Recommandations dans le domaine de la santé.....	29
4. LES ENJEUX TRANSVERSAUX.....	ERREUR ! SIGNET NON DEFINI.
4.1. LA QUESTION FONCIERE.....	ERREUR ! SIGNET NON DEFINI.
4.1.1. Pourquoi une étude spécifique de la question foncière ?	Erreur ! Signet non défini.
4.1.2. Quelques éléments de réflexion autour de la question foncière sur la reconstruction aux Honduras et Nicaragua après Mitch.....	Erreur ! Signet non défini.
4.1.3. Problématique foncière et stratégies humanitaires.....	Erreur ! Signet non défini.
4.2. COORDINATION ET PARTENARIAT	ERREUR ! SIGNET NON DEFINI.
4.2.1. Questions clefs.....	Erreur ! Signet non défini.
4.2.2. Coordination et partenariat : enjeux.....	Erreur ! Signet non défini.
4.2.3. Mise en œuvre pratique.....	Erreur ! Signet non défini.
4.2.4. En conclusion.....	Erreur ! Signet non défini.
5. CONCLUSION : LIER URGENCE-DEVELOPPEMENT.....	ERREUR ! SIGNET NON DEFINI.
5.1. La problématique :	Erreur ! Signet non défini.
5.2. Méthode :	Erreur ! Signet non défini.
5.3. Les vrais enjeux de l'urgence :	Erreur ! Signet non défini.
5.4. Les leçons de l'urgence.....	Erreur ! Signet non défini.
ANNEXE I : LA QUESTION FONCIERE.....	ERREUR ! SIGNET NON DEFINI.
ANNEXE II : LE TRAVAIL PARITAIRE, UN EQUILIBRE DIFFICILE A TENIR	ERREUR ! SIGNET NON DEFINI.

RESUME DES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

i) OBSERVATIONS AU NIVEAU STRATEGIQUE

L'intervention internationale en faveur de la zone touchée par l'ouragan Mitch a été rapide et massive. Cependant, malgré cet énorme élan de solidarité des différents acteurs suite au passage de l' ouragan, encore aujourd'hui, l'histoire de Mitch se lit dans le paysage : petits cours d'eau serpentant dans des ravins trop larges, coups de griffes sur les collines honduriennes laissant apparaître la terre à nu, torrents de boue figée, restes de maisons détruites. Beaucoup de " damnificados " (les "sinistrés") attendent encore dans des baraques l'aide promise. Des années de reconstruction attendent ces pays. Car après l'urgence des premiers jours , les vrais enjeux de la reconstruction sont apparus.

Les questions techniques d' efficacité, de pertinence et de viabilité des programmes mis en œuvre par les ONG, plus spécifiquement celles financées par la Fondation de France sont l' objet de la suite de ce document. En premier lieu, nous proposerons le développement d' un regard critique et constructif sur la qualité des réponses apportées aux niveaux sectoriels de la santé, de la réhabilitation agricole et de la reconstruction de l' habitat. La question foncière et les choix stratégiques des ONG face à cette contrainte majeure seront ensuite analysés. Il s' agira alors de s' interroger sur les mécanismes de coordination et les options de partenariat mis en œuvre.

Côté français, l'intervention s'est caractérisée par :

- *Une mobilisation rapide des moyens de l'état (armée, sécurité civile), facilitée par la visite du président Chirac sur la zone dans les jours qui ont suivi la catastrophe.*
- *Les promesses des acteurs économiques (entreprises) qui accompagnaient le président, et qui, pour leur part, ont été suivies de peu d'effets;*
- *Une annonce immédiate d'une annulation de la dette afin de faciliter les efforts nationaux de reconstruction. Ceci hélas aurait pu être fait en posant quelques conditions importantes, notamment celle d'un engagement réel des pays à s'attacher au règlement de la question foncière et à faciliter l'accès à la terre pour les populations touchées par Mitch. Cette absence d'un minimum de conditionnalités a pesé lourdement sur l'efficacité des actions de reconstructions ultérieures ;*
- *Ceci aurait été d'autant plus important que cette crise s'est déroulée dans des contextes politiques complexes, notamment au Nicaragua, où les risques de " détournement politique " de l'aide et de l'utilisation de l'assistance internationale pour marginaliser les sociétés civiles locales étaient très élevés ;*
- *la mise en place d'un système original de recueil et de redistribution des dons du public via la Fondation de France. Ceci a largement facilité la recherche d'un minimum de cohérence géographique ;*
- *l'émergence très rapide d'un système de coordination globale, la Task-Force Mitch, qui a permis une présence forte, coordonnée et cohérente des acteurs français (étatiques, ONG et collectivités locales) dans des débats internationaux importants (à Bruxelles, à Stockholm).*

Prévention des désastres naturels :

Soulignée dans tous les rapports internationaux sur Mitch, la relation entre " vulnérabilités existantes et impact de l'ouragan " est essentiellement analysée en termes techniques : mauvaises pratiques des agriculteurs, déforestation abusive pour le bois de feu, etc. Les solutions ainsi proposées sont donc des solutions techniques : reboisement, fossés et terrasses anti-érosives, etc. Les éléments de politique économique et sociale, notamment l'accès à la terre, au crédit, sont rarement relevés et ne forment pas des éléments importants de la trame de la réponse. Pourtant, c'est bien sur ces thèmes là que reposent les demandes des sociétés civiles locales.

ii) OBSERVATIONS AU NIVEAU OPERATIONNEL

Si l'on met de côté certains opérateurs très spécialisés dans la gestion de l'urgence pure (notamment l'armée et la sécurité civile) les intervenants français dans les opérations " post-Mitch " peuvent être classés en deux catégories :

- *ceux qui avaient une bonne expérience de l'Amérique centrale et une implantation préalable dans les pays de la zone. Il s'agit là essentiellement d'opérateurs de développement, ou d'acteurs présents dans la région suite aux crises anciennes et qui ont une réelle expérience de la gestion des situations d'urgence ;*
- *ceux qui sont arrivés suite à Mitch, en général des " urgenciers " avec une très faible expérience des questions de développement et des problèmes de l'Amérique centrale et latine.*

Cette subdivision n'est pas anodine dans ce que seront les pratiques des acteurs.

Diagnostic :

De façon générale, il s'avère que les diagnostics des situations et des besoins réels des populations affectées par Mitch et confrontées aux problèmes de la sortie de l'urgence immédiate et de la reconstruction ont été faibles. Une fraction significative des acteurs ont conçu des programmes " standard ", plus pensé par des présupposés sur les attentes des bailleurs que sur la réalité du terrain. Ceci se ressent très fortement lors de l'analyse des dossiers, mais a été aussi observé tout au cours de la mission.

Coordination :

En matière de coordination opérationnelle, la plupart des acteurs français semble avoir largement laissé de côté tant les autres ONG internationales que les sociétés civiles nationales. Si l'on considère que l'une des forces de la solidarité associative est bien la coopération " de société à société ", et ceci notamment au cœur des crises et des blessures, alors ce désintérêt de nombreux intervenants français pour les acteurs centro-américains n'est pas sans poser de questions fondamentales

Santé :

L'expérience en santé publique de la région et notamment en épidémiologie a permis une bonne gestion des risques épidémiologiques post-catastrophes. Par contre, c'est dans l'appui à la remise en route des systèmes de santé que des difficultés importantes sont apparues, notamment du fait des politiques nationales ne facilitant pas la mise en place de systèmes de recouvrement des coûts. L'un des thèmes de santé à la mode, le soutien " psychologique " aux populations affectées par des crises pourrait bien devenir un " fourre-tout " dans lequel gestion des stress post-traumatiques réels et problèmes sociétaux (enfants de la rue, femmes abandonnées, etc.) se mélangent dans un flou difficile à réellement évaluer.

Habitat :

La faiblesse des capacités de diagnostic est ici et pour la majorité des opérations dites de reconstruction, encore plus criante qu'ailleurs. De plus, (et là encore très sensible dans le secteur de l'habitat) les savoir-faire des acteurs internationaux ont souvent été, au mieux, défaillants, au pire complètement inadaptés. Peu d'acteurs ont valorisé des travaux antérieurs sur les différents thèmes du foncier, de l'urbanisme (gestion de l'eau, gestion du social), de la construction en terre, etc. Dans un cas, l'opérateur français spécialisé (architecte) qui est intervenu a entraîné l'agence qui l'employait dans des programmes de construction désastreux (inadapté, très cher). Il apparaît que les " pressions d'implémentation " (que l'on peut repérer par des exigences de rapidité de construction du nombre de maisons mentionné dans le document de projet ou d'accélération des taux de déboursement) ont fortement contribué à des choix techniques et organisationnels qui posent question.

Sécurité alimentaire :

Si la gestion internationale des aspects alimentaires et agricoles post-Mitch a mobilisé des moyens importants, les ONG françaises se sont peu mobilisées sur cette question. Deux approches ont clairement été observées : celle qui fait passer la sécurité alimentaire par la relance des activités économiques et celle qui laisse perdurer des systèmes de distribution alimentaire gratuite des mois après la fin du désastre. Les dangers de la seconde sont évidents, bien connus et ont été largement soulignés par les acteurs nationaux.

Les acteurs locaux eux aussi ont réalisé leur évaluation de la réponse. L'audit social réalisé au Nicaragua pose ainsi des questions intéressantes :

Audit social

L'initiative de l'audit social, appuyée par le CIET international, donnait lieu en avril à la publication des résultats de la première étape de l'enquête. C'est bien dans l'optique d'une consultation des populations, des organisations et des institutions que s'inscrit la démarche. Il ne s'agit en effet pas d'obtenir des statistiques, mais plutôt de comprendre la perception que les gens ont eu de la gestion de l'aide au sens large.

Quelques résultats autour de la consultation et de la coordination

- ◆ 44% de l'échantillon de population estime que son opinion a été prise en compte par les pourvoyeurs d'aide après la catastrophe ;
- ◆ 96% des leaders communautaires estiment qu'il y a eu coordination avec les mairies ; 84% avec l'Eglise catholique ; Plus de 50% pensent que la coordination avec les institutions a été bonne ; 63% quand il s'agit du MINSA ; 79% pour les ONG nationales ou internationales ;
- ◆ 7 familles sur 10 ayant subi des pertes ont reçu de l'aide, quand 4 familles sur 10 qui n'avaient pas subi de dommages en recevaient ;
- ◆ A la question sur l'équité dans la distribution de l'aide, la population répond qu'elle l'a été à 42% ;
- ◆ Dans les mesures concrètes proposées par les organisations économiques et sociales pour renforcer le rôle des ONG dans la restructuration des municipalités, il est proposé un regroupement national en plate-forme qui permettrait de rationaliser et rendre plus effectifs les efforts de développement.

iii) PROPOSITIONS

Les propositions suivantes ont été élaborées afin de trouver des solutions pour améliorer les pratiques des acteurs de terrain, tant associatifs que bailleurs de fonds :

Un positionnement français sur les enjeux politiques :

Quel rôle notre société civile française pourrait-elle jouer vis-à-vis de la gestion "politique" des grands enjeux de la reconstruction ? Sûrement un rôle important de veille et de lobby pour que la France pose ces questions dans les fora internationaux (BID, ONU, Europe), et notamment dans le cadre de la présidence française de l'Union Européenne.

Il importe de dégager des moyens pour que la Task Force Mitch continue son travail

Améliorer les capacités de diagnostic :

En ce qui concerne les problèmes de diagnostic, il apparaît évident qu'un travail de fond de formation des équipes est encore à faire. Certaines ONG ont utilisé des stagiaires, des volontaires en première mission ou des journalistes de passage sur la zone pour faire ces diagnostic, tandis que certains documents de projet de reconstruction ont été rédigés après un temps réellement très court passé sur zone. Face à la complexité connue des problèmes de reconstruction et de réhabilitation post-crise, une telle légèreté est peu acceptable.

Il faut développer les formations autour des techniques de diagnostic

Renforcer la capacité des bailleurs à faire le tri des dossiers :

De leurs côté, il importe que les bailleurs développent des outils qui leur permettent de faire la différence entre un projet émanant réellement d'un vrai travail de terrain de qualité et un projet utilisant les mots clé à la mode et rédigé sans analyse réelle et un tant soit peu approfondie de la réalité et des enjeux.

Il faut améliorer les systèmes d'analyse des dossiers et projets présentés

Développer les stratégies de partenariat et de coordination :

Sous le prétexte fréquemment utilisé "qu'il n'y avait pas le temps", les opérateurs associatifs, notamment français, font l'impasse sur la recherche de partenariats locaux. Il importe de réagir à cette tendance, qui est beaucoup plus une facilité et, souvent même, une marque d'incompétence, qu'autre chose.

Il faut souligner l'importance des stratégies de partenariat et de coordination

Renforcer les compétences techniques des acteurs :

Enfin, il importe de renforcer la compétence sur les questions de l'habitat. Ce thème est en effet en passe de devenir un des enjeux majeurs de l'aide humanitaire et un gouffre financier. Une meilleure valorisation des expériences et connaissances déjà accumulées devrait être effectuée. Trop de volontaires sont partis gérer des programmes de reconstruction sans le minimum de bagage technique et socio-économique.

Il faut renforcer la formation technique et la culture socio-économique des volontaires

Mieux utiliser les connaissances et expériences existantes :

De nombreux thèmes ont déjà été l'objet de travaux de recherche et de capitalisation. Ces informations ont été largement sous-utilisées par la plupart des acteurs, notamment ceux de la reconstruction et de l'habitat.

Il faudrait créer une base de données documentaires facile d'accès

Valider les hypothèses par un deuxième passage sur le terrain.

Un certain nombre de remarques faites reposent sur des hypothèses d'évolution. Il s'agirait de faire le point quelques mois après la première mission pour valider ou invalider ces hypothèses.

Il s'agirait de continuer ce processus de suivi-évaluation, et de suivre les évolutions sur le terrain

1. INTRODUCTION

En octobre 1998, un des plus graves ouragans des dernières décennies touchait l'Amérique Centrale. Très vite, une importante mobilisation internationale se mettait en place. Des décisions politiques importantes, comme l'annulation de la dette, étaient mises en avant.

Dès le mois de Novembre 1998, les premiers retours du terrain reçus par Groupe URD¹ faisaient ressortir une convergence de fond entre les questions que se posaient certaines des équipes présentes au Nicaragua et Honduras et les thèmes sur lesquels travaillait le Groupe : transition de l'urgence à la réhabilitation et au développement et notamment passage des pratiques de don à des opérations mettant en place des mécanismes assurant la pérennisation des actions, partenariat dans la turbulence entre acteurs internationaux et nationaux, relations entre l'humanitaire d'Etat et l'humanitaire privé, etc. C'est à ce stade que se sont tenues les premières réunions à Paris dans le cadre encore informel du Groupe Urgence-Développement de la Commission Coopération-Développement (CCD). Très rapidement, sous la triple influence des pouvoirs publics, notamment la Mission de Liaison avec les ONG (MILONG), de la Fondation de France qui s'est positionnée très vite comme l'un des principaux canaux de transfert des ressources entre le public et les ONG, et de la mouvance associative, la Task Force Post-Mitch est née.

Co-présidée par le Groupe URD et la MILONG, cette Task-Force a pris un dynamisme important, notamment grâce au recrutement d'une chargée de Mission, Sylvie Robert, qui lui a donné une vie propre et a permis à la fois une présence en France et dans certains fora internationaux, notamment à Bruxelles, ainsi qu'une forte mobilisation pour la préparation de la Conférence de Stockholm. A cette conférence en effet, les ONG françaises ont pu faire état de leurs travaux de recherche et de réflexion, travaux soutenus et largement repris par les pouvoirs publics. Ainsi, la société civile française a su, non être instrumentalisée par l'Etat, mais s'affirmer comme une force de propositions utile et faire montre d'une vraie capacité d'élaboration stratégique pouvant alimenter le discours de ses représentants.

Mais le concept lancé par le Groupe URD en Novembre ne s'arrêtait pas à la Task-Force Post-Mitch et aux mécanismes de coordination et d'échanges. Il comprenait, et c'est de cette phase que nous allons maintenant parler, une phase d'évaluation sur le terrain, phase devant être suivie d'une série d'étapes de restitution et de débats. L'enjeu pour le Groupe URD était en effet de ne pas perdre de temps dans l'arce d'une dynamique d'apprentissage et de capitalisation autour des pratiques humanitaires à mettre en œuvre dans l'intervention sur les grandes catastrophes naturelles. Celles-ci, et telles était la position du Groupe en Novembre 1998, vont plutôt avoir tendance à se multiplier et leur impact à s'aggraver. L'année 1999 ne nous hélas pas fait mentir.

La méthode alors proposée s'organisait autour de la série d'étapes suivantes :

	Printemps 1999	Eté 1999	Automne 1999	Hiver 1999-2000
Préparation de la mission et mise en réseau des partenaires	XXXXXXXXXXXXXXXX			
Mission sur le terrain		XXXXXXXXXXXXXXXX		
Restitutions, débats et colloques			XXXXXXXXXXXXXX	
Capitalisation écrite finale à diffuser				XXXXXXXXXXXXXX

Le déroulement des activités a été en fait beaucoup plus complexe, du fait d'éléments d'actualité, d'événements forts, tels que la réunion de Stockholm ou les manifestations organisées par VOICE et ECHO à Bruxelles. Il a, en fin d'année 1999, subi quelques modifications, liées en partie aux difficultés de recueillir des réactions du terrain sur le premier texte envoyé à tous, mais aussi à d'autres événements non prévus, comme par exemple la conjonction la même semaine de l'assemblée Générale de VOICE à Bruxelles, la venue à Paris du Commissaire Européen en charge d'ECHO et l'organisation d'un colloque par BIOFORCE, dans lequel le Groupe URD s'est trouvé très impliqué (colloque ETIKUMA sur les codes de conduites dans l'action humanitaire). Ceci nous a conduit à décaler de quelques semaines le calendrier de fin 99 à début 2000.

¹ Le Groupe URD est une institution inter-associative qui regroupe des ONG d'urgence, de développement, ainsi que des structures de formation universitaires et para-universitaires.

Chronogramme revu des activités mises en œuvre et programmées jusqu'à la fin de l'exercice

	Oc	N	D	J	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D	J	F	M	
Arrivée de l' ouragan Mitch	-																		
Lancement de l'idée		---	--	---															
Mise en place de la task-force		---	----																
Soutien de la Fondation de France					-	--													
Engagement d'une chargée de recherche (S. Robert)						---													
Réunion EU/VOICE à Bruxelles						-													
Préparation Stockholm							----												
Réunion de Stockholm								--											
Préparation de la mission d'évaluation						--	--	--	--	--									
Déroulement de la mission											---	--							
Restitution à chaud													-						
Préparation du rapport													----	--					
Echanges avec le terrain														--	----	-			
Réunions techniques inter-ONG																		--	
Finalisation du rapport																	--		
Distribution du rapport en France																	-		
Finalisation d'un texte pour RRN																		-	
Tenu du colloque & exposition photo																	--		
Publication d'un N° spécial RRN																--		--	
Publication d'un ouvrage illustré																			-

La méthodologie mise en œuvre lors de la mission a consisté à prendre un certain nombre de sujets sectoriels, si ce n'est techniques (habitat et construction, agriculture et sécurité alimentaire, santé...) et à les croiser avec des approches transversales sur lesquelles le groupe URD travaille dans d'autres contextes. Un accent particulier a été porté à la fois sur la question foncière et sur les relations entre les niveaux "macro" et "micro" de l'aide internationale dans la région. Un gros travail de collecte d'informations a été réalisé avant la mission et pendant celle-ci. La mise en place d'une banque documentaire de toute cette information est actuellement en cours.

L'équipe, constituée d'un agronome, d'un médecin, d'une juriste, de deux spécialistes des questions de coopération (dont la chargée d'étude de la Task-Force) et d'un photographe n'a pas eu le temps de visiter la Guatemala et le Salvador. Elle s'est donc concentrée sur le Nicaragua et le Honduras. La mission s'est en fait déroulée en trois temps :

1er temps : Un tour de deux semaines a permis de faire une première série d'échanges et d'observations et de repérer les grandes questions prégnantes.

2^{ème} temps : Ces questions ont alors été approfondies pendant trois semaines ;

3^{ème} temps : Ce fut celui de la première synthèse

Le présent document est le deuxième draft du rapport. Le premier a été envoyé au terrain, aux sièges des ONG et à la Fondation de France afin de poursuivre le dialogue lancé aux deux niveaux avant et pendant la mission. Les premières remarques reçues y ont été intégrées. Dans la procédure de dialogue lancée, un certain nombre d'autres manifestations sont prévues, en liaison avec la Fondation de France : des ateliers techniques (où sera discuté ce deuxième draft), des rencontres/conférences avec les donateurs privés.

De nombreux collègues, tant internationaux que nicaraguayens et honduriens, ont épaulé la mission tandis que les personnes de la société civile rencontrées ont bien voulu patiemment répondre à nos questions. Qu'ils en soient tous remerciés. La Fondation de France, qui a co-financé largement ce processus, fait là état d'une approche intéressante et nouvelle de sa pratique de bailleur. Aider les opérateurs de terrain de la solidarité, ceux qui en bout de chaîne utilisent l'argent du public à améliorer leurs pratiques est réellement une approche novatrice de la solidarité. L'aide apportée et la qualité de l'écoute rencontrée ont été des encouragements importants dans cette démarche somme toute risquée. Au cours de processus complexes incluant des phases d'évaluation, on ne se fait pas nécessairement que des amis.

Mais à l'heure où le Mexique est lui aussi affecté, où la Turquie, Taiwan ont été fortement ébranlées et où une partie de l'Inde et du Vietnam sont sous l'eau, où le Vénézuéla s'est trouvé dévasté avec des milliers de victimes, de sans abris, avec d'important terroirs à reconstruire et d'innombrables vulnérabilités à réduire, et où enfin la France a elle-même subi coup sur coup marée noire et tempêtes, il n'y a pas de place pour la complaisance. Il y a au contraire urgence d'apprendre vite et collectivement.

2. CADRE DE L' ETUDE

2.1. LE CONTEXTE POLITICO-HISTORIQUE DE LA MISSION

Une réalité sociale dure en Amérique centrale, l'absence d'espace politique pour l'exprimer et les répercussions de la Guerre froide sur la zone latino-américaine avaient provoqué un grand nombre des luttes armées au cours des années 60-70-80. Après presque deux décennies de guerre et d'instabilité politique, l'Amérique Centrale commençait, de puis 1997, et au moment où Mitch est arrivé, à envisager l'avenir de façon plus sereine. Un certain nombre de défis, mais aussi d'opportunités, se faisaient jour, comme le processus de négociations initié avec les accords d'Esquipulas (Guatemala) le 25 mai 1986. Les conflits armés étaient alors relégués dans le passé. L'Amérique Centrale s'installait dans des processus d'intégration régionaux et continentaux : l'ALENA au nord, le MERCOSUR au sud via une vision commune exprimée entre autre au travers de l'ALIDES (Alianza para el Desarrollo Sostenible de CA); la création du SICA (Sistema de la Integración CA) et l'adoption d'instruments juridiques importants (différents traités, traité général d'intégration économique CA...).

Le contexte économique et politique semblait plutôt favorable lorsque Mitch est arrivé. Quinze ans de guerre avaient permis la disparition des dictatures, mais pas l'émergence d'un modèle alternatif de développement. Le niveau de pauvreté et d'écart social et la dégradation des ressources naturelles amenuisant les possibilités d'accroissement sont une réalité.

NICARAGUA

La crise économique et la guerre froide avaient façonné l'histoire du Nicaragua des années 60 à 90. Le FSLN est fondé en 1961. Le triomphe sandiniste, 20 ans après l'émergence d'un pouvoir socialiste à Cuba, concrétise la possibilité de mener à terme un processus révolutionnaire, ce qui donne une formidable impulsion aux organisations d'opposition, tant au Salvador qu'au Guatemala. R Reagan avoue en 1983 que l'existence du gouvernement sandiniste au Nicaragua n'est pas acceptable. Des bases militaires US fleurissent sur le territoire, plaque tournante de la contre insurrection. En 1984, Daniel Ortega est élu, puis en 1990 Violetta Chamorro, de l'UNO, Union Nationale d'Opposition. La police sandiniste est rebaptisée police nationale et placée sous les ordres directs du gouvernement.

La gestion de Violetta Chamorro et le soutien implicite du Front sandiniste a eu le mérite de rendre le pays gouvernable au sortir de la guerre civile, mais laisse un lourd bilan social. Ortega est affaibli par des crises internes et le contexte d'appropriation de biens de l'Etat en 1990. Aleman remporte les élections présidentielles de 1996. Il va bénéficier de la stabilité macro-économique ramenée par Violetta Chamorro, mais des interrogations sont déjà formulées au cas où les derniers acquis de la révolution seraient remis en question. Aleman est reconduit en 1998 (élections de la Côte Atlantique), les sandinistes n'étant pas parvenus à infliger une défaite au parti du président, le PLC (Parti Libéral Constitutionnaliste). L'agitation n'a curieusement pas eu de coût économique notable. Mais le PIB/Hab qui a chuté de 3,9% entre 81 et 90 a encore diminué en moyenne de 0,1% par an entre 91 et 97.

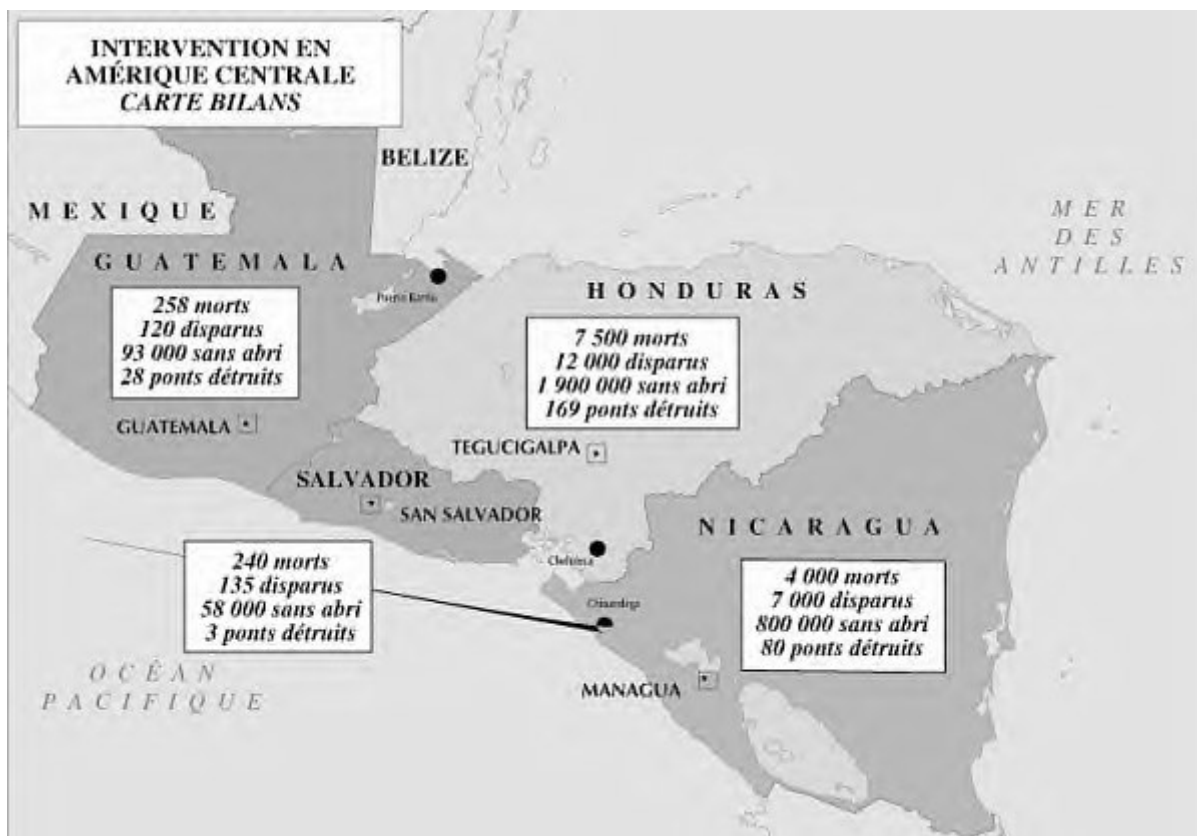
HONDURAS

Le Honduras est un prototype de la république bananière et une plaque tournante de la stratégie de Washington, pour finalement se transformer en république du pentagone. Depuis le passage à la démocratie en 1981, le Parti Libéral a remporté 4 fois les élections. Son principal opposant, le parti national, n'a gouverné qu'entre 1990 et 1994.

Le bilan de Carlos Reina n'est guère flatteur et Flores a certes dû faire face à des problèmes irrésolus. En 1997, la reprise de la croissance économique a cependant été maintenue, avec pourtant des finances publiques déséquilibrées. Carlos Flores annonce ainsi en février 1998 le lancement d'un plan d'ajustement structurel (PAS), dans le but de trouver un accord avec le FMI.

Fin janvier 1999 correspond à la fin de la première année du président Carlos Flores. Cette phase a donné lieu à un renouvellement du cabinet, le gouvernement évoquant la nécessité d'une équipe plus efficiente dans la phase de reconstruction. Un autre changement, plus profond, correspond à la suppression des forces armées, qui suppose une modification de la constitution. Avec ce changement constitutionnel, on veut penser qu'une histoire de 41 ans de domination du pouvoir politique prend fin, bien que la proximité des hommes politiques et des forces armées puisse laisser des doutes. On peut espérer un renforcement du pouvoir civil, mais ce n'est pas encore forcément celui de la société civile, même si c'était une condition nécessaire pour l'accès à la démocratie. Il ne faut pas que la diminution du pouvoir des forces armées ne renforce que le pouvoir exécutif, avec le président à sa tête. Il est nécessaire que les décisions puissent se prendre au niveau municipal. Dans les relations Etat/Société civile, Stockholm a été une période intense. Les conditionnalités au moins émises sinon définies dans les modes de suivi, semblent avoir eu, depuis le mois de mai, un effet positif.

Carte des pays touchés par l' ouragan MITCH



(source: site du Ministère des Affaires Etrangères Français: www.diplomatie.fr)

2.2 MITCH ET LA MISE EN PLACE DES ACTIONS D'URGENCE ET DE REHABILITATION

2.2.1. Rappel de la catastrophe

Nous nous souvenons, c'était il y a à peu près un an, les images télévisées faisaient état de la catastrophe suite au passage de l'ouragan Mitch. Les chiffres des journalistes s'emballaient, les images des sans-abris ayant tout perdu nous atteignaient dans nos maisons calfeutrées. L'eau partout, les secours arrivant...mais tout avait commencé plus d'une semaine auparavant :

Dates	Evénements
21 Octobre 1998	Un cyclone naît dans les Caraïbes. Mitch n'est alors qu'une dépression tropicale. Les services météorologiques le repèrent et commencent à transmettre les informations techniques à leurs interlocuteurs. Dès lors, ce phénomène et son évolution seront suivis pas à pas.
22/23 octobre	La dépression tropicale augmente progressivement mais reste encore à plus de 600 km à l'est des côtes Nicaraguayennes. Le phénomène est inquiétant mais il ne semble pas se diriger vers l'Amérique Centrale.
24/25 octobre	La dépression tropicale se transforme en ouragan qui passe de catégorie I sur l'échelle de Saffir-Simpson à la catégorie IV en moins de 48 heures. La catégorie IV correspond aux ouragans à "caractéristiques dangereuses et effets extrêmes".
26 octobre	Mitch atteint la catégorie V. Ses vents vont jusqu'à 285 km/h. Il est considéré comme "hautement dangereux et d'effets catastrophiques" (Rapports de l'Institut Nicaraguayen d'Etudes Territoriales ; INETER). Il se situe à 120 km au nord de la côte Hondurienne lorsque l'œil change de trajectoire et commence à se déplacer lentement vers le Sud
27 au 29 octobre	Si peu à peu la violence de ce phénomène va <i>decrecendo</i> , passant à nouveau de la catégorie V, à IV, III, II, I pour devenir le 29 octobre à 15 heures, une tempête tropicale lorsqu'il atteint les côtes Honduriennes, la puissance accumulée se déversera en pluies tropicales et diluviennes sur les terres centraméricaines.
30 et 31 octobre	Mitch entre dans les terres du Honduras, ses effets atteignent aussi le Salvador, le Nicaragua et le Guatemala. De 70 à 750 cm de précipitation seront enregistrés en une semaine sur l'ensemble des pays d'Amérique Centrale. Plus que les vents, la catastrophe est due au déluge de pluie, saturant les sols, provoquant éboulements de terrains, inondations, crues des fleuves qui emportent les terres, les maisons, les animaux, les gens.

2.2.2. La mise en place des secours : de l'urgence à la reconstruction

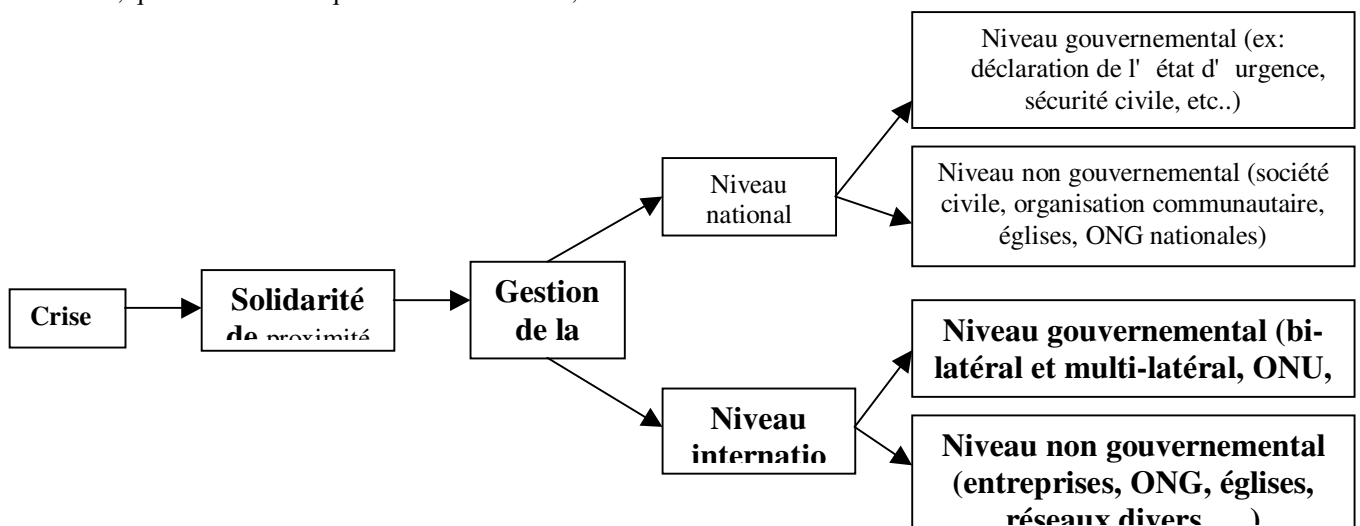
Cet exercice tentera de recadrer les différentes étapes de la solidarité et de l'organisation de l'aide d'urgence à la reconstruction. L'observation et les discussions nous ont permis de dresser une chronologie; les différentes phases font intervenir différents acteurs et chacune de ces phases dépend de critères différents. De la solidarité de proximité à l'intervention des organisations humanitaires internationales, qu'en est-il des avantages comparatifs et contraintes de chacun de ces acteurs? Quels sont les enjeux qui apparaissent dès lors?

Les niveaux de solidarité

4 niveaux de réponse ont été identifiés :

- La solidarité de proximité :
- La solidarité organisée de façon communautaire, associative ou institutionnelle :
- La solidarité régionale :
- La solidarité internationale :

Il importe de les positionner dans le temps, la solidarité de proximité étant celle qui apparaît très nettement en premier, dans les premières 48h, les autres apparaissant plus tard et à différents degrés. C'est un ensemble complexe qui se met en place, entre aides directes bilatérales, aides de réseaux non-gouvernementaux internationaux, "sauvetage" par les systèmes nationaux, qu'ils soient étatiques ou confessionnels, aide financière ou en nature...



La réaction au niveau national :

Les moyens mis en œuvre à cette étape sont de nature diverse. Les gouvernements ainsi que les ONG nationales ont mis en place rapidement des stratégies de réponse à la crise. Certaines caractéristiques sont à relever qui trouvent leurs sources dans l'histoire et la politique des pays concernés (voir encart page suivante " Catastrophes Naturelles et politique au Nicaragua, une perspective historique"):

- La solidarité de proximité : Avant que les eaux n'aient tout emporté, les gens se sont organisés entre eux, évacuant ce qui pouvait l'être, se regroupant dans des lieux d'accueil, s'organisant en quartier, entre voisins. C' est durant ces premières 48h que la quasi-totalité des secours effectifs d'urgence ont eu lieu. La clé reste la proximité. A ce moment là, les voisins s'entraident et seules les organisations présentes sur place peuvent intervenir. Les acteurs arrivant après ces 48 heures doivent prendre en compte l'existant, s'appuyer dessus et soutenir les initiatives locales.
- Le rôle des militaires. L'influence des militaires dans la vie des deux pays est assez différente. La loi sur le rôle de la *Defensa Civil* Nicaraguayenne est actuellement à l'ordre du jour , de même que la question de la place de l'armée au sein de la société, tant au Honduras qu'au Nicaragua. Le rôle des militaires dans la gestion des catastrophes naturelles est indéniable et fait partie du débat. Comment renforcer et appuyer le rôle de protection civile des armées de ces pays sans pour autant déstructurer le nouvel équilibre entre pouvoir civil et pouvoir militaire ? Ces questions devraient rejoindre les axes de travail de " l'humanitaire d'état "
- La solidarité organisée de façon communautaire, associative ou institutionnelle : Durant ces premières 48 heures des groupes organisés et présents sur place (Groupes de Défense civile délocalisés, volontaires des Croix Rouges Nationales, ONG présentes sur place, Organisations paysannes..) sont intervenus inégalement. L'efficacité dépendit du degré d'organisation et de préparation communautaire, associative ou des collectivités territoriales locales. Dans ces pays à fort risque de désastres naturels, la préparation aux catastrophes naturelles à ce niveau " de base " est un enjeu majeur. Déjà à ce niveau, la question de la décentralisation apparaît comme primordiale. Dès les premiers jours suivant Mitch, les réseaux nationaux ont tenté de soutenir leur " bases délocalisées ". Pour beaucoup d'ONG nationales conduisant avant tout des programmes de développement, cette situation d'urgence reste un souvenir difficile d'apprentissage de modes de fonctionnement nouveaux. Mélange des rôles, désorganisation, mais aussi dévouement et inventivité restent les mots clefs de cette époque.
- La déclaration de l'état d'urgence. Pour les deux pays étudiés, les réponses ont été différentes. Le gouvernement Hondurien a rapidement déclaré l'état d'urgence pour se donner tous les moyens de contrôler la situation. Le gouvernement Nicaraguayen a tenté de minimiser la situation et n'a pas voulu décréter l'état d'urgence. L'histoire et la situation politique de ces deux pays expliquent largement cette différence de comportement. Le Nicaragua a vécu de longues années sous " état d'urgence " avec, en corollaire, la suspension d'un certain nombre de droits des citoyens. D'autre part, la peur de voir l'aide internationale affluer directement vers les organisations de la société civile au détriment des institutions gouvernementales a motivé cette réaction de la part des gouvernements.

La réaction au niveau international :

Le paysage est complexe. Nous tenterons d'établir en quelque sorte une typologie de l'aide internationale mise en place suite à l'ouragan. Réponse étatique (bi ou multilatérale) au niveau régional et international puis réponse non-étatique.

Les réponses étatiques :

- Au niveau régional tout d'abord, il faut noter la rapidité d'intervention de l'armée mexicaine. La proximité géographique, la préparation (l'armée mexicaine se préparait à intervenir sur son propre territoire avant que la trajectoire de Mitch ne se dirige vers le sud) et la formation des brigades de secours Mexicaines (par des unités françaises d'ailleurs) ont permis une réponse efficace et appréciée.
- L'intervention de l'armée américaine a suscité des débats houleux. Il apparaît clairement aujourd'hui que Mitch a su être " utilisé " par celle-ci pour mieux asseoir sa présence en Amérique Centrale. Les questions d'immigration, de contrôle des flux de drogues ne sont pas étrangères à la réponse apportée. Les intérêts politiques régionaux ne sont pas oubliés en cas de catastrophe, bien au contraire.
- Autre exemple d'intervention étatique, l'envoi des équipes françaises et la décision d'annulation de la dette. Cette mobilisation étonna sur le terrain. Etait-ce dû à la présence du Président de la République Jacques Chirac dans la région ? A un regain d'intérêt pour la zone centraméricaine ? A une réponse tout simplement humaniste ? Toujours est-il que cette réponse importante du gouvernement français a été utile et appréciée.
- Au niveau multilatéral : la liste ici serait longue entre les agences des Nations Unies, l'Union Européenne, l'Organisation des Etats d' Amérique, les institutions de Bretton Woods (FMI, BID, BM..) Si chacune de ces instances a apporté une réponse directe face à la catastrophe, une caractéristique cependant est commune à cet afflux de fonds : la complexité. Qu'en est-il aujourd'hui réellement des fonds à la disposition des états pour la

reconstruction ? Qu'en est-il des engagements de Stockholm ? Si la nécessité d'un travail paritaire entre états et sociétés civiles dans ce type de situation apparaît clairement, il est urgent et primordial que le système d'aide internationale étatique se simplifie et devienne lisible. Des interlocuteurs rencontrés, aucun n'a pu nous dire clairement ce qui était de l'ordre du prêt, du don, des conditions, des délais, des mécanismes de suivi...

Les réponses non étatiques :

Dresser une typologie des différentes réponses non étatiques s'est avéré aussi difficile que pour ce qui est des réponses étatiques. Les ONG d'urgence, de développement, confessionnelles ou non confessionnelles, les différents réseaux, jusqu'aux sectes Nord Américaines, toute la gamme de ce qui constitue la "communauté humanitaire internationale" a apporté une réponse. Les flux d'argent sont énormes et rapidement mobilisés.

Pour ce qui est de la France, l'argent collecté auprès des donateurs privés sera essentiellement géré par la Fondation de France qui devient dès lors le bailleur principal des ONG françaises. Les programmes s'orientent selon deux axes principaux: le premier concernant les secours d'urgence et le second pour ce qui est du soutien au rétablissement de conditions de vie décentes pour les populations les plus touchées. Le tableau des pages suivantes et la carte jointe donne l'ampleur des moyens mobilisés par la Fondation et la diversité des actions entreprises.

"Catastrophes naturelles et politique au Nicaragua, une perspective historique".

La réaction des autorités nicaraguayennes suite au passage de Mitch fut abondamment débattu par la population civile, et une partie de la communauté internationale. Dans cette région où les catastrophes naturelles sont un mal endémique, tout porte à penser que la gestion de ce type de crises est un élément central de la politique. Depuis plusieurs décennies, chaque gouvernement a du faire face à une catastrophe de ce genre. Ouragans, tremblements de terre, raz de marée, éruptions volcaniques. Deux exemples : le tremblement de terre en 1972 détruit totalement le centre de la capitale, ne laissant qu'un immeuble sur pied qui se dresse aujourd'hui encore à la mémoire des 10 000 morts ; l'ouragan Yoan en 1988, détruit la ville portuaire de Bluefields et poursuit sa trajectoire à travers le pays jusqu'à Managua. En 1998, l'anticipation de la crise fut défailante. L'INETER avait certes fait paraître des bulletins d'alerte mais qui sous-estimaient l'intensité du cyclone, dans une région où les alertes sont sommes toutes assez courantes. La réaction dans l'urgence a été indécise. En 1988, lors de l'ouragan Yoan, la population de Bluefields avait été répartie entre plusieurs refuges, et parfois même évacuée. Un plan d'urgence est élaboré plusieurs jours avant le passage de l'ouragan, divisant la région en plusieurs districts où l'on procède à un recensement des habitants et des besoins potentiels. Toutes ces mesures sont prises au niveau local, un comité d'urgence régional est mis en place par le gouvernement. Cette capacité d'anticipation a permis de réduire le caractère meurtrier de l'ouragan. 148 morts et 100 disparus sont recensés à travers tout le pays, alors que le bilan aurait pu être beaucoup plus lourd. Tout ce dispositif a pu être mis en place en partie grâce à la trajectoire prévisible de Yoan. Vues les difficultés pour la prédiction des phénomènes sismologiques, la réaction gouvernementale a fait suite de quelques heures au tremblement de terre de 1972. Dans ces deux circonstances, la réaction gouvernementale est facilitée par la forte militarisation de l'Etat. Lorsque que la militarisation de l'Etat diminue (ce qui est heureusement le cas) la défense civile se doit, elle, de rester suffisante pour secourir la population en cas de crise, et la préserver tant que faire se peut. Après Mitch, le Président Alemán refuse de déclarer l'état d'urgence, et finit au bout de quelques jours par déclarer l'état de désastre naturel partiel, qui sera géré par un Comité d'urgence national, nommé tardivement et sans fondement juridique. Plusieurs explications sont avancées pour ce choix. Le président n'a pas voulu avouer face aux acteurs internationaux son incapacité à gérer seul la crise, pour ne pas inquiéter les investisseurs, pour ne pas baisser les yeux face au FMI. Le plan d'ajustement structurel ESAF oblige le gouvernement à réduire les postes de dépense en matière sociale, et certainement en matière de prévention et gestion des catastrophes naturelles. L'absence d'état d'urgence entrave considérablement l'action des ONGs nationales et internationales, qui doivent payer des taxes pour faire entrer les dons envoyés par la communauté internationale. Elles doivent parfois renoncer à ces dons par manque de fonds, et c'est alors le gouvernement ou le parti du gouvernement qui les distribue. Le gouvernement ne prend aucune mesure pour faciliter l'action de ces ONGs, comme ce fut le cas avec les sandinistes en 1988. La présidence semble opérer une véritable résistance à l'intrusion d'une aide internationale dans son pays. Il faut y voir également d'autres motifs. La nature de l'aide internationale en cas d'urgence a changé au cours du temps. En 1972, la quasi totalité de l'aide passe par l'Etat, qu'elle provienne d'autres Etats, d'organisations internationales, ou de donateurs privés. La junte de gouvernement nommé Tachito Somoza à la tête du comité d'urgence et lui confie les pleins pouvoirs, occasion donc il a bien su tirer profit. La Croix Rouge est également présente à l'époque pour aider à la distribution de l'aide. Le CEPAD (signification) est créé quatre jours après le tremblement de terre. Le nombre des ONGs nationales déjà existantes est très réduit. Le développement de l'humanitaire confessionnel en esà ses débuts. Somoza présente un plan d'urgence et de reconstruction aux donateurs internationaux, mais aucun contrôle n'est mené par la suite. En 1988, les ONGs nationales sont plus nombreuses. L'aide apportée au Nicaragua est façonnée par la guerre froide. Un certain nombre de pays et de nombreux étrangers viennent soutenir la révolution sandiniste. Les détracteurs du régime sont plus méfiants : les Etats Unis ont envoyé une aide conséquente mais distribuée par des groupes privés comme CARITAS. Aujourd'hui, l'aide internationale transite en grande partie par des circuits non-gouvernementaux. Pour Mitch, entre 40 et 50% de l'aide internationale est passée par la société civile. Les ONGs internationales prennent elles-mêmes un rôle social, économique et donc inévitablement, à certains moments, un rôle politique malgré leur enseigne non-gouvernementale. Ceci est craint par un président face à des flux économiques qu'il ne maîtrise pas et qu'il sait dangereux pour la stabilité de son gouvernement. Une partie de la société civile a en effet retrouvé dans ses souvenirs de l'époque sandiniste ses traditions de lutte et de justice sociale. Un autre problème s'ajoute quant à la gestion politique de la crise : la polarisation et la politisation de l'aide. Les municipales ont lieu en 2000, les présidentielles en 2001. Toujours est-il qu'il devient important de faire campagne, et les fonds internationaux arrivent à point nommé. Pourtant, dans l'urgence, l'aide gouvernementale est mal répartie. Les secours arrivent plus vite dans les régions pro-gouvernementales que dans les régions aux mains de l'opposition. Dans les municipalités sandinistes, Alemán confie les comités d'urgence locaux aux autorités ecclésiastiques, et non aux maires. Une partie de l'aide et des logements construits avec l'aide internationale sont attribués à des proches du parti libéral.

Tableau des sommes mobilisées et des programmes financés par la Fondation de France

FONDATION DE France

Organisme	Montant	Date	Nicaragua	Honduras	Guatemala	Zones d'intervention	Objets des interventions
AMI	300 000	20.11.98	300 000			Villa Nueva	médic., eau, assainis., dépoll. des sols, aide aux familles
AMI	500 000	15.12.98	500 000			Villa Nueva	réhab. structures médicales, forage puit villageois
Handicap International	1 000 000	20.11.98	1 000 000			Managua, Esteli,	Aide assoc. handic., aux familles, semences, matériaux construction
Handicap International	500 000	15.12.98	500 000			Managua, Esteli	Aide assoc. handic., aux familles, semences, matériaux construction
Handicap International	200 000	19.01.99	200 000			Nueva Vida / Managua	pupitres, chaises, bureaux, fourn. scol. 14 classes (quartier Mitch)
Handicap International	25 000	24.06.99	25 000			Tipitapa / Managua	construction d'un local provisoire pour une école
ACTED	1 000 000	19.01.99	1 000 000			Ciudad Dario	construc. et réhab. maisons, redémarrage agriculture, eau et réseaux
ACTED	200 000	11.03.99	200 000			Ciudad Dario	construc. et réhab. maisons, ... (décision mod. du 24.06.99)
CCFD	1 000 000	15.12.98	1 000 000			Esteli, Madriz, Nueva Segovia, Leon	contruc. habit. et latrines dans 30 municipios (InsT. Soc. Jean XXIII)
CCFD	150 000	19.01.99	150 000			toute zones	fonds FONDEFER / FENACOOOP aides aux agriculteurs
CARE France	300 000	20.11.98	300 000			Matagalpa, San Ramon, Sebaco	lutte contre épidémies, réhab. réseaux et infrastructures, agriculture
CARE France	100 000	19.01.99		100 000		Marcovia (Cholutéca)	construc. et réhab. 50 habitations (prog. 350 maisons)
CARE France	550 000	19.01.99		550 000		Marcovia (Cholutéca)	construc. et réhab. 50 habitations (prog. 350 maisons)
CARE France	200 000	24.06.99		200 000		Marcovia (Cholutéca)	construc. et réhab. 50 habitations (prog. 350 maisons)
COSI Sec. International	100 000	20.11.98		100 000		Tégucigalpa	médica. et matériel secours 1ère urgence
Échanges & Solidarités 44	100 000	19.01.99	100 000			Santa Maria (Nueva Segovia)	construc. et réhab. habitations, centre de santé, agriculture
Échanges & Solidarités 44	500 000	11.03.99	500 000			San Bartolo	reconstruction de 101 maisons
Échanges & Solidarités 44	42 000	30.09.99	42 000			San Bartolo	reconstruction de 101 maisons (complément blocs béton)
Atlas Logistique	4 000 000	19.01.99		4 000 000		Cholutéca	reconstruc. et réhab. 400 maisons
Atlas Logistique	800 000	15.12.98		800 000		San Lorenzo	reconstruc. et réhab. 80 maisons
Atlas Logistique	25 000	15.12.98		25 000		Cholutéca	frais locaux logistiques 2 ingénieurs bénévoles
Atlas Logistique	1 400 000	24.06.99		1 400 000		Cholutéc "La Normal"	construction de 150 maisons et infrastructures scolaires
Atlas Logistique	150 000	11.03.99	150 000			Managua	transp. de conteneurs de matériel collecté en France par l'Amb. NI
Atlas Logistique	50 000	30.09.99		50 000		Trujillo	matériaux et suivi chantier école n°2
Action Contre la Faim	1 500 000	19.01.99		1 500 000		Cholutéca	réhab. terres agric., rés. eau, digues, désinf. puits, 6 centres de santé
Action Contre la Faim	600 000	19.01.98	600 000			Madriz, Nueva Segovia	relance agric., réhab. res. eau, aqueducs, latrines
Action contre la faim	700 000	11.03.99		700 000		Cholutéca	sécurité alimentaire, semences, outils, remise en valeur des terres
Mopawi	300 000	15.12.98		300 000		Mosquitia (Gracia à Dios)	semences, outils, moustiquaires, matériel ludique pour enfants
Triangle	410 000	15.12.98		410 000		Tégucigalpa	réhab. maisons de 136 familles (avec Compartir)

Triangle	150 000	11.03.99		150 000		Tegucigalpa	construction de 25 maisons supplémentaires
Secours Populaire Fr.	60 000	15.12.98		60 000		Trujillo (Colon)	réhab. crèche "América"
Secours Populaire Fr.	33 000	19.01.99		33 000		Trujillo (Colon)	réhab. crèche "América"
Vétérinaires S/ Frontières	550 000	19.01.99	550 000			Waspsam	relance agric. (outils, semences, ovins) dans 21 municipios
Terre des Hommes	300 000	19.01.99	300 000			Esteli , Leon	reconstruc. de 25 maisons (prog. de 500)
Terre des Hommes	75 000	11.03.99	75 000			Esteli, Leon	complément au projet initial
MSF Nicaragua	200 000	19.01.99	200 000			San Juan de Limay, Esteli	médicam. et matériel 1ère urgence
Traditions pour Demain	170 000	19.01.99	170 000			Rio Coco	reconstruc. trad. et équip. de 60 classes
Enfants du Monde DH	600 000	19.01.99	600 000			Rio Coco , Chinandega nord	construc. et équip. de 16 cantines infantiles communautaires
Enfants du Monde DH	160 000	24.06.99	160 000			Chinandega nord	potagers et petits élevages de production pour les cantines infantiles
Croix Rouge Française	1 700 000	19.01.99	1 700 000			Matagalpa	construc. et réhab. en auto-construct.de 350 maisons
Croix Rouge Française	25 000	19.01.99	25 000			Matagalpa	frais locaux logistiques 2 ingénieurs bénévoles
Prévention 2000	200 000	19.01.99	200 000			Posoltega (pied du volcan Casita)	matériel de communic. et suivi des collégiens traumatisés
Partage	450 000	19.01.99		450 000		Tégucigalpa	aide alim., hygiénisation, ustensiles et matériel de base aux familles
Médecins du Monde	500 000	19.01.99		500 000		El Progreso, San Pedro de Sula	soutien médic., analyse eau dans villages isolés
Enfants Réfugiés du Monde	400 000	19.01.99		400 000		La Ceiba, Gracia à Dios	soutien psy enfants et familles, soutien alim. et éduc. enfants
Hopital S/ Frontières	400 000	19.01.99		400 000		Quimistan, San Pedro de Sula	réhab. et équip. de 24 dispensaires dans 5 municipios
CICDA	300 000	19.01.99			300 000	Ixcán Grande	aide alim. , réhab. production de la coopérative et inst. de formation
Première Urgence	300 000	11.03.99	300 000			Chinandega	réhabilitation agricole et sécurité alimentaire
Première Urgence	120 000	24.06.99	120 000			Tipitapa / Managua	construction d' une école pour 468 élèves
Es Agua El Vida	75 000	11.03.99		75 000		Tégucigalpa (banlieue)	rétablissement des conduites eau potable
Honduras Fraternité	235 000	11.03.99		235 000		Orocuina / Cholutéca	remise en culture de pastèques, réparation de la toiture d' une école
Un enfant par la main / CCF	260 000	11.03.99		260 000		Ojuera/ Santa Barbara	réparation d' une route et mise en place d' un pont Bailey
Ambassade du Honduras	160 000	11.03.99		160 000		Cantarranas, Choloma, Santa lucia	mise en place de micro-ordinateurs dans des écoles rurales
Agro sans frontières	200 000	11.03.99		200 000		Tégucigalpa (région)	distribution de semences de cultures vivrières
Les 3/4 du Monde	300 000	11.03.99			300 000	Lac Amatitlan / Izabal	aide alimentaire et équipement de 100 familles (outils, élevage, ...)
Groupe URD	250 000	11.03.99	100 000	100 000	50 000	Toutes zones	mise en réseau des ONG et évaluation des programmes
Groupe URD	55 000	24.06.99	25 000	25 000	5 000	Toutes zones	Philippe Merchez reportage photos en appui de l' évaluation
ATD Quart Monde	15 000	24.06.99		15 000		Tégucigalpa	reconstruction d' une école par 10 adolescents pauvres de Noisy
Ecoles sans Frontières	250 000	24.06.99		250 000		Tégucigalpa	scolarisation et alphabétisation des enfants pauvres
FACS Fund. A.C Sandino	250 000	30.09.99	250 000			Toutes zones	relance de l' élevage et de l' activité agricole des paysans pauvres
Groupe Développement	250 000	30.09.99		250 000		Toutes zones	programme de micro-crédits pour les familles pauvres
TOTAL	25 695 000		11 342 000	13 698 000	655 000		

Localisation de l'aide de la Fondation de France aux victimes de « Mitch »



3. LES ENJEUX SECTORIELS

3.1. LA RECONSTRUCTION DE L'HABITAT

3.1.1. La problématique

Les désastres actuels touchent de plus en plus des zones habitées. La croissance de la population, l'appropriation des bonnes terres et des terrains constructibles dans les mains des "happy fews", conduisent à des concentrations humaines de plus en plus importantes dans des terrains "à risque", que ce soit en zones urbaines ou en zones rurales. Dans ces dernières ceci a lieu lorsque les petits propriétaires, les paysans sans terre et les paysans à temps partiel doivent focaliser leurs efforts sur de petites surfaces. Les productions de plus en plus intensives en travail, utilisant notamment l'irrigation à la main ou avec de petites pompes à partir d'un cours d'eau induisent ainsi fréquemment un resserrement de l'habitat sur les bourrelets de berge, là où l'eau est proche, la terre souvent fertile, mais les risques élevés. Dans les contextes urbains, les zones les plus salubres et les mieux situées sont évidemment en général accaparées par les élites locales. Les ouvriers, les acteurs du secteur informel, les migrants des campagnes attirés dans les méandres de l'exode rural, viennent en général construire leurs habitats précaires au bord des lacs, de l'autre côté de la digue de protection, sur les pentes escarpées... La vulnérabilité pré-existante et la pauvreté conduisent en général à des comportements dans lesquels la limitation des risques passe après la survie quotidienne. Pas étonnant que les bidonvilles soient en zones inondables, les habitats populaires construits sur les zones à tectonique active mais sans que soit suivie aucune des normes antisismiques classiques. Comme lors de catastrophes naturelles, les conflits, notamment lorsqu'ils se colorent de consonances ethniques, s'en prennent eux aussi de façon massive à l'habitat : celui-ci n'est-il pas à la fois la marque dans le paysage de l'existence de l'autre et la condition nécessaire à sa présence, si ce n'est sa survie ? Les programmes de "construction" ou de reconstruction de l'habitat commencent à prendre une part importante des budgets humanitaires et à représenter une fraction importante du "chiffre d'affaire" de certaines ONG. Il était pour cela important de faire le point des expériences "post-Mitch".

Les dégâts occasionnés sur l'habitat par les pluies diluviennes qui ont suivi le passage de Mitch en Amérique Centrale ont été importants : plusieurs dizaines de milliers de maisons ont été emportés, détruites entièrement ou partiellement. Face aux besoins importants dans ce secteur, la réponse s'est déroulée en deux temps : celui de l'urgence, basé sur la distribution de bâches plastic et de perches pour l'édification d'un abris sommaire, et celui de la reconstruction, au cours duquel la stratégie mise en place a essentiellement reposé sur le regroupement des populations sur des sites dits *asentamientos*, et dans lesquels des programmes soutenus par l'aide internationale devaient permettre la création d'un "habitat nouveau". De nombreux programmes mis en place par les ONG, et notamment par celles soutenues par la Fondation de France, comportent donc des composantes "reconstruction".

3.1.2. Points méthodologiques

Il est d'abord important de noter que l'habitat n'est pas un élément "neutre" des établissements humains. Outre la maison, le jardin qui l'entoure, la protection qu'il doit offrir en fonction de la communalité ou l'intimité requise pour la famille en fonction de la culture, cet habitat est d'abord un "espace social". On y vit, échange, a des voisins. On en fait partie, comme il finit par faire partie de vous. L'analyse des projets de reconstruction réalisés au cours de la phase post-Mitch s'est organisée autour de plusieurs binômes :

La première série de couples concerne des questions techniques :

- Conception participative / conception imposée ;
- Technologies traditionnelles / technologies importées ;
- Espace rural / espace urbain ;
- Coûts de la construction / coûts de la maintenance ;

La seconde série porte sur des thèmes plus globaux : ceux liés à la place de l'habitat dans la société :

- Gestion du foncier / responsabilité de l'Etat ;
- Lieu avant / lieu après ;
- Espace de vie / espace de production ;
- Espace de vie sociale / espace de violence ;
- Espace de libertés / espace contrôlé ;
- Impact à court terme / impact à moyen et long termes .

3.1.3. Grandes conclusions générales

En fonction des critères ci-dessus, un tableau comparatif a pu être esquissé :

De grandes conclusions apparaissent clairement :

Une grande diversité des approches :

Cette diversité touche : les modes de conception, les choix technologiques, les coûts, l'aménagement intérieur et extérieur de la maison, les modes d'attribution, la gestion de la question foncière, et la nature du droit de propriété. Si la diversité n'est pas en soit un problème, ce qui le devient plus provient de deux phénomènes :

- Il n'y a pas réellement de relations entre les choix faits, les contextes et les contraintes spécifiques ;
- Dans le même lieu, il peut y avoir une telle disparité des modes opératoires et des maisons attribuées qu'il y a des risques réels de problèmes sociaux.

Les modes de conception et les choix technologiques qui en résultent sont très variables, allant d'un vrai travail participatif à des systèmes d'imposition " top-down ". D'un côté, des maisons en adobe, avec armature bois et toits en tuile et une cuisine à l'extérieur sur le côté protégé du vent et un grand jardin autour ; de l'autre, des maisons en parpaing et vitres en verre, avec l'électricité (non encore connectée sur le réseau), des cuisines à l'intérieur et pas ou peu d'espace entre les maisons. On a ainsi des coûts allant de 400 US\$ à 4800 US\$. Parfois dans le même site, divers types de maisons et diverses modalités d'attribution coexistent, ce qui n'est pas sans faire peser des risques de problèmes par la suite. En effet, les jalousies sont déjà dans certains quartiers en train d'émerger. Pourquoi certaines maisons sont-elles plus grandes, plus solides, construites plus vite, avec accès à de la main d'œuvre extérieure et d'autres plus fragiles, plus petites, et construites avec un recours plus important à l'auto-construction ?

Comme nous le verrons ailleurs, certaines de ces incohérences trouvent leur origine dans les difficultés rencontrées pour que se mettent en place des coordinations effectives.

Une gestion foncière " réactive " :

Si ce point est traité en détail dans un autre chapitre du présent rapport, il était néanmoins important d'y faire ici référence. Les blocages fonciers, comme la non disponibilité, la lente mise à disposition des espaces à construire due à l'absence de titre, et la spéculation foncière sont en effet en partie à l'origine des nombreuses difficultés pour la mise en place des chantiers de construction. Les difficultés pour résoudre ces problèmes fonciers sont à la source de nombreux délais, retards, et peuvent parfois expliquer des choix techniques fait à la hâte et dans l'urgence : il fallait terminer les maisons avant le début des pluies et entrer dans les délais impartis par le bailleur. Ceci a hélas aussi conduit à des pratiques d'achats des parcelles par les ONG ou par divers mécanismes mis en place par l'aide humanitaire. Les effets de ceux-ci à court, moyen et long termes sont abondamment décrits plus loin.

Des choix techniques et organisationnels qui posent des questions :

Les choix techniques et organisationnels qui les confortent sont très variés. L'extrême dans un sens a été celui de la Croix rouge Française qui avait, sur les conseils d'un architecte français, réalisée des maisons d'une conception complètement inadaptée (cuisine et toilette à l'intérieur, verre sur les vitres, électricité dans les maisons, etc.) et a dû faire marche arrière, à la fois à cause des surcoûts ainsi créés que parce qu'elle devenait réellement la risée de tous. Elle est revenue à des pratiques plus adaptées, s'appuyant sur un architecte local et une meilleure utilisation des ressources naturelles locales. L'extrême dans l'autre sens serait celui de CARE, qui aurait favorisé l'auto-construction dans sa plus simple expression, en ne supportant qu'avec des briques d'adobe et du bois d'œuvre pour les charpentes.

Le choix " parpaing " semble avoir prévalu souvent : le fait de pouvoir en commander en masse à de petites entreprises urbaines en cas de problème, la simplicité de la fabrication de ces parpaings sur site, le fait que l'on puisse les utiliser rapidement après le démoulage même en période relativement humide (c'est le ciment qui prend qui fait la solidité du parpaing), etc. représentent des avantages opérationnels réels qui expliquent ce choix. Les surcoûts induits par ce choix par rapport aux pratiques de l' adobe sont néanmoins considérables plus du double. De plus, du fait de l'importance de ces programmes de reconstruction, le prix du ciment lui-même a fortement grimpé. Ceci touche durement les personnes qui, bien qu' atteintes par les effets des grands pluies qui ont fait suite à Mitch, ne bénéficient pas d'appui à la reconstruction, notamment parce qu'elles ne veulent pas se déplacer vers les *asentamientos* et perdre l'accès à leurs activités économiques : champs cultivés, secteur informel urbain et périurbain, etc.

Peu d'acteurs de la reconstruction ont choisi l'option " adobes ". Encore moins ont essayé de travailler sur les options améliorées pourtant connues : briques d'adobes pressées avec des presses hydrauliques à main ou même à moteur pour les plus gros chantiers dans lequel l'aspect " production de masse " l'emporterait sur l'aspect " auto-construction " (le pressage augmente la densité, chasse une partie de l'eau en excès et permet d'avoir très vite un bloc utilisable pour monter des murs), adobe stabilisé par l'adjonction lors du mélange d'une certaine proportion de ciment, etc. Les travaux d'ONG comme CRATERE ou comme le GRET sur ces questions ont été complètement ignorés par les ONG urgentielles qui se sont impliquées dans ce domaine.

Un mélange conceptuel autour de l'espace habité dans les périodes de crise et de post-crise:

Les acteurs des programmes d'urgence en reconstruction ont manifestement confondus plusieurs concepts : le camps de réfugiés, l'habitat transitoire, la récréation d'un habitat conforme aux choix des populations et la création *de novo* de nouveaux établissements humains à caractère urbain.

Ainsi, la plupart des projets d'habitat visités ont les caractéristiques de densité et de promiscuité de camps de réfugiés destinés à durer un peu, les aménagements sanitaires d'habitats provisoires alors qu'il s'agit théoriquement de créer des mini-villes devant durer (notamment le choix "latrines" par rapport au choix " évacuation centralisée des matières et eaux usées ").

Ceci est particulièrement visible dans les cas où l'on veut réinstaller des populations rurales. Pour elles, le jardin autour de la maison est un élément essentiel de la vie quotidienne, de la sécurité économique et alimentaire. Les mini-parcelles autour des nouvelles maisons, latéritiques ou argileuses selon les cas, dans des espaces densément peuplés ne remplaceront pas les jardins familiaux des habitats dispersés dans la campagne ou répartis le long des productifs bourrelets de berge.

Quelques " success stories "

Heureusement, quelques projets semblent avoir pris d'autres approches. Grâce à une vraie consultation des populations et à un dialogue réel avec les communautés concernées, des choix de lieux, de types de maison, de modalités d'attribution des titres de propriétés ont pu être faits en tenant réellement compte des facteurs humains, techniques et économiques. Élément peu surprenant, ces pratiques ont été en général le fait d'acteurs connaissant bien le terrain avant Mitch et bénéficiant d'un ancrage social et d'une base de connaissances approfondie sur les sociétés centraméricaines.

3.1.4. Espace construit, espace de vie, espace social

Un établissement humain (mauvaise traduction du terme anglais *human settlement*) n'est pas qu'une somme de maisons. C'est un espace qui s'organise et dans lequel la vie individuelle, familiale, sociale et collective prend place. Ceci a été, dans la plupart des cas, complètement oublié sauf par... les églises baptistes nord américaines, dont on connaît l'importance financière et les positions politiques en Amérique Centrale et Latine. Ainsi, dans certains sites, celles-ci ont positionné le temple à l'avance sur le site prévu pour l'installation de *l'asentamiento*. Elles préviennent de façon assez systématique la mise en place d'espaces alternatifs, et favorisent au contraire pour que la chape de plomb d'un certain obscurantisme religieux puisse tomber sur la communauté ainsi sous contrôle. C'est de façon planifiée qu'il n'y a pas de maisons des femmes, pas d'espaces de rencontre pour les jeunes, pas de lieu pour la médiation des violence sociales, pas de points d'information sur le planning familial, etc. Dans d'autres cas c'est par ignorance ou sur l'excuse "ce n'est pas notre spécialité", qu'il n'y a pas ces espaces.

Les choix d'aménagement interne : promiscuité et violence familiale

Dans ces sociétés centraméricaines et notamment au sein des couches sociales les plus pauvres, la violence familiale est un fait trop fréquent pour être ignoré. La conception de la maison, de ses divisions internes avec la création d'espaces d'intimité et de séparation est un des outils de gestion de ces questions. Fixer le nombre de pièce à une comme cela a été observé une fois, est de là une absurdité. En fait, il importe de pouvoir permettre une évolution du mode de cloisonnement des maisons. Dans un autre site, c'est le positionnement des portes qu'il a fallu remettre en question. L'argumentation de l'architecte était " ventilation ". L'argument des futurs habitants était " création d'espaces d'intimité ". Finalement le plan a été changé, mais la moitié des maisons étaient déjà construites ...

La densité de population créée : promiscuité et violence urbaine

Le traumatisme subi par certaines populations lors de Mitch est sans doute important. Il n'est sans doute rien par rapport à celui qu'elles vont subir lorsqu'il faudra vraiment vivre dans ces *asentamientos*. Le passage de la vie rurale ou péri-urbaine, certes difficile mais dans laquelle existent de nombreux " degrés de liberté " à l'encasernement que va représenter la vie dans ces nouveaux sites risque d'induire de nombreux déséquilibres qui ne pourront, en l'absence d'autres échappatoires, que conduire aux dynamiques déjà bien connues par ailleurs : alcool, drogue, prostitution, violence. Il importe de prendre en compte ces questions dès la conception des sites, notamment des plus importants : terrains de sport, écoles, maisons communales, maisons des femmes, bibliothèques, etc. On oublie trop vite qu'en créant des mini-villes *ex nihilo*, on crée aussi un profond traumatisme pour les populations. Si rien n'est fait, ces populations n'auront pour se retrouver que... l'aide des églises, et notamment des plus réactionnaires d'entre elles. Celles-ci n'attendent que cela...

Belles maisons mais loin des lieux de production : quelle vie économique ?

La logique de l'habitat est normalement d'être installé le plus près possible des lieux de production. Tout éloignement entraîne des déplacements, qui soit augmentent la durée du temps mobilisé en amont et en aval de l'activité productive, soit accroissent le coût de la vie. Chose assez étonnante, cette analyse semble avoir dans un certain nombre de projets été peu prise en compte. La création d'une ville nouvelle à x km de Choluteca (Honduras), l'installation de nouveaux barrios assez loin de Manantega (Nicaragua), l'aménagement de nouveaux quartiers à Barrio Sandino près de Managua (Nicaragua)... ont 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 exploitation familiale dans des habitats dispersés se retrouvent ainsi concentrées et à plusieurs heures de leurs parcelles. Il est fort probable que, dans un délai sans doute relativement court, une partie importante de ces populations chercheront une autre alternative, se rapprocheront des lieux de production, et abandonneront les maisons construites dans des lieux peu adaptés...

Aménagement du territoire et libertés individuelles : quel dialogue, quelles alternatives ?

Ceci nous ramène à la question centrale du rôle de l'Etat et des modalités de dialogue qu'il doit avoir avec tant ses propres concitoyens qu'avec les acteurs de l'aide internationale.

Suite à Mitch, l'idée de déplacer des populations est souvent présentée par les autorités de la région ou par certaines grosses organisations internationales comme un moyen de lutter contre les vulnérabilités naturelles : il faut éviter que les gens s'installent dans des zones à risques. La réflexion ne va pas toujours jusqu'à analyser pourquoi les gens peuvent -ils être assez fous pour s'installer dans ces zones à risques, alors qu'en plus ces risques sont en général connus. Zones d'inondation, zones d'érosion et de glissement de terrain, zone à tectonique active : pourquoi s'y installe-t-on ? Si l'Etat, et c'est son rôle, veut protéger sa population, c'est bien en s'attaquant à la cause de ces installations à haut risque, et non pas simplement en déplaçant les populations.

Dans l'urgence, était-il possible aux intervenants de se poser ces questions ? Oui, c'est en tout cas l'avis de nombreux nicaraguayens et honduriens. Ceci aurait permis moins de dépenses inutiles dans des créations d'habitats qui pourraient bien être largement sous utilisés d'ici quelques mois.

La chance de durabilité de ces programmes vient du déficit important de maisons de l'ensemble des pays de la région. Pour le Nicaragua seul, ce déficit est estimé à environ 3 millions de maisons. Les quelques milliers d'habitations construites suite à Mitch, goutte dans un mer de besoins, trouveront bien des preneurs...

3.2. AGRICULTURE ET SECURITE ALIMENTAIRE

3.2.1. Des contextes particuliers

En Amérique centrale et notamment dans les pays touchés par l'ouragan Mitch et les pluies torrentielles qui l'ont suivi, plus de 70 % de la population vit en zone rurale et est impliquée d'une façon ou d'une autre, en amont, au cœur ou en aval, dans la production agricole. La production agricole représente 33 % du produit national brut au Nicaragua et 20 % au Honduras où elle représente néanmoins 70 % des exportations. Dans ces pays où le chômage est important et où une fraction importante de la population vit en dessous de la ligne de pauvreté établie par le PNUD, le recours aux ressources des agro-écosystèmes pour la survie est fondamental, mais difficile en raison d'une distribution foncière très inégalitaire, malgré les diverses tentatives de réformes agraires (ce point sera développé plus loin dans le chapitre spécifique sur les questions foncières). Ce qui affaiblit ces agro-écosystèmes et l'accès des populations à la terre et aux moyens de production affaiblit fortement la sécurité alimentaire de ces dernières.

L'histoire et les conditions du milieu naturel ont fortement façonné les dynamiques agraires de ces pays, et la résultante "sécurité alimentaire". Celle-ci, on le rappelle ici, concerne plus les problématiques d'accès à l'alimentation que celles de la simple production agricole.

Il importe de se référer à un zonage agro-écologique de la région pour pouvoir réellement comprendre les divers enjeux de la sécurité alimentaire et leur différenciation en fonction des zones (voir page suivante).

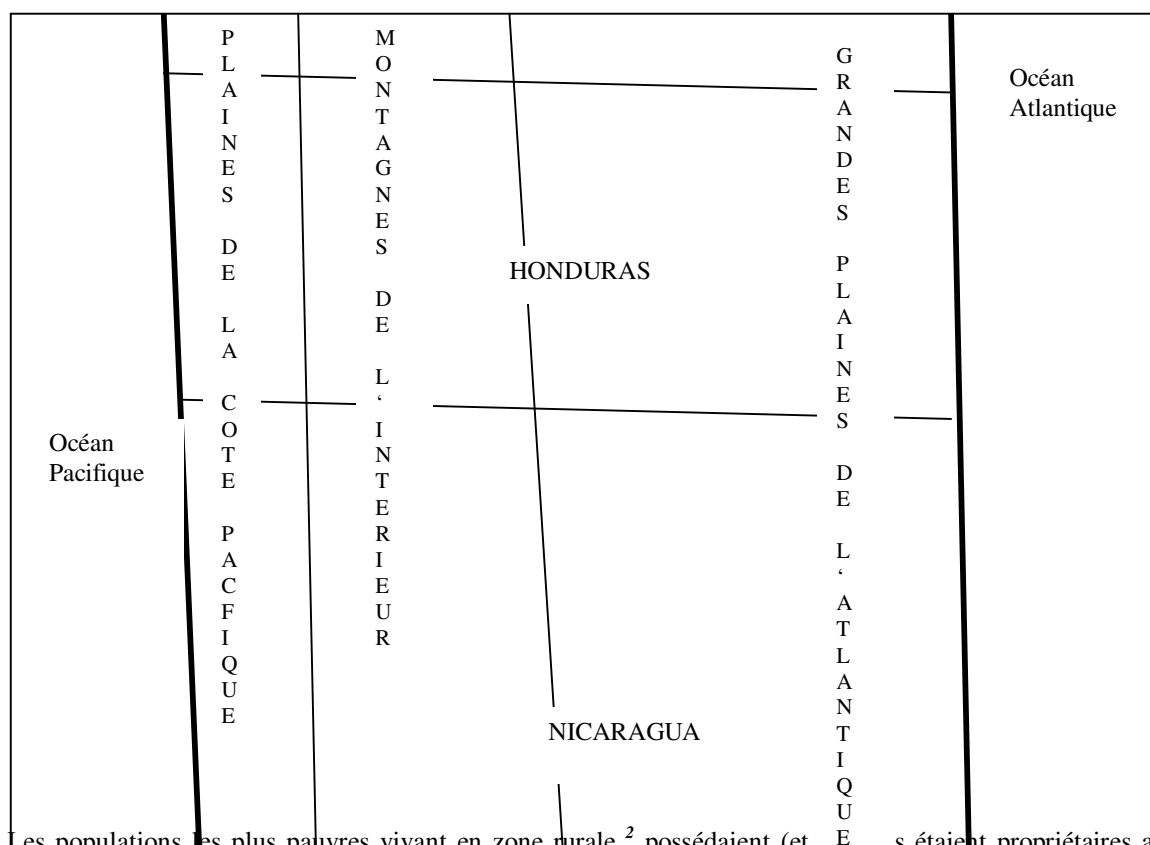
Précaire avant Mitch, la situation agricole et de la sécurité alimentaire devait ce haut niveau de vulnérabilité à une tenure foncière très inégalitaire, à des systèmes de commercialisation rémunérant mal le travail et à des termes de l'échange extrêmement injustes. La littérature internationale sur Mitch, et notamment celle des Nations Unies, repère bien l'existence de pratiques minières de gestion de l'éco-système cultivé. Elle s'arrête pourtant dans sa description avant d'aller aux racines de cette situation, avant d'analyser pourquoi des paysans seraient assez fous de brader leur seul capital : la terre. En se focalisant sur des recommandations techniques (reboisements, ouvrages anti-érosifs, conseils aux agriculteurs sur le labour en courbe de niveau, etc.), elle oublie de préciser que les problèmes ne sont pas d'abord techniques. Ce qui mène les paysans à "manger la forêt et la montagne" ("si no tenemos una pequeña manzana de tierra plana, vamos a comer el bosque y los montes"), ce n'est rien moins qu'un blocage de la structure foncière. Il en résulte des niveaux peu acceptables de pauvreté. Ces blocages socio-politiques font qu'il est difficile que soit réellement abordée la question agraire dans ses différentes composantes foncières, de la recherche agronomique, de l'appui au crédit et au développement de mécanismes de commercialisation et de transformation. La valeur ajoutée continue de se fixer loin des producteurs. Par contre, les baisses des cours de matières premières, et notamment celles des cours du café, elles, sont bien répercutées sur les agriculteurs ...

De par leurs histoires respectives, les paysannats de la région font montre de dynamiques organisationnelles très diverses, allant d'un militantisme exacerbé dans certaines régions du Nicaragua à une réelle placidité héritée des années de terreur contre-insurrectionnelle (Honduras) ou anti-indienne (Guatemala). Ceci pèsera beaucoup tant sur la gestion paysanne de la crise que sur la relance agricole et le décollage de dynamiques paysannes organisées. Cette diversité explique largement l'hétérogénéité des dégâts. La côte pacifique et les montagnes du centre ont été fortement touchées par les glissements de terrain et les inondations en vague (flash floods) qui ont accompagné et suivi les pluies diluviennes de la tornade tropicale qu'était devenu l'ouragan Mitch quand il a atteint la zone centre - américaine. Ces deux contextes agro-écologiques étaient très différents et l'impact de Mitch sur les agricultures en sera lui-même assez hétérogène.

Zones	Impacts de l' ouragan Mitch
Zone de la plaine pacifique	le débordement des cours d'eau arrivant à grande vitesse et très chargés en pierres et sables a entraîné à la fois l'agrandissement et la modification des cours d'eau parcourant cette bande côtière, touchant ainsi nombre de réseaux d'irrigation des grandes plantations. Après le passage de ces eaux très chargées, des surfaces très importantes restent couvertes de pierrailles et d'alluvions, et resteront ainsi non cultivables pendant une longue période avant qu'un dégageant des débris et dépôts puisse être réalisé
Montagnes et collines de l'intérieur	là, les dégâts sont beaucoup 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 évidemment beaucoup souffert, et les infrastructures de transport pour les aides alimentaires et les produits des récoltes (notamment pour 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 beaucoup souffert des excès d'humidité pendant cette période. Par contre dans quelques régions, le maïs a bien profité de ces précipitations importantes et des niveaux de production élevés y ont été observés.
La grande plaine qui mène des piedmonts de l'est jusqu'à l'Océan Atlantique	a surtout été touchée par la montée de la lame d'eau des rivières qui descendent du château d'eau intérieur que représentent les 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 heureusement en rien étranger aux populations indiennes de la zone : habitats sur pilotis, modes de vie très liés aux cycles de l'eau, alimentation et économie fortement associées aux produits de la pêche, etc. 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 rencontré suite au passage de Mitch n'ont pour eux rien de réellement exceptionnel.

Carte des agro-écosystèmes d' Amérique centrale.

Zones	Caractéristiques
Plaines pacifiques	zones des grandes exploitations d'élevage, des grandes plantations et des concentrations urbaines, ces plaines étaient de loin les plus riches de la région, mais aussi celles sur lesquelles la différenciation sociale était la plus développée. Aux grands propriétaires faisaient face les nombreux petits propriétaires et les paysans sans terre. Ces deux catégories fournissaient la main d'œuvre agricole nécessaire. Ces ouvriers agricoles vivaient en général dans des conditions plutôt vulnérables.
Montagnes et collines de l'intérieur	pays de la petite polyculture et des petites exploitations, c'est aussi une zone importante pour la production caféière. Une partie de la région étant d'origine volcanique, les sols de ces montagnes sont souvent bons (la tectonique reste elle active dans certaines zones). Les gradients de pente, le positionnement altitudinaire et la proximité des routes et des lieux de commercialisation ont entraîné une diversification interne de ces zones hautes. La multitude de cultures vivrières (haricots, maïs...) et de cultures de vente (café, maïs aussi haricots et autres pour la ville) font de ces régions de moyenne et haute altitude des zones importantes pour l'économie des pays et pour la sécurité alimentaire nationale. Ce sont aussi des zones qui ont souvent beaucoup souffert pendant les conflits qui ont agité la région pendant près d'une décennie.
Grandes plaines de la côte atlantique	Immense rebord oriental de l'axe montagneux et volcanique décrit précédemment, ces plaines sont le pays de l'eau et de la forêt. La population est essentiellement indienne, et s'est trouvée régulièrement en difficulté avec les pouvoirs centraux. Pêche, exploitation des produits de la forêt, culture sur les bourrelets de berge, depuis peu lancement de plantations, notamment de bananes, sont au cœur de la vie économique de cette unité agro-écologique.



Les populations les plus pauvres vivant en zone rurale² possédaient (et en terme) des terres situées aux abords des rivières. Ce sont eux qui ont subi les conséquences du cyclone d'un point de vue humain bien sûr, et d'un point de vue matériel en éprouvant : soit la perte totale de leurs terres, soit l'impropriété de ces dernières à la culture, soit enfin l'exposition à plus de risques naturels tels que les inondations ou les écroulements³.

² Revue Envio, article Hora de oportunidades y de oportunismos, Número 201, décembre 1998.

³ Interview du 1 septembre M. Pedro Gimenes, agronome.

3.2.2. L'impact sur l'agriculture et la sécurité alimentaire : le facteur " temps "

Pour comprendre l'impact de Mitch sur, à la fois la sécurité alimentaire nationale et sur celle spécifique des habitants de ces zones, il est important de se recadrer par rapport aux calendriers agricoles de la région :

Activités	O	N	D	J	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N
Répartition des précipitations														
Saison agricole " primera "								—	—	—	—			
Saison agricole " postera "	—	—									—	—	—	—
Saison agricole " apante "		—	—	—	—	—								
Période de soudure normale						—	—			—	—			
Récolte des cultures de rente														
Impacts 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
- Impact 4: Manque d'intrants (semences, engrais, outils) pour la saison " postera " et pour la saison " apante "
- Impact 5: Dégâts sur les cultures de rente
- Impact 6: Dégâts sur les systèmes de commercialisation
- Impact 7: Perte de l'accès à la terre suite déplacements vers les *asentamientos*

3.2.3. Les réponses apportées

Ces réponses se regroupent en quatre grandes catégories :

- l'aide alimentaire et ses diverses formes : distributions générales directes, programmes " Vivres contre Travail " (ou Food For Work : FFW). La chance de la région est, de façon dialectique, liée à la précarité héritée de l'année précédente et des programmes d'assistance alimentaire suite à El Nino. Si ces biens alimentaires sont arrivés tard par rapport aux plans d'action 1998, ils étaient présents en quantité toute à fait significative lorsque Mitch a frappé. Ceci a permis à quelques acteurs, comme CARE, ainsi qu'au PAM, de faire des interventions rapides et de qualité toute à fait exceptionnelle lors de l'urgence malgré de gros problèmes de coordination qui sont vite apparus (le PAM a continué de distribuer des vivres gratuits aux populations jusqu' au mois de mai, notamment dans des municipalités où CARE organisait des travaux FFW).
- l'aide en semences et intrants agricoles divers, que se soit pour les plantes vivrières (annuelles ou pérennes) ou pour les cultures de rente (arboriculture). Il importait pour les paysans qui le pouvaient de ne pas rater la saison " apante " 98-99, mais ceci ne concernait qu'une minorité d'agriculteurs : ceux ayant accès à des terres irrigables ou proches des nappes phréatiques. Pour la majeure partie du paysannat, l'enjeu était réellement de pouvoir emblaver leurs parcelles pour la saison " primera " de 1999, et donc d'avoir à temps assez de semences et d'intrants.
- l'aide pour la remise en route des systèmes de micro-crédit (restructuration des crédits existants, permettre le maintien de dynamiques de remboursement afin de ne pas dénaturer l'engagement des emprunteurs, lancement de nouvelles campagnes de prêts) ;
- mise en route ou redynamisation des processus de recherche/action et d'accompagnement méthodologique et institutionnel pour les diagnostics des vulnérabilités et des besoins. Peu d'acteurs français se sont lancés dans cette direction, qui pourtant pouvait être facilitée par l'ancienneté et la richesse des liens entre des institutions de la région, notamment au Nicaragua , et des structures françaises, comme le CIRAD, l'INA-PG ou le GRET.

Une première analyse des programmes permet de repérer un certains nombre de points saillants :

- Finalement, sur l'ensemble des intervenants français, peu se sont impliqués dans ce domaine agricole et de la sécurité alimentaire ;
- Ceux qui l'ont fait et ont cherché des alliances avec des acteurs français connaissant bien la zone ont pu le faire avec un bon soutien technique ;
- Des programmes alimentaires de type " cuisine " ont été lancés dans certaines zones sans qu'il y ait réellement de stratégie de sortie identifiée. Ces approches sont-elles adaptées ? Quelle sera la suite de tels programmes ?
- Il semble qu'un nombre important de programmes FFW ait eu un impact positif à court terme en permettant aux paysans de rester sur leurs terroirs et de remettre en état " leurs vies ", au lieu d'avoir à faire ce que beaucoup ont néanmoins fait : la migration vers le Costa Rica ou les Etats Unis. L'obligation d'être inscrit dans un projet de réhabilitation de l'habitat d'une ONG pour avoir accès au FFW fléché " habitat " induit un drainage des populations vers ce type d'actions de reconstruction et limite ainsi le nombre d'options disponibles. Peu de ceux qui voulaient reconstruire leur maison sur leur terre ou à côté n'ont eu droit à une assistance.
- Comme on le voit régulièrement, des quantités encore importantes d'aide alimentaire continuent d'être déversées sur la zone: l'impact de ces distributions souvent gratuites sur la relance agricole et la redynamisation des filières de commercialisation risque de se faire sentir très vite.

3.3. LE SECTEUR SANTE

3.3.1. Problématique :

Plusieurs raisons ont poussé à inclure l'observation du niveau de santé et du fonctionnement des structures qui ont la charge d'y veiller dans cette mission d'évaluation des opérations post- Mitch au Nicaragua et Honduras :

La première raison est "opportuniste". Des ONG internationales présentes avant l'arrivée du cyclone ont, au départ, une vocation médicale. Il était intéressant de voir leurs pratiques et partenariats quand une "grosse urgence" survient dans un processus de "développement" tel qu'il semblait s'amorcer après l'agitation politique des dernières décennies.

La deuxième raison est conjoncturelle. On sait combien les politiques d'ajustements structurels ont atrophié les budgets non rentables des Etats au premier rang desquels figurent l'éducation et la santé. Il était donc utile d'observer les niveaux de vulnérabilité sanitaires et sociales avant et après Mitch.

La troisième raison est opérationnelle. Quels efforts des communauté nationale et internationale déployés pendant l'urgence permettraient d'amplifier le développement après la crise à condition d'en saisir l'opportunité par une vision à long terme?

Deux points à noter cependant :

Le terme "santé" dans cette évaluation s'entend au sens des définitions de l'Organisation Mondiale de la Santé :

1946 : "Etat complet de bien être physique, mental et social et qui ne consiste pas seulement en l'absence de maladie . "

1986 à Ottawa : "la santé, c'est la mesure dans laquelle un groupe ou un individu peut, d'une part réaliser ses ambitions et satisfaire ses besoins, et d'autre part évoluer avec le milieu et s'adapter à celui -ci. "

Les projets à vocation médicale sont rares, et c'est bien normal ; l'essentiel va à la reconstruction de l'habitat et la sécurité alimentaire.

Des suggestions générales émergent dans les quatre directions suivantes :

3.3.2. Suggestions en matière de santé:

Le système de veille épidémiologique pendant la phase d'urgence s'est révélé efficace.

Comme toujours lorsqu'une grande masse de population est concentrée, privée d'eau potable et sans assainissement, alors que les pluies diluviennes en climat tropical bouleversent le contrôle des vecteurs de maladies parasitaires, tout le monde craint l'apparition d'épidémies secondaires par convergence de tous ces facteurs de risque. Or seuls de petits foyers localisés de paludisme, dengue et diarrhées sont apparus sans aggravation de l'endémie de choléra. Plusieurs facteurs concourent à expliquer ce bon contrôle épidémiologique :

- Les opérateurs d'urgence ont acquis une pratique de relevés statistiques quotidiens de toutes les pathologies rencontrées, même et surtout, dans les endroits éloignés des centres de soins grâce aux cliniques mobiles . Ces relevés ne peuvent s'interpréter qu'en comparaison aux données antérieures via une mise en commun des analyses avec les structures locales⁴ institutionnelles pré existantes. Ceci permet de déclencher très tôt des mesures adaptées à chaque foyer d'épidémie avant qu'il ne s'étende. Toutefois, la disparité et l'aspect parfois archaïque des systèmes informatiques locaux de référence feront l'objet de réflexions ci après.
- La présence depuis de nombreuses années de bénévoles " brigadistes " bien formés et mobilisables rapidement a permis d'agir très vite pour ramasser, chauler et brûler les masses de cadavres animaux avant qu'ils n'engendrent une pollution source de maladies.
- Une couverture vaccinale acceptable sinon parfaite a permis d'éviter des complications mortelles, notamment sur les très nombreuses maladies respiratoires apparues chez les " damnificados " mouillés, sans abris ni traitements.
- Enfin tout le monde s'accorde à dire que la décrue des eaux au troisième jour après l'ouragan a contribué au bon contrôle épidémique.

⁴ Ministère de la Santé et surtout SILAIS régionaux, CODEM, PRAF

Les vulnérabilités structurelles désignent les victimes des catastrophes naturelles.

Si quantifier l'aggravation, après Mitch ; des vulnérabilités qui conditionnent " l'état de santé de base " n'est pas encore réalisable, ces vulnérabilités sont visibles. En s'appuyant sur l'exemple du Nic aragua, des chiffres⁵ antérieurs à l'arrivée de l'ouragan, ou juste après celui ci, parlent d'eux mêmes :

- 30% d'analphabètes (adultes et jeunes confondus)
- 45 % de la population sans réseau d'eau potable (les distributions de chlore pour les réseaux non potables restant aléatoires).
- 30 % des citadins vivent hors d'un système d'assainissement,
- ce chiffre atteint 75 % en milieu rural.
- 16 à 20 % des enfants en dessous de cinq ans sont sous alimentés de façon chronique (chiffre en cas de situation turbulente non connu).
- 67 % des enfants de moins de cinq ans ont un déficit en Vitamine A, et/ou en fer, et/ou en Iode.
- 40 % des femmes en âge de procréer présentent les mêmes déficits.
- La mortalité infantile est de 44/1000 (12/1000 au Costa Rica si proche).

Ces diverses vulnérabilités potentialisent leurs effets par des mécanismes physiologiques bien connus. On comprend qu'un enfant sous alimenté se défend moins bien contre une maladie infectieuse, qu'une carence en Vitamine A doublée d'un déficit en fer ou iode diminue l'état de développement des neurones, de l'appareil visuel et du système hormonal, qu'une femme enceinte et anémique est fatiguée et son enfant à naître en hypotrophie. Dans les zones visitées, il était manifeste que ce sont les populations qui ont un accès limité à une alimentation variée (qui existe pourtant), qui sont éloignées des structures de soins (qui d'ailleurs faute de moyens sont de plus en plus inaptes à remplir leurs missions) et dont le taux d'éducation est le plus bas qui présentent l'ensemble de ces facteurs de carences. Ce sont également ceux qui sont exposés aux plus graves conséquences des catastrophes naturelles, habitant dans des zones à hauts risques.

Qui prend en compte les risques épidémiologiques dans les programmes de reconstruction de l'habitat ?

La visite de toutes les aires de reconstruction pour les victimes de Mitch pose des questions à l'épidémiologiste. Alors que les vulnérabilités en terme de santé se déclinent essentiellement pour l'ensemble du Honduras et du Nicaragua en terme de

- risques de transmission de maladies liées au manque d'eau potable et de sanitation et
- risque d'exacerbation des violences source de pathologies sociales,

on voit se construire avec les deniers de l'aide internationale des regroupements de populations qui ne sont autres que des ghettos organisés. Ils seront surpeuplés, avec parfois une ébauche d'infrastructure pour l'arrivée d'eau mais pas pour l'évacuation des eaux usées : des latrines sèches à moins de vingt mètres des maisons sur des terrains peu inondables mais au pouvoir d'absorption limité fournissent l'ensemble des paramètres suffisants à l'apparition de pathologies de contamination. De plus, la promiscuité imposée par la petite taille des parcelles, une absence de lumière la nuit dans ces quartiers éloignés des installations électriques fait pronostiquer l'ampleur de toutes les violences, vols et viols qui apparaissent inévitables dans ces conditions.

L'absence de toute politique de recouvrement des coûts aggrave la situation sanitaire et détériore la qualité des soins.

Pour des raisons historiques différentes entre les deux pays, il n'existe pas de politique de recouvrement des coûts alors que les impératifs de l'ajustement structurel obligent *de facto* à y avoir recours.

- Dans le domaine de la médecine curative, la privatisation effective des services ne permet qu'à une minorité, de plus en plus minoritaire, de bénéficier de soins de qualité. Dans le secteur public il n'y a pas (ou plus) les budgets nécessaires pour fournir matériel, médicaments et frais de fonctionnement. Les autorités de tutelle⁶ laissent le soin, en fermant les yeux, aux fonctionnaires de " se débrouiller ". Ainsi un poste de santé organise une tombola pour acheter le détergent nécessaire au ménage, un hôpital " éléphant blanc - clé en main - don bilatéral" installe une pharmacie privée à l'intérieur de ses locaux. Pour exemple l'hôpital d'Estelli au Nicaragua, donation de la Coopération espagnole dont le budget de fonctionnement annuel représente la moitié des crédits nationaux attribués à cette ligne.

⁵ Chiffre représentant une moyenne de trois sources identiques en qualité mais variables sur une période de un à deux ans : Indicateurs du Développement BID 1997, " Repuesta del sector de Salud ante el Hurican Mitch "— OPS/OMS Nicaragua febrero 1999, " Auditoria Social para la Emergencia y la reconstruction " Abril 1999 – CIET International.

⁶ Pour le Nicaragua, le MINSA (Ministerio de la salud), les organismes gestionnaires décentralisées : SILAIS (sistema local de atencion integral de salud), soutenus techniquement par l'OPS (Organizacion Panamericano de la Salud.)

Privatisation à Managua ?

Dans l'unique hôpital psychiatrique du Nicaragua, à Managua, une équipe dynamique de psychiatres et psychologues, à la fois thérapeutes et enseignants, dispose d'une vingtaine de lit publics pour l'ensemble des malades mentaux traités dans tout le pays. L'hôpital sert également d'hospice pour une cinquantaine d'indigents séniles. Un secteur contigu de la même capacité est "privatisé" de fait puisqu'il a recouru à la participation financière des patients afin de fonctionner mais aussi pour nourrir les patients du secteur public.

La loi interdisant les financements privés dans le secteur public n'est cependant pas remise en cause⁷ laissant les dérives augmenter, laissant un personnel pourtant compétent et motivé et déstabilisant une chaîne de prise en charge déjà fragile.

Il en résulte par exemple une désaffection de la part du public des postes de santé qui ne reçoivent pas les quantités minimales de médicaments génériques nécessaires à traiter les problèmes courants. Les consultations hospitalières sont alors surchargées de patients qui espèrent y trouver ce qui manque à l'échelon précédent. La structure dépassée répond moins bien et avec moins de moyen à la charge qui est la sienne. Un des leitmotiv du MINSA (Ministerio de la Salud) est actuellement celui de la rationalisation des moyens humains. Certes nécessaire il ne répondra pas au problème structurel de fond d'un système de santé que personne ne sait encore chiffrer⁸.

- Dans le domaine de la médecine préventive la situation est encore plus détériorée puisque l'on observe seulement quelques actions ponctuelles (sous l'impulsion de l'OPS : Organización Panamericana de la Salud) mais une absence de réelle stratégie de Santé Publique sans politique de santé adaptée à son époque. Si les systèmes de surveillance des vecteurs et des parasites existent, ils sont lourds (car se veulent exhaustifs comme dans les années 65. Non seulement ils sont mangeurs de temps/homme mais ils diluent les résultats exploitables). De plus il n'y a pas un système national mais des systèmes divers, aussi variés que les donateurs privés qui ont dotés les différentes régions. Ainsi un système canadien côtoie un système européen avec 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 apportent un soutien technique et institutionnel, ne se contentant ainsi pas seulement de fournir en médicaments quelques postes de santé... En effet, beaucoup de choses restent à faire car la notion de "Santé Publique" semble se superposer à celle de "surveillance des maladies tropicales" qui, si elle est tout à fait nécessaire n'est pas du tout suffisante.

Par exemple il n'existe pas de dépistage du SIDA ni de connaissances des raisons d'hospitalisation : combien de maladie par carences et déficit nutritionnel, de blessures par actes de violence, de décompensations psychiatriques par alcoolisme, de grossesses chez les mineures de moins de 15 ans ? etc, etc... Ce sont pourtant des enjeux majeurs pour déterminer des priorités de Santé Publique dans des pays aux moyens très faibles qui ne faisant aucun travail structuré de prévention voient s'aggraver les vulnérabilités sanitaires et surtout sociales.

C'est d'ailleurs une des priorités de la Banque Interaméricaine de Développement (BID) qui se propose de chiffrer le coût de la santé pour la population ciblée "mère-enfant".

"L'attention psychologique" post Mitch invite à penser une "politique sociale de la santé".

L'importance des violences intra familiales est un phénomène connu, facile à pressentir, courant à observer. Et pourtant ce n'est qu'en 1996, sous la pression de groupes de femmes, que la reconnaissance officielle de l'existence de ces violences a eu lieu. La seule conséquence concrète a été la mise en place dans quelques gros centres urbains de bureaux de police spécialisés pour le dépôt des plaintes des victimes (postes séparés de ceux de droit commun pour éviter quolibets et réprimandes décourageant les plaignantes...). Or, phénomène de mode chez les opérateurs expatriés ou réalité culturelle, la mise en place de cellules "d'attention psychologique" destinée à faire parler pour évacuer le stress des "damnificados" après le cyclone a eu un effet secondaire inattendu. Le fait de pouvoir parler a mis à jour l'importance des phénomènes de violences intra – familiales. Au delà de l'événement Mitch, les causes de problèmes psycho sociaux ont pu être entendues "L'audit social"⁹ a ainsi commencé à chiffrer le problème. Cette prise de conscience doublée d'une reconnaissance officielle devrait pouvoir amener à construire une politique sociale de la santé. Les conséquences en terme de prise en charge des problèmes de santé mentale sont majeurs quand on connaît l'impact des violences sur les mineurs tout au long de leur comportement dans la vie adulte. Il faudrait structurer des moyens judiciaires et médicaux pour que les viols soient dénoncés et punis, les grossesses non désirées des jeunes filles puissent bénéficier d'une stratégies de

⁷ Dans le contexte du Nicaragua, un des résultats les plus marquant de l'époque Sandiniste étant "la santé pour tous", il est fort à penser qu'il est politiquement difficile de marquer un retrait.

⁸ Il est intéressant de noter qu'au Nicaragua il n'existe pas plus de systèmes de comptabilité des dépenses de santé que de chiffrage des besoins. Les budgets sont directement gérés par le Ministère des Finances qui ne compte que les dépenses et alloue les budgets... proportionnellement à la déclaration officielle des "recettes interdites" dans une impeccable logique néo-libérale! !.

⁹ Auditoria social para la Emergencia y la reconstrucción, commandée par la Coodinadora civil et réalisée par le CIET International Fase 1 – Abril 1999.

contraception, que les pères¹⁰ abandonnant femmes et enfants participent à l'éducation au moins sur le plan matériel etc. La culture ambiante machiste, si elle est accompagnée de promiscuité et de déchéance financière ne peut bien évidemment que multiplier l'ampleur de ces problèmes socio-sanitaires.

3.3.3. Recommandations dans le domaine de la santé.

Si, dans leur globalité, les volets techniques des programmes visités semblent bien fonctionner, on repère néanmoins déjà quelques lignes stratégiques importantes. L'aide internationale, via les ONG ou les institutions internationales ne doit plus être médicale au sens thérapeutique ou de fourniture de matériel et médicaments. Elle doit recouvrir trois domaines :

- il faut contribuer au développement de capacités de gestion des systèmes d'information et de management financier ;
- il faut renforcer le système de suivi épidémiologique au sens socio-sanitaire afin de définir priorités et stratégies dans un secteur beaucoup plus vaste que le simple volet infectieux.
- Il faut aider à ce que le débat redevienne serein sur des grandes questions autour de la relation entre secteur privé, secteur de l'état et société civile organisée.

En matière de réduction des vulnérabilités les mesures urgentes à prendre dépassent le cadre strictement médical :

- Des mesures concrètes pour diminuer les carences alimentaires et nutritionnelles doivent se définir, à la fois de façon quantitative (voir chapitre "sécurité alimentaire") et qualitative (apport d'iode dans le sel de cuisine, de fer et Vitamines A, etc.) ;
- Outre l'éducation des populations aux gestes de la propreté quotidienne, il faut mettre en place une politique urbaine pour la gestion des eaux, des déchets et de l'assainissement. Ceci est à réaliser de façon urgente dans les "concentrations de population" initiées autour de l'aide internationale pour le relogement des "damnificados".
- Enfin les faiblesses du système éducatif général est un facteur continu d'aggravation des vulnérabilités face à d'autres pays qui ont su évoluer. On sait que l'amélioration du niveau d'étude des filles par exemple joue beaucoup plus sur le nombre de naissance et la qualité de l'élevage des enfants que les campagnes d'éducation à la santé les mieux conçues pour des illettrés.

¹⁰ On évalue à cinq ans la durée de vie moyenne d'un couple qui rencontre des difficultés matérielles et à 4,5 le nombre moyen d'enfants par femme sachant que la contraception ne commence à être utilisée qu'après la naissance du quatrième enfant et que les premières maternités ont lieu vers 16 ans.