

CAPITALISATION DES ACTIONS DE RECONSTRUCTION EN AMERIQUE CENTRALE

TROIS ANS APRES MITCH AU NICARAGUA ET AU HONDURAS

HUIT MOIS APRES LES SEISMES AU SALVADOR

RAPPORT DE MISSION

Evaluations itératives avec mini-séminaires

Mission n°2

SEPTEMBRE 2001

Groupe URD

Véronique de GEOFFROY

François GRUNEWALD

Eric LEVRON

SOMMAIRE

1. INTRODUCTION

2. RAPPEL CONTEXTUEL ET METHODOLOGIQUE

3. LES ENSEIGNEMENTS TROIS ANS APRES MITCH

3.1 Ce qui s'observe sur le terrain au Nicaragua et au Honduras.

3.2 La question de l'habitat et du montage de ses projets au centre de la gestion de la catastrophe

4. NOUVEAUX ENSEIGNEMENTS AU SALVADOR HUIT MOIS APRES LES SEISMES

4.1 Le choix des outils et le montage technique.

4.2 Les pièges de la recherche de qualité et le montage institutionnel

5 CONCLUSION / PROPOSITIONS

Proposition d'outil de diagnostic ex ante

« La critique est aisée, l'art est difficile », Boileau

C'est conscients de la justesse de ces mots, que nous rendons compte de notre analyse des actions de reconstruction trois ans après Mitch et huit mois après les séismes au Salvador.

Nous remercions ici notre équipe de chercheurs junior, Javier Calderon pour le Nicaragua et le Honduras, Karla Levy et Gabrielle Savi pour le Salvador. Leur travail de fond a largement contribué au succès de la mission et continuera d'alimenter nos réflexions.

Nous remercions vivement tous les acteurs qui se sont prêtés au jeu difficile de l'évaluation de leurs actions et ce, depuis 1998. Ce n'est que grâce à leur accueil, leur ouverture, leur sincérité et leur soutien que les analyses suivantes ont été rendues possibles.

Nous espérons qu'ils trouveront, à travers ces quelques pages, des éléments de réflexion pour guider leurs actions vers toujours plus de qualité et pour le plus grand bénéfice des populations envers lesquelles ils sont engagés.

L'équipe du Groupe URD

François Grünewald Véronique de Geoffroy Eric Levron

1. INTRODUCTION

La récurrence avec laquelle les événements sismiques ou climatiques apparaissent dans la zone Amérique centrale et Caraïbes montrent à quel point les enjeux de réduction des vulnérabilités, de gestion des crises sont importants.

Cette récurrence des catastrophes associée à la volatilité de l'aide internationale pose aussi l'enjeu de la nécessaire répliquabilité des projets car l'aide n'abonde pas systématiquement alors que les déficits en tout genre croissent. La sécheresse en Amérique centrale, l'ouragan Michelle, les cyclones aux Philippines, les inondations en Algérie et les événements en Afghanistan sont autant de crises qui surviennent simultanément et rappellent la pertinence de mettre au cœur des enjeux du développement la gestion des catastrophes qui intègrent la gestion de ce type de situation au cœur de leur stratégie. Préparation, mitigation, gestion des risques devraient être aujourd'hui, au vu de l'évolution des situations, considérées comme des priorités du développement de ces pays.

2. RAPPEL CONTEXTUEL ET METHODOLOGIQUE

Octobre 1998 : L'ouragan Mitch s'abat sur l'Amérique Centrale. Le Nicaragua et le Honduras sont terriblement touchés. Les ONG, entre autres, s'investissent pour soutenir et mettre en œuvre des programmes de secours d'urgence puis de reconstruction sur fonds publics et privés qui abondent. La majorité de ces fonds gérés par les ONG sont investis dans la reconstruction de l'habitat.

Août 1999 : Déjà, une première mission d'évaluation effectuée en août 99 tire une première série d'enseignements et émet un certain nombre d'hypothèses qui seront à vérifier plus tard. Cette démarche repose sur le fait que le temps de l'évaluation détermine en partie les résultats, réalité schématisée ci-dessous :

dans cet exemple,

A T1, les résultats seront très positifs (besoins élémentaires satisfaits)

A T2, les résultats pourront déjà apparaître moins positifs (phénomènes de dépendance, non-viabilité des projets, impacts secondaires non-prévus ?)

A T3, selon les cas, l'impact intégré pourra être négatif ou positif.

-

Janvier/Février 2001 : Deux séismes de haute amplitudes frappent le Salvador. Les dommages révèlent une fois de plus la situation d'extrême pauvreté des zones rurales du pays bien que la médiatisation se focalise sur certaines zones urbaines (Santa Tecla, San Vicente, etc.). A l'instar de Mitch, le déficit structurel (qualitatif et quantitatif) en habitat est révélé et accentué. L'aide se concentre là aussi sur la construction de maison et la santé mentale.

Juin 2001 : Pour impulser et soutenir un processus de capitalisation des expériences de la reconstruction au Salvador, une première mission du Groupe URD se rend en juin et effectue une évaluation en temps réel, restituée directement aux acteurs sur le terrain lors d'un mini-séminaire organisé à San Salvador.

Septembre 2001 : Qu'était-il donc advenu de ces nombreux programmes de reconstruction d'habitat mis en œuvre par les ONG trois ans plus tard ? Comment ces mêmes acteurs humanitaires allaient-ils aborder les questions de reconstruction d'habitat aujourd'hui au Salvador, gravement touché par les séismes de ce début d'année ?

Méthode : L'équipe du Projet Qualité est revenue sur les sites qu'elle avait déjà visités en 1999 durant la première phase du travail de capitalisation des expériences pour « tirer les leçons de Mitch+3 ans » et les retransmettre aux acteurs de la reconstruction au Salvador à travers un atelier organisé à San Salvador fin septembre 2001. Une équipe pluri-disciplinaire a donc effectué un travail d'évaluation terrain, avec des observations directes, des enquêtes auprès des ex-bénéficiaires ou non, des discussions formelles et informelles. L'analyse se structure autour de 3 axes techniques (habitat- sécurité alimentaire et économique- services sociaux, santé, éducation, ...) et 4 axes transversaux (participation et coordination, prévention des risques, passage du don au recouvrement des coûts, déplacements de population). L'exercice cherche à comprendre ce qui a fonctionné, pourquoi et comment ? et ce qui n'a pas fonctionné, pourquoi et comment ? afin d'en tirer les leçons en terme de Qualité des actions et pouvoir les diffuser au Salvador aujourd'hui.

Un grand nombre de projets ont été visités sur l'ensemble de la zone de l'Amérique Centrale. Pour chaque visite, une « fiche projet » reprenant les observations ainsi que l'analyse « brute » en découlant a été rédigée pour mémoire. Ces fiches sont disponibles sur demande auprès du Groupe URD. Le présent document reprend de façon transversale les enseignements globaux des différentes analyses en se concentrant essentiellement sur les projets de reconstruction d'habitat, pris dans son sens large. Il est destiné aux différents acteurs (ONG, coopération décentralisée, bailleurs de fonds) ayant participé à ce processus de capitalisation des expériences. Toute réaction, remarque, critique, correction, sont les bienvenues et seront intégrées dans la version finale.

-

3. **LES ENSEIGNEMENTS TROIS ANS APRES MITCH**

3.1 Ce qui s'observe sur le terrain au Nicaragua et au Honduras,

Trois années après la catastrophe, sur les sites de reconstruction, les principales observations qui ressortent sont :

- La désertion de certains quartiers avec, au mieux, des taux anormalement élevés de revente des maisons (malgré les conditions restrictives l'interdisant) ou, au pire, l'abandon pur et simple du quartier ;
- Des dégradations techniques de l'habitat
- Certains quartiers stigmatisés, une nouvelle délinquance notamment liée au phénomène de gang
- Certains quartiers de relogement « temporaires » qui perdurent, trois ans après la catastrophe,

Mais aussi,

- de nouvelles dynamiques de développement initiées sur certains sites, des groupes mieux organisés et "résistants" aux crises ;
- la création de nouvelles alliances entre acteurs internationaux et structures locales, entraînant de nouveaux agendas de solidarité, d'appui à la médiation,

3.2 La question de l'habitat et du montage de ses projets au centre de la gestion de la catastrophe

Au regard des différentes observations, l'analyse de la reconstruction "Post-Mitch" met en évidence l'importance de la question de l'habitat et de la création des nouveaux "*établissement humains*".

Si cette partie est plus largement présentée dans le document présentant un premier outil de diagnostic pour la mise en œuvre de projet d'habitat et dans les deux précédents rapports du Groupe URD sur l'Amérique centrale, un certain nombre d'enseignements nouveaux ressortent trois années après le passage de l'ouragan Mitch.

Afin de comprendre l'origine des réussites et des problèmes constatés, notre démarche a été de d'analyser les projets mis en œuvre dans leurs contextes respectifs.

L'analyse de la qualité ces projets se référant à ses différents montages (techniques, institutionnels et financiers) et à la pertinence des outils utilisés (diagnostic, planification, viabilisation, production de logement, gestion foncière, maîtrise d'œuvre et d'ouvrage, etc.).

3.2.1 Les choix techniques:

La grande hétérogénéité des approches des ONG face à la question de l'habitat avec de fortes disparités en terme de coût/efficacité.

Cette catastrophe ayant eu lieu dans un contexte de calme relatif au niveau international, des fonds ont largement abondé pour la reconstruction post-Mitch. Ainsi, des projets d'habitat très coûteux ont pu être mis en œuvre. Entre le foncier, la construction de la maison, l'appui aux activités économiques et l'implémentation de services de base, la priorité a été différemment considérée par les opérateurs.

Les coûts pour la construction d'une maison varient de 1500\$US à 10 000\$US (coût en matériaux uniquement, ne prenant pas compte les services de base et sans l'encadrement technique et l'expertise). Certains opérateurs, certainement par bonne volonté, ont privilégié uniquement les maisons et les services en construisant des lotissements esthétiquement réussis mais pas toujours en cohérence avec les aspirations des bénéficiaires du projet (petits paysans sans terre ayant toujours vécu en milieu rural, en habitat dispersé). D'autres ONG, ont trouvé un meilleur équilibre entre la construction et l'appui aux capacités productrices tout en prenant en compte l'origine des *damnificados*. Cependant, ces deux exemples antinomiques de création de nouveaux *asentamientos* ont pour caractéristique principale d'avoir un coût final très important (en rapport au nombre de bénéficiaires), et sont loin d'être reproductibles en d'autres contextes.

Parallèlement, des projets beaucoup plus modestes ont montré des résultats innovants et intéressants comme le démontre la complémentarité efficiente entre des opérateurs fournissant des maisons dites évolutives (*Plan Techo*) et d'autres ONG faisant des dons en argent pour la construction de la maison définitive. Ces expériences montrent qu'il est parfaitement possible de financer directement les bénéficiaires ayant bénéficié de maisons *Plan Techo* pour leur permettre d'acheter les matériaux manquant (briques pour les murs, fenêtres, finitions). Par leur connaissances personnelles des fournisseurs et des réseaux locaux, les bénéficiaires parviennent généralement à finir leur maison avec 500 \$US.

Les matériaux de construction

La capitalisation sur les projets et l'observation directe démontrent un réel pragmatisme de la part des bénéficiaires quant à la nature des matériaux de construction. Les critères privilégiés portent sur la résistance et la simplicité des constructions. L'adobe amélioré, solution technique riche en avantages est souvent stigmatisée par les centraméricains comme un matériau "pour les pauvres", peu résistant et complexe à construire. Même si ces préjugés ne sont pas exacts, la perte des savoir-faire traditionnels et l'image "moderne" du parpaing réduisent le domaine de validité de l'utilisation de l'adobe aux zones rurales reculées. Dans bien des projets, l'utilisation de matériaux importés (mélange polystyrène et ciment par exemple) innovants est rapidement acceptée, souvent à défaut d'alternative. Là aussi, il est impossible de faire l'impasse d'une analyse fine du contexte local avant de faire le choix des matériaux de construction.

L'utilisation de matériaux importés pose aussi la question du caractère évolutif de la maison et du problème de l'agrandissement que les constructions connaissent. Elle se fait souvent à partir de matériaux de récupération qui, agrégés à la structure principale peuvent présenter des risques pour l'ensemble de la structure. En effet, si la partie de la maison évolutive faite lors du projet peut suivre les normes antisismiques ou anticycloniques, les parties construites par la suite par les gens eux même seront vraisemblablement non résistantes et donc dangereuses. Seul un travail de formation et de sensibilisation auprès des familles et des filières populaires de production de maisons pourrait réduire les risques car la légitimité d'une norme auprès des habitants ne peut se concrétiser que par un transfert (aide financière ou technique) de la part d'une autorité (ONG, OG, etc.). Ce n'est évidemment pas le cas lorsque les populations improvisent l'agrandissement de leur maison.

Les critères techniques de la construction, la supervision ainsi que de l'entretien dans la construction de maisons.

Au regard de nombreuses maisons qui, deux ans après leurs construction, révèlent des défauts techniques mettant en danger leurs occupants (défaut de chaînage, gonflement de l'adobe par défaut/mauvais choix d'enduit, etc.), l'application stricte de normes minimales techniques semblent inévitables. La construction de cloisons intérieures mériterait à ce sujet d'être incluse dans la norme en Amérique Centrale en raison des besoins d'intimité et de ses effets positifs constatés sur les problèmes structurels de violence intra familiale dans cette région. Par ailleurs, une réflexion systématique sur les séparations intérieures au sein de la maison sous-tendrait une meilleure prise en compte de la surface même des logements lors du montage du projet. En effet, certains projets n'avaient prévu que vingt mètres carrés habitables pour des foyers de cinq à six personnes...

Les normes techniques sont d'autant plus importantes que ces maisons ne sont pas le produit du secteur informel mais de projets de coopération répondant à des plans précis encadrés par des techniciens spécialisés. Sur les projets où cette supervision a été insuffisante les problèmes sont là aussi nombreux, graves comme anecdotiques (lézardes sur les murs, maisons de taille variables, défaut de fondations, etc.). Enfin, l'entretien des boiseries est le problème le plus fréquemment constaté dont les conséquences peuvent parfois s'avérer désastreuses (poutres porteuses en voie de désagrégation). La formation et la sensibilisation sur la question de l'entretien des maisons semble l'un des enjeux aujourd'hui comme au moment même de la construction.

3.2.2 Les choix institutionnels :

Les avantages comparatifs des différentes maîtrises d'œuvre partagées

La participation, l'auto construction et l'entraide mutuelle sont rapidement devenus pour les différents opérateurs des principes de base appliqués de façon quasi-dogmatique dans l'ensemble des projets de reconstruction.

Or, dans bien des cas il apparaît que :

- Le rapport qualité/prix de l'auto construction est inférieur à celui d'une maîtrise d'œuvre déléguée à une entreprise spécialisée (temps de travail largement supérieur, besoins accrus en supervision technique),
- Les temps de réalisation de l'auto construction sont aussi beaucoup plus élevés en raison d'une moindre efficacité des bénéficiaires dans ce domaine (travaux très physiques souvent pratiqués par les femmes), d'un mode de rémunération sur la base du temps de travail et non de l'exécution des travaux qui incite à faire perdurer les travaux,
- Les conséquences de l'auto construction sur la vie sociale et économique peuvent être néfastes : femmes obligées de faire les tâches les plus dures physiquement (femmes seules ou refus des hommes de travailler sur les chantiers), problèmes pour la garde des enfants, surcharge de travail et habitude à un emploi "offert" (rémunéré en aliment ou en argent) empêchant les "bénéficiaires" de se reconnecter avec le marché du travail "traditionnel" à la fin du projet, pas de prise en compte des calendriers agricoles, etc.
- En dépit de quelques approches liées à l'apprentissage dans certains projets (formation de maçons), on ne remarque pas d'*empoderamiento* de la population car la "participation" consiste souvent à réaliser le travail de main d'œuvre non qualifiée, sans formation. Par ailleurs, les "bénéficiaires" sont complétement éloignés de la gestion même des ressources du projet.
- L'aide mutuelle est souvent un échec car l'individualisme des *damnificados* est souvent sous-estimé. Là aussi, un certain angélisme autour de l'idée d'une communauté unie et solidaire règne trop souvent. La solidarité de proximité est avant tout un phénomène qui se manifeste au moment aigu de la crise. Par la suite, il faut un élément suffisamment fédérateur pour continuer d'unir les "bénéficiaires" (lutte commune pour des terres, des titres de propriété, etc.). Ainsi, il est souvent constaté que les travaux sont plus rapidement réalisés lorsque les maisons sont attribuées individuellement par avance et que l'autoconstruction est réalisée au rythme de chacun et évite de nuire aux activités productrices.

Sans remettre en cause le bien fondé de l'autoconstruction qui peut être réel s'il s'appuie sur un diagnostic fin des possibilités contextuelles et des besoins, l'autoconstruction ne doit pas être perçue comme une fin. La seule réalisation commune de telles tâches basiques est elle un élément fédérateur pour une communauté ? Permet elle réellement une appropriation de la maison évitant son abandon et assurant leur entretien ?

Face aux déficits qualitatifs et quantitatifs croissant de l'habitat dus aux catastrophes, à la modification de la structure familiale et à la croissance démographique, la répliquabilité de ce type de projets apparaît un enjeu majeur.

Ses conditions essentielles paraissent être : moindre coût/simplicité de construction/appropriation et acceptation des matériaux /sensibilisation aux normes minimales de construction et à l'entretien,

Le financement de l'habitat et de l'aménagement sont des enjeux complémentaires auxquels des associations de pouvoirs locaux réfléchissent : accroissement des ressources propres de municipalités, le financement des services urbains, le transfert de ressources liées aux transferts de compétences, etc.

3.2.3 Le contexte

Le rural et l'urbain, deux milieux radicalement différents

Les problématiques de la reconstruction diffèrent selon le milieu dans lequel un opérateur intervient. Les exigences des *damnificados* aussi.

Pour les populations paysannes, l'accès au foncier est primordial et les exigences en terme de services de base sont totalement différentes. Alors que beaucoup d'institutions font la promotion unilatérale de ces services en tout contexte, les conséquences d'un tel dogmatisme peuvent être dangereuses en milieu rural. En effet, celui ci induit la nécessité de regrouper systématiquement la

population dans des lotissements afin de rationaliser l'accès aux services. Or, pour la majorité de la population rurale, qui vit en partie grâce à une culture et une agriculture domestique dans un habitat dispersé, ce nouveau mode de vie est contradictoire et les enjeux d'accès à certains services beaucoup moins importants.

En zone urbaine et semi-urbaine, la priorité est tout autre. L'accès aux services est un moyen d'accès à la citoyenneté, d'intégration urbaine, d'assainissement et d'accès au bassin d'emploi urbain. Le filet économique n'est pas le *solar* qui permet de cultiver mais les emplois de services informels de la ville.

L'accès aux services est donc une priorité en zone urbaine même si la création d'un quartier équipé peut entraîner des jalousies et des rivalités de la part de quartiers limitrophes encore informels. L'implémentation de services de base constitue même un outil efficace de politique de la ville. Les populations marginalisées par leur non intégration à la trame urbaine et ses réseaux ont d'autant plus de difficultés pour s'ouvrir des perspectives.

L'accès aux services n'est pourtant pas suffisante puisque l'on note la stigmatisation des nouvelles zones urbaines autour de problèmes récurrents (enclavement spatial, pauvreté, délinquance, chômage) et l'accès aux emplois de la ville est d'autant plus difficile pour ces personnes. Ce sont des problèmes qui rejoignent ceux rencontrés dans certains quartiers des pays du Nord où, malgré un interventionnisme fort de l'Etat sur ces questions, les solutions restent encore à trouver (mixité sociale, appui au développement économique, programmes d'insertion personnalisés, renforcement de la sécurité, accès à la justice, restructuration urbaine, régies de quartier, etc.). Tous ces outils ne peuvent être providentiels pour le cas de l'Amérique centrale mais ils peuvent constituer des pistes d'actions à explorer à condition d'avoir fait au préalable l'objet d'un soigneux travail d'adaptation avant d'être exportés.

Deux priorités distinctes selon le milieu, la question de l'accès au foncier en zone rurale contre celle de l'intégration à la trame urbaine, constituent donc les préalables à toute intervention.

Les éléments institutionnels : les compétences municipales (municipalismo) :

Le *municipalismo* devient peu à peu un phénomène de mode en Amérique centrale avec la prise de conscience de l'importance de la décentralisation et de l'appui aux municipalités. Au Nicaragua, par exemple, la Banque mondiale finance le FISE (*Fondo de Inversión Social por la Emergencia*) destiné à aider les municipalités les plus "dynamiques". De nombreux outils pour faciliter la gouvernance ont été institutionnalisés sans que les organisations non gouvernementales, (ni les mairies, bien souvent pour des raisons politiques) ne les connaissent et ne les exploitent. Pourtant, les compétences en terme de planification et d'aménagement pour les municipalités sont réelles.

L'existence préalable à la catastrophe d'une planification stratégique (à la démarche opposée des plans statiques énumérant une liste d'actions prioritaires) sont des indicateurs signifiant un volontarisme et un dynamisme de la part de la municipalité. Au Nicaragua, par exemple, ce ne sont pas généralement les municipalités les plus affectées qui captent les fonds internationaux. La couleur politique, la cartographie macro-économique du pays et le dynamisme des représentants locaux ont permis à certaines zones de se développer et en quelque sorte de "profiter de la crise".

Quoiqu'il en soit, la fomentation des capacités des municipalités sont un réel enjeu étant donné le niveau de décentralisation et de responsabilité qu'ont acquises les collectivités locales en Amérique centrale. Ce dynamisme connaît aussi des dérives. Il arrive que des municipalités cherchent à tout contrôler (plan des maisons des projets des ONG) là où elle ne sont pas réellement attendues tout en "oubliant" certains de ses rôles essentiels lorsqu'elle revendique la maîtrise d'ouvrage des projets (supervision partagée avec les comités gérant l'affectation des maisons).

Cela souligne le nécessaire contrôle partagé des pouvoirs locaux (municipales, communautés et ONG). Dans certains sites, où la transparence et l'appui de la municipalité sont effectifs, des montages financiers et de l'intermédiation institutionnelle ont permis à certains nouveaux quartiers de conserver leur dynamisme et de faire venir des services en dépit de l'absence de titres de propriété.

3.2.4 Les deux principales causes de l'abandon des quartiers

Le manque de prise en compte de l'origine sociale et économique des damnificados

L'un des critères conditionnant la réussite d'un projet d'habitat est la différence de niveau et de mode de vie entre la situation des sinistrés antérieure à la crise et ce que propose le projet. Empiriquement, la victime d'une catastrophe cherchera avant tout à restaurer un niveau et un mode de vie au moins semblable à celui qu'elle avait avant la crise. Ainsi, l'acceptation initiale d'un projet destiné à des populations marginales se fera plus facilement que pour des petits propriétaires terriens bien intégrés.

Souvent par bonne volonté, les opérateurs désirent appliquer le concept très occidental de la "maison digne" universelle à leur projet et offrir ainsi un nouveau mode de vie aux "bénéficiaires" de programmes d'aide (cf. *supra*). Cette analyse de l'"avant" permet de dresser un diagnostic permettant de dessiner un "après" adapté aux victimes.

L'imposition de nouveaux mode de vie (vie urbaine, habitat concentré dans les *asentamientos*, accès à de nouveaux services payants) confronte les sinistrés à de nouvelles contraintes plus ou moins lourdes. Une mauvaise évaluation de la volonté de payer pour de nouveaux services, l'obligation de verser des remboursements une maison que l'on a pas toujours voulu ainsi, la promiscuité du voisinage et l'impossibilité de pouvoir agrandir sa maison, l'absence de jardin pour l'élevage et l'agriculture domestique font partie de ces causes récurrentes qui mettent en péril les projets d'habitat.

Dans le contexte centraméricain actuel, les modifications de mode de vie et les migrations doivent rester basés sur des démarches volontaristes et non imposées par l'action humanitaire.

La difficulté d'accès aux bassins d'emploi

Au relogement dans des lotissements (*asentamientos*) s'ajoute bien souvent le déplacement des populations, parfois dans des zones éloignées des bassins d'emploi où vivaient les sinistrés.

Seuls, quelques projets dits "intégraux" peuvent permettre de proposer aux sinistrés de changer de bassin d'emploi car une composante "développement économique" a été pensée pour offrir durablement des conditions d'une sécurité économique dans la nouvelle zone (ou à proximité) où ils ont été installés.

Ce type de composante nécessite une certaine souplesse par rapport aux exigences en terme de contrepartie locale (pour permettre de faire face aux catastrophes récurrentes) et une très bonne évaluation des capacités de remboursement des "bénéficiaires" (micro crédit pour activités productrices)

Pour les déplacements de moindre ampleur, notamment en zone urbaine, il est important de prendre en compte les circuits de commercialisation et de production préexistants. Une distance raisonnable et l'existence de moyens de transport collectifs abordables sont les uniques moyens pour restaurer ces circuits.

4. NOUVEAUX ENSEIGNEMENTS AU SALVADOR HUIT MOIS APRES LES SEISMES

L'analyse des différentes phases du projet (à l'exception du montage financier) structure aussi notre réflexion pour la situation salvadorienne. Les différents enseignements issus du travail de

capitalisation au Nicaragua et au Honduras sont par ailleurs essentiels afin de mieux comprendre les logiques d'acteurs, garder une perspective et d'enrichir notre analyse.

Complément d'éléments de contexte sur l'Habitat au Salvador

- Les outils gouvernementaux apportés sont la légalisation foncière, la planification territoriale et l'accès au crédit. Ce dernier n'est cependant pas accessible aux familles les plus pauvres et celles travaillant dans le secteur informel. L'essentiel des familles en situation de besoin sont celles dont les revenus sont inférieurs à deux salaires minimum et dont l'emploi n'est pas formel. Ces revenus sont composés à la fois des revenus monétaires mais aussi en nature (agriculture domestique) qui peuvent se chiffrer jusqu'à 20% du total des revenus en zone rurale. Avant les séismes, l'inadéquation entre l'offre et la demande de logement est criante : près de 20 000 maisons construites ne trouvent pas preneurs en raison de l'inadaptation du système de crédit et des faibles revenus de la population.
- Les changements culturels et les transformations au sein de la structure familiale et l'importance des phénomènes migratoires sont autant d'éléments susceptibles d'accroître le déficit quantitatif et la nature des besoins en habitat.
- L'une des priorités souvent soulignée n'est pas la mise en place de normes (qui existent déjà en complément de la Loi de l'Urbanisme et de la Construction) mais davantage la promotion de la recherche et de l'innovation technologique prenant en compte les habitudes et les cultures locales. La sensibilisation auprès des populations qui construisent par le biais du secteur informel de certaines normes est cependant importante car c'est la population la plus vulnérable.
- L'importance de la décentralisation est aussi soulignée afin de transférer ces compétences aux municipes. Les investissements publics, le service public municipal, la démocratie locale, l'économie locale, les affaires sociales et l'aménagement urbain sont des compétences inscrites au Code Municipale. Par exemple, L'article 4, Numéral 1 affirme que les municipes ont pour compétence "l'élaboration, l'approbation et l'exécution de plans de développement urbains et ruraux de leurs localité". Le numéral 25 définit comme compétence municipale "la promotion et le financement de programmes de logement ou de rénovation urbaine. Pour la réalisation de ces programmes, la municipalité pourra concéder des prêts aux particuliers sous forme directe ou par l'intermédiaire d'entité décentralisées, dans le cadre de programme de logement ou de rénovation urbaine".
- L'initiative du gouvernement à été de créer le projet *Nuevo Asentamientos Organizados* pour reloger 30 000 familles vivant dans les zones à risques. Le secteur privé, les organismes internationaux et le fonds de reconstruction seront utilisés pour cela. Le rôle de la mairie étant chargée de l'étude technique de faisabilité. L'intégration aux systèmes urbains dont il est fait référence mérite cependant d'être précisé car il s'agit là d'un élément fondamental dans la réussite de tout projet de nouveau asentamiento.

4.1. Le choix des outils et le montage technique.

4.1.1. Face aux déficits, la production d'habitat comme outil fondamental Construire quoi, quand, comment et pour qui ?

Les tremblements de terre du Salvador et leur phase de reconstruction interviennent dans un contexte international différent de celui de Mitch. La forte médiatisation et l'afflux massif d'aide qui avaient fait suite à la tempête tropicale Mitch n'ont pas été répétés suite aux séismes. Une fois de plus, la manne financière débloquée par les bailleurs de fonds internationaux à été destinée à répondre aux problèmes de l'accroissement du déficit quantitatif en logement (par besoin de visibilité ?) et à la santé mentale (thème à la mode). Cependant, les moyens restent insuffisants face au déficit de l'habitat.

Les milliers de maisons construites en tôles galvanisées (*laminas*) resteront probablement dans le paysage et la vie quotidienne des *damnificados*, faute de moyens financiers pour reconstruire et de l'existence de projets d'habitat diffusables voire reproductibles. Nous avons identifié cinq modèles de reconstruction physique :

- la construction de "maisons dignes" sur des terrains lotis. Ce concept tient comme référent éloigné en terme architectural et urbanistique, les maisons des classes moyenne urbaines nord américaines. Solution coûteuse et non reproductible, elle réduit cependant la vulnérabilité et donc la protection physique des habitants à condition que ce type de projet soit réalisé par l'intermédiaire de ressources humaines qualifiées dans le domaine de l'habitat (cf. *L'abandon et ses causes*). Assurément ce modèle répond uniquement aux contextes culturels et économiques urbains et semi urbains.
- la construction de maisons au plus bas coût avec des matériaux importés pour tenter de répondre le mieux possible au déficit quantitatif en logement. La réduction des vulnérabilités est quant à elle moins certaine. Quant à la reproductibilité, elle dépendra du dynamisme économique de la zone dans laquelle le projet est développé. Cette logique de réduction des coûts va de pair avec la reconstruction *in situ* qui, lorsqu'elle est possible, est deux fois moins coûteuse que la création d'*asentamientos* à lotir et à desservir. La limite de ce modèle se trouve évidemment dans la situation économique locale. Est-il pertinent de proposer un projet de reconstruction dans une zone où aucune perspective de développement économique ne peut s'offrir aux paysans ? (saturation du foncier, cours des cultures de rente en chute, sols non fertiles)
- La valorisation des matériaux traditionnels locaux du type adobe ou *bahareque*. Au Salvador, ils sont bien souvent refusés par les *damnificados*. Cependant si les coûts en matériaux sont moindres, les coûts en médiation et accompagnement social sont beaucoup plus élevés. Si ce modèle est potentiellement diffusable, il demande un accompagnement sur le moyen terme pour l'apprentissage et la ré appropriation sociale de ce type de matériau après la construction de maisons "modèles". Evidemment, ce travail a un coût réel. Si le champ d'application de ce modèle se limite aux zone rurales, il répond aussi en partie à la problématique principale des séismes qui a concerné en priorité les zones rurales.
- Les trames assainies (site and services)
- Maison évolutive (*Plan Techo*) avec aide financière pour la construction. Cette solution, qui a été expérimentée suite à Mitch au Nicaragua s'est révélée positive dans la mesure où les *damnificados* s'investissent dans la construction, où cette solution est applicable dans tous les contextes et où elle est relativement peu onéreuse. Le taux de maison abandonnées ainsi construites est d'ailleurs très faible dans la mesure où le site est adapté. Il est par contre illusoire de penser que la simple structure d'un *Plan Techo* sera systématiquement transformée en maison définitive par les propres moyens des sinistrés. Ces derniers ont souvent d'autres priorités, n'ont pas les moyens (tout le monde veut une maison en parpaing), et utilisent des matériaux de récupération (*laminas*) dans l'attente d'un projet d'une ONG.

Loin d'être antagoniques, chaque modèle trouve sa légitimité dans la mesure où il est issu d'une bonne analyse de son champ de validité. Le tableau suivant propose une analyse des avantages et inconvénients de chacun de ces modèles qui est ensuite à privilégier en fonction du contexte spécifique. Même s'il faut éviter tout dogmatisme en ce domaine, certaines tendances ressortent (cf. *infra*)

L'un des enjeux souvent oubliés est celui de la période de construction. Traditionnellement ; il y a des périodes durant lesquelles la main d'œuvre est massivement mobilisée par les activités agricoles. Ajouter des travaux supplémentaires et obligatoires durant ces périodes entraîne une baisse de qualité des soins sur les cultures, des retards dans les itinéraires techniques et, au final, des baisses significatives de production. C'est ce qui a pu être observé dans certaines zones dans lesquelles les acteurs de la reconstruction, souvent pressé par les bailleurs, ont quasiment forcé les agriculteurs à délaisser leurs cultures au profit des chantiers d'auto-construction.

[Les différents modes de production de l'habitat](#)

4.1.2 La sélection des bénéficiaires

- *Le montage technique du projet:*

Suite aux problèmes fonciers rencontrés après Mitch, les opérateurs (majoritairement) internationaux ont choisi une option permettant d'éviter ces difficultés et l'idée de sélectionner des bénéficiaires en fonction de la propriété d'un titre foncier "moderne" s'est peu à peu imposée. Ceci a conduit à favoriser les programmes pour les personnes qui n'étaient pas nécessairement les plus pauvres. Certains opérateurs, comme le FISDL, un certain nombre d'ONG internationales et de bailleurs de fonds ont ainsi laissé pour compte les populations les souvent les plus vulnérables : les locataires, les personnes n'ayant pas de titres issus du droit moderne. Aujourd'hui, ces populations se retrouvent prises en charge par leur gouvernement qui, avec l'aide des forces armées, leur ont offert des « micro-ondes » (baraquas en tôles de 10 m²) sur de nouveaux sites éloignés de tout. Des projets d'installation de *maquilas* à proximité se dessinent, vus avec bienveillance par les populations pour qui aucune autre perspective n'est proposée.

Autre problème : les pièges des données macro-économiques et la cartographie politique du pays qui masquent des îlots d'extrême pauvreté souvent oubliés par les ONG. Derrière les données macro, les zones de production de café, souvent très conservatrices, cachent des communautés oubliées de sinistrés (par les séismes et la chute des cours du café) recevant relativement peu d'aide.

Plusieurs stratégies relevant du mandat d'urgence se dessinent quant à la sélection des bénéficiaires et la stratégie d'intervention (*cf. infra* Tableau):

- *Des catastrophes réellement "socio-naturelles" ?*

Au regard des problèmes de saturation foncière du Salvador, de la connivence entre le politique, l'économique et le foncier, de la récurrence des catastrophes et de l'absence de documents de planification ce ne sont pas uniquement les populations les plus vulnérables économiquement qui se trouvent en situation de risque. C'est pour ces populations, classes moyennes, que les solutions sont les plus compliquées. En effet, contrairement aux paysans sans terre, leur assise sociale et économique rendrait très difficile et très coûteux de les déplacer et les reloger ailleurs tout en leur permettant de restaurer leur niveau de vie antérieur. Or, nombreuses sont les zones urbanisées dans ce cas au Salvador (Juyua par exemple) où une prochaine catastrophe pourrait entraîner d'autres glissements de terrain aux conséquences connues. Les ouvrages de mitigation et les systèmes d'alerte précoce sont les seules alternatives possibles mais quelle est leur efficacité réelle? Où se situe la limite du rôle des ONG dans la mesure où ce ne sont pas uniquement les pauvres qui sont touchés?

4.2. Les pièges de la recherche de qualité et le montage institutionnel

Outre les modalités techniques d'intervention sur l'habitat parmi les critères qui conditionnent la qualité de l'intervention, la recherche d'un équilibre entre le don et la surcharge des capacités des communautés et la durée du projet dans la maîtrise d'ouvrage paraît un enjeu important.

La dérive assistencialiste, enseignement tiré notamment de Mitch est une erreur dans laquelle certains opérateurs étaient tombés, au Nicaragua et au Honduras. L'idée initiale de certains opérateurs à l'époque de Mitch était de prendre le temps qu'il fallait pour une reconstruction de qualité. La qualité ayant été souvent basée sur le modèle du lotissement des classes moyennes des pays du Nord. La lourdeur d'une telle maîtrise d'ouvrage a conduit à ce que certains *albergues* perdurent pendant trois ans. Au final, le bilan est mitigé. D'une part, les sinistrés ont survécu pendant trois ans dans des conditions plus que précaires et d'autre part elles ont vécu au rythme du projet

(autoconstruction oblige) et des dons des diverses organisations. Parmi les points positifs de ce type d'approche, il faut noter que les *damnificados* voient évidemment leur vulnérabilité considérablement diminuer dans la mesure où le site est intégré à la ville (comme à Tegucigalpa par exemple). Cependant, la volonté de ne pas perdre leur maison oblige une présence au quotidien à proximité du projet et ainsi crée un phénomène de dépendance par rapport au projet et sa réalisation. De plus, les dons, notamment des églises intégristes aux démarches accompagnatrices prégnantes, qui tendent à perdurer sont autant de facteurs qui peuvent conduire à une dérive assistencialiste de la population, une démotivation pour "sortir" du projet.

Un certain nombre de questions se posent donc :

- La durée excessive d'un projet au nom de la qualité se justifie t-elle?
- Quel est le temps optimum à consacrer pour les études préalables et pour la construction pour éviter à la fois l'assistencialisme et les défauts de conception?
- Comment assurer une maîtrise d'ouvrage rapide et efficace pour un projet intégral s'il y a une multitude d'acteurs/opérateurs?
- Comment respecter et valoriser les compétences de chacun (communautés, municipalités, services de l'état et opérateurs privés)?
- Comment le projet peut-il répondre à la nature hétérogène des bénéficiaires ?
- Dans un contexte de large déficit, faut-il intervenir sur l'habitat coûte que coûte lorsque des fonds abondent pour cela et que l'on a pas les compétences *ad hoc* ?
- Est ce que les mandats d'urgence répondent à la réelle urgence ?

[Différentes stratégies de choix des bénéficiaires et durée du projet au Salvador](#)

5. CONCLUSION / PROPOSITIONS

Si l'une des réponses est ne pas négliger l'accompagnement social et le suivi des projets à moyen terme, de ne jamais se montrer dogmatique quant à l'utilisation de tel ou tel matériaux de construction, de ne pas négliger l'importance des perspectives de développement économique des sinistrés et l'emploi de ressources humaines *ad hoc*, beaucoup de réponses aux problématiques techniques et institutionnelles se trouvent dans la coordination/partenariat entre les différents opérateurs et acteurs locaux (pour une bonne maîtrise d'ouvrage) et du rapport qualité/rapidité des diagnostics. D'où l'importance des outils de diagnostic *ex ante* et de la mise en place de mécanismes de partenariat.

Plusieurs niveaux de propositions au sujet de la question de l'habitat :

Pour une autre crise

- Adapter la durée du mandat d'urgence à la réalité des besoins de la réponse à la crise (selon qu'elle soit aiguë ou durable)
- Au moment aigu de la crise, ne pas financer uniquement en matériel les ONG nationales. Celles ci sont souvent surchargées, pas nécessairement habituées à l'urgence. L'appui par le financement d'un personnel supplémentaire pour l'achat, la distribution et la comptabilité est complémentaire.
- Conserver l'identité et les compétences propres de chaque opérateur. Il existe différentes approches pour traiter la question de l'habitat, garder l'approche propre à chaque ONG, ne pas vouloir se convertir systématiquement en constructeur mais potentialiser ses

compétences propres dans l'objectif d'améliorer ou de créer les conditions propices à un bon développement de l'habitat.

- Pour les ONG Internationales qui travaillent principalement avec des mandats d'urgence: analyser les différentes stratégies de sélection des bénéficiaires au niveau national et chercher des complémentarités locales (avec ONG de développement)
- Penser à des solutions différentes (dans la mesure du possible) prenant en compte la diversité même des communautés. L'un des éléments de base de cette proposition est l'accompagnement psychosocial des familles les plus en difficulté afin d'éviter la diffusion d'externalités négatives à l'ensemble du groupe, dont les conséquences sur le travail participatif communautaire peuvent être néfastes.

Pour les ONG, pour les bailleurs

- Eviter le dogmatisme et l'universalisme en terme de construction , la "*Casa Digna*" n'est pas la priorité absolue pour l'ensemble des sinistrés
- Pour cela, potentialiser l'utilisation de certains outils :
 - La planification participative pour la conception des maisons
 - la viabilisation
 - La mitigation des risques et la mise en place de système d'alerte précoce
 - Outils institutionnalisés de gouvernance (*cabildo abierto, consulta popular, etc.*)
- Sélectionner les "bénéficiaires" en fonction de leur sécurité foncière et non du critère de la propriété foncière afin d'éviter les déplacements de populations dans la mesure du possible.
- Appuyer les mairies dans le cadre d'une démarche d'apprentissage pour qu'elles participent à la maîtrise ouvrage
- Déléguer la maîtrise d'œuvre aux entreprises locales, compétentes en animation sociale, à défaut de disposer de ressources humaines *ad hoc*.

-