

EVALUATIONS ITERATIVES AVEC MINI-SEMINAIRES

MITCH + 3 ANS

LE SALVADOR APRES LES SEISMES DE 2001

RESUME DU RAPPORT DE LA MISSION N°2

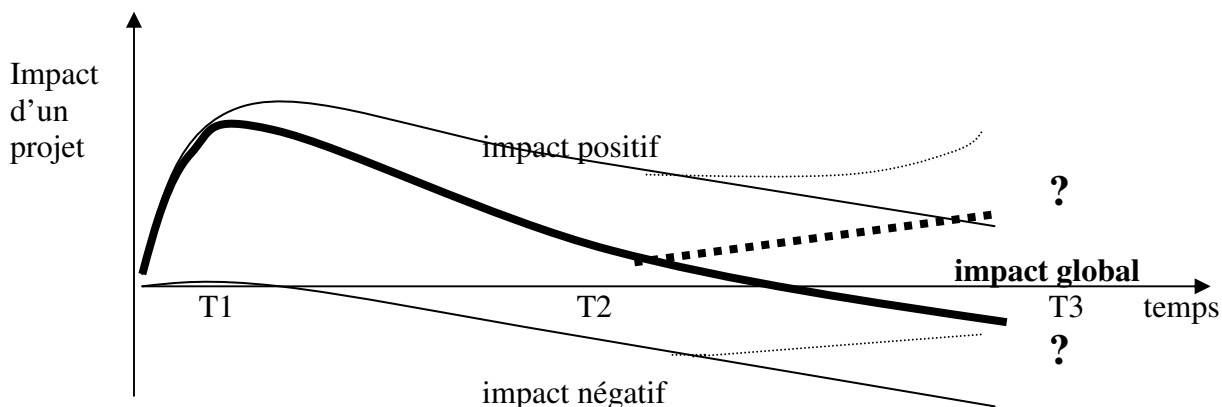
François Grünewald et Véronique de Geoffroy, Groupe URD, septembre 2001

1. RAPPEL CONTEXTUEL ET METHODE :

Les deux hypothèses de base de la méthode des évaluations itératives avec mini-séminaires sont les suivantes :

- Le moment où l'évaluation est conduite déterminera éventuellement le jugement porté sur l'action et cette question pèse lourdement sur l'appréciation de la qualité. En effet, ce n'est pas seulement l'atteinte d'objectifs prévus et la réalisation d'activités programmées qui détermine la qualité d'un programme mais aussi et sans doute surtout son impact (y compris dans des effets non prévus à court, moyen et long termes). Ceci se traduit en terme de méthode par des missions d'évaluation sur plusieurs temps;

Evolution de l'impact en fonction du temps:



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.

- L'efficacité du mécanisme d'apprentissage est peut-être aussi importante que les leçons tirées par la mission d'évaluation : Il importe donc que celles-ci soient discutées collectivement au plus vite et le plus près possible du terrain, mais aussi au niveau des

sièges. Ceci est mis en œuvre à travers l'organisation de mini-séminaires inter-acteurs sur place et au retour en Europe, où sont présentés et débattus les résultats des missions.

Rappel des évènements

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. Une première série de mini-séminaires sont alors organisés à Managua. Ces derniers sont suivis par plusieurs exercices de restitution en France, et notamment d'ateliers au cours desquels sont discutés les résultats de la mission et leurs répercussions pour les ONG.

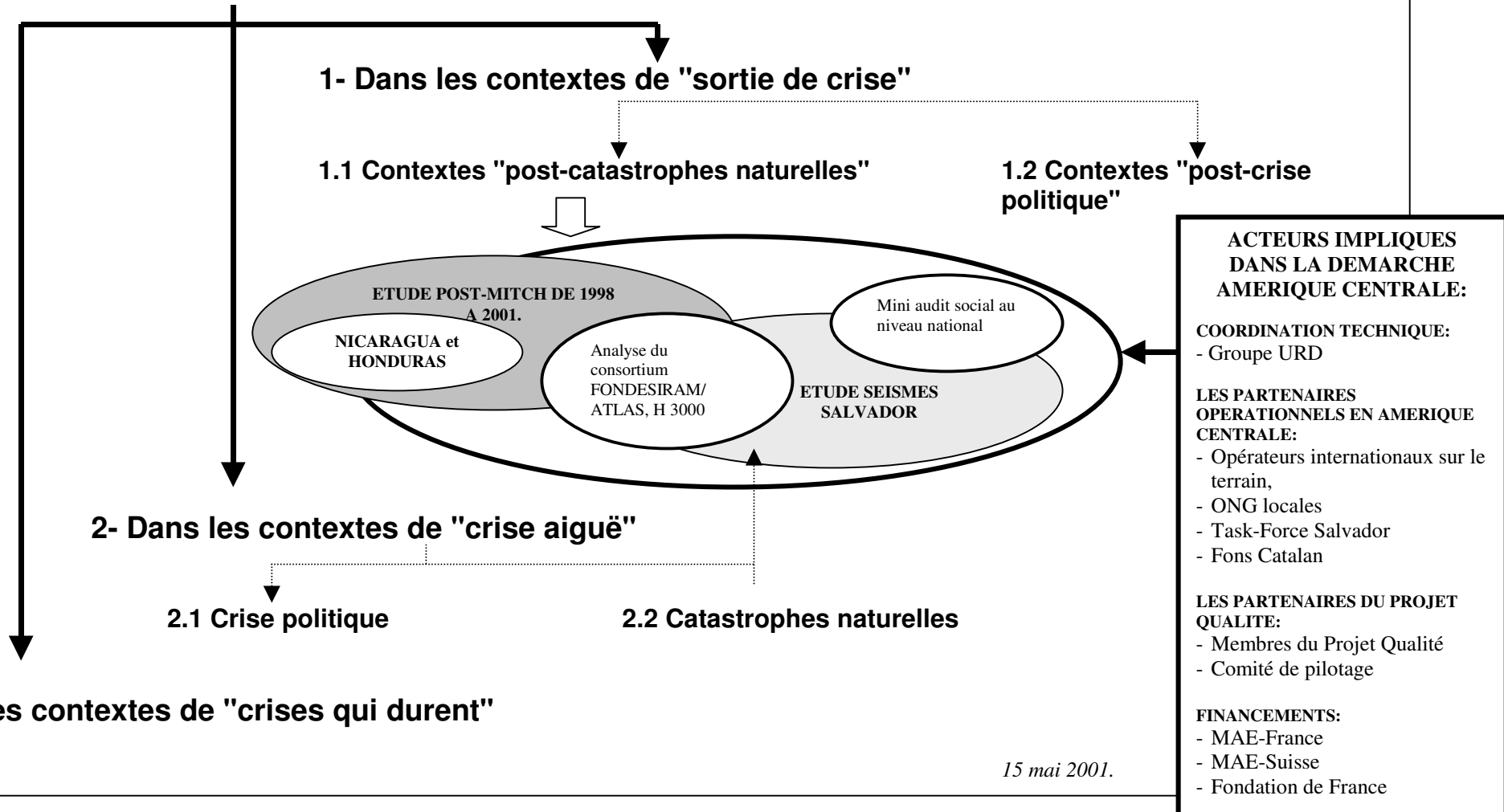
Janvier/ Février 2001 : Déjà affecté par une décennie de guerre civile et l'ouragan Mitch, le Salvador est dévasté par une série de secousses sismiques qui touchent à la fois des zones rurales et urbaines. L'aide se met rapidement en place, mais de façon relativement limitée vue la compétition avec une autre catastrophe, celle du tremblement de terre au Gujarat.

Juin 2001 : Une première mission d'évaluation interdisciplinaire du Groupe URD analyse les réponses et organise une première série de restitution tant sur le terrain qu'au retour en Europe. Le rapport en Français, en espagnol et un résumé en anglais sont mis en circulation large, y compris à travers le site web du Groupe URD www.urd.org.

Septembre 2001 : Qu'était-il donc advenu trois ans plus tard de ces nombreux programmes de reconstruction d'habitat post-Mitch mis en œuvre par les ONG au Nicaragua et au Honduras en 1999 ? 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 ? L'équipe du Projet Qualité est revenue au Nicaragua et au Honduras 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. L'équipe pluri-disciplinaire du Groupe URD 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 (lien Urgence-Développement, 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. A côté de ces travaux d'évaluations, trois jeunes chercheurs sont mis en place sur la zone (un au Nicaragua sur une série d'études de cas, deux au Salvador dont l'un va réaliser un mini audit social).

**LE PROJET DE CAPITALISATION DES INTERVENTIONS LIEES AUX CATASTROPHES NATURELLES -
SCHEMA DE POSITIONNEMENT DANS LE CADRE DU PROJET QUALITE.**

Objectif général du Projet Qualité: Etude des outils et des processus qualité des acteurs humanitaires



2. PRESENTATION DES RESULTATS

Au Nicaragua et au Honduras 3 ans après le passage de l'ouragan Mitch, les résultats des projets de reconstruction apparaissent mitigés. Les hypothèses élaborées en 1999 se sont avérées confirmées dans une large mesure :

- Certains sites de relogement créés suite à Mitch sont désertés à plus de 30%. Dans ces cas, au pire les maisons sont abandonnées, au mieux elles sont revendues à bas prix;
- D'autres ont pris énormément de retard et ont voulu faire "trop bien", ce qui les a conduit à mettre en place des maisons et des sites inadaptés aux besoins des populations;
- D'autres projets, par contre, sont de réelles réussites, les actions de reconstruction ayant servi de base à de nouveaux projets de développement long terme actuellement en cours.

Cette variabilité des niveaux de réussite s'explique par différents éléments internes et externes, techniques ou non.

Au Salvador, 8 mois après les séismes, déjà quelques problèmes ou risques apparaissent ayant différents niveaux d'explication. La plupart des hypothèses élaborées lors de la mission de Juin 2001 (première mission du processus de missions itératives avec mini-séminaires) se sont avérées confirmées durant la mission N°2. :

- Si après Mitch les projets de reconstruction élaborés et mis en place trop vite ont en général été des échecs, au Salvador, la stratégie a été au Salvador de faire essentiellement du provisoire dans l'urgence. Les dynamiques locales démontrent que s'il n'y a pas de programmes d'accompagnement, ce provisoire risque de devenir durable;
- la peur de se retrouver confronté aux mêmes problèmes fonciers qu'au Nicaragua ou Honduras post- Mitch a conduit beaucoup d'acteurs humanitaires à chercher une voie sans risque. Ceci a conduit à favoriser les programmes pour les personnes capables de monter leur titre foncier. Voulant ainsi limiter les problèmes, les ONG ont alors laissé pour compte les populations les plus vulnérables, celles qui justement n'avaient pas accès au foncier;
- Les bailleurs et les délais qu'ils imposent sont souvent les causes principales de cette précipitation qui se fait au détriment de la qualité des projets. Chaque fois qu'un bailleur a laissé le temps et a accepté de financer les évaluations socio-économiques préalables avant la mise en place des programmes, on a maximisé les chances de réaliser des actions de qualité;
- chaque fois que l'option "déplacement des populations" a été privilégiée face aux solutions de reconstruction sur place, de nombreux problèmes sont apparus et seront très difficiles à gérer;
- les options "parpaing" qui ont prévalu parfois auraient pu faire place à des stratégies de reconstruction privilégiant matériaux et savoirs-faire locaux;
- Chaque fois qu'un opérateur d'urgence a fait une alliance avec un acteur local de développement, on a beaucoup mieux tenu compte du contexte, de ses contraintes et de ces potentialités. Là encore, ceci a permis d'importants gains de qualité;

Le tableau suivant propose une analyse empirique en plusieurs temps : il reprend un échantillon des observations-terrain en listant les principaux problèmes apparus, tente d'en expliquer les origines à deux niveaux différents de causalité pour avancer enfin des principes d'action et des outils d'amélioration de la qualité des actions.

Tableau résumé des principaux résultats

Observations	Nature des problèmes	Pourquoi ?	Réflexions et propositions
Mitch+3 ans : Désertion des sites, abandon ou revente des maisons	Accès aux bassins d'emploi difficile, coûteux ou impossible	Déplacement de population Distance trop élevée Contrainte de l'accès au foncier	Limitation au maximum des déplacements de population Réflexion sur la mitigation des risques Importance du lobby politique
	Coûts récurrents (eau, électricité, entretien,...) trop élevés	manque de réflexion ou de connaissance des capacités locales	Importance des diagnostics fins et des enquêtes socio- économiques dès la programmation des projets Partenariats avec des structures locales Souplesse des bailleurs pour faciliter de tels diagnostics
	Mode de vie inadapté (par ex. paysans relogés dans de l'habitat regroupé)	manque de réflexion ou de connaissance des réalités socio- culturelles locales, contrainte de l'accès au foncier déplacement de population	Importance des diagnostics fins et des enquêtes socio- économiques Importance du lobby politique Limitation au maximum des déplacements de population
	Insécurité foncière et juridique (pas de titre de propriété de la maison ou du lopin de terre)	contrainte de l'accès au foncier, problèmes politiques,	Importance du lobby politique
	Pas d'activité économique développée par les acteurs d'urgence	Oubli des enjeux de la sécurité économique Pas d'expérience Délai d'intervention trop court et rigide imposé par les bailleurs	Développer les liens avec des acteurs locaux Créer des consortiums entre "urgenciers" et "développeurs" Mise en place de fonds relais entre les budgets d'urgence et ceux du développement
Salvador+ 8 mois : Mode de sélection des bénéficiaires entraînant un abandon des populations les plus vulnérables	Ressources limitées face à l'ampleur des besoins	faible couverture médiatique (cf Gujharat)	Importance de la réflexion coût/efficacité pour la reproductibilité des projets avec peu de ressources
	Critère de propriété foncière imposé par les acteurs humanitaires	Suite aux problèmes fonciers rencontrés suite à Mitch, les acteurs ont choisi une option permettant d'éviter ces difficultés	Importance du retour au mandat dans la réflexion sur la qualité (faire bien, oui, mais pour qui ?)
	Difficulté de travailler avec les classes les plus pauvres	niveau d'organisation plus faible des communautés	Importance de l'accompagnement long terme des populations
Risque de transformation du temporaire en définitif dégradé	Programmation d'une action d'urgence sans suivi	perception de la reconstruction d'habitat comme une action d'urgence identité des ONG d'urgence disponibilité et timing des fonds	Renforcement des capacités de programmation Réflexion institutionnelle sur la signification de l'urgence et de la reconstruction travail en partenariat avec des structures locales
	Vision du produit et non du processus	manque de réflexion ou de connaissance des travaux existant sur l'habitat.	Prise de conscience que la maison n'est pas un objectif en soit, Politique de ressources humaines (recrutement et/ou formation)
	Pression des bailleurs (faire vite)	contraintes politiques et institutionnelles des bailleurs	« éducation des bailleurs et donateurs », renforcement des arguments

A partir de ce tableau, différents niveaux de réflexion sur la qualité de l'action apparaissent. Les déterminants peuvent être extérieurs à l'organisation ou internes. Certains seront liés au contexte, d'autres plus larges :

1- Des déterminants extérieurs à l'organisation :

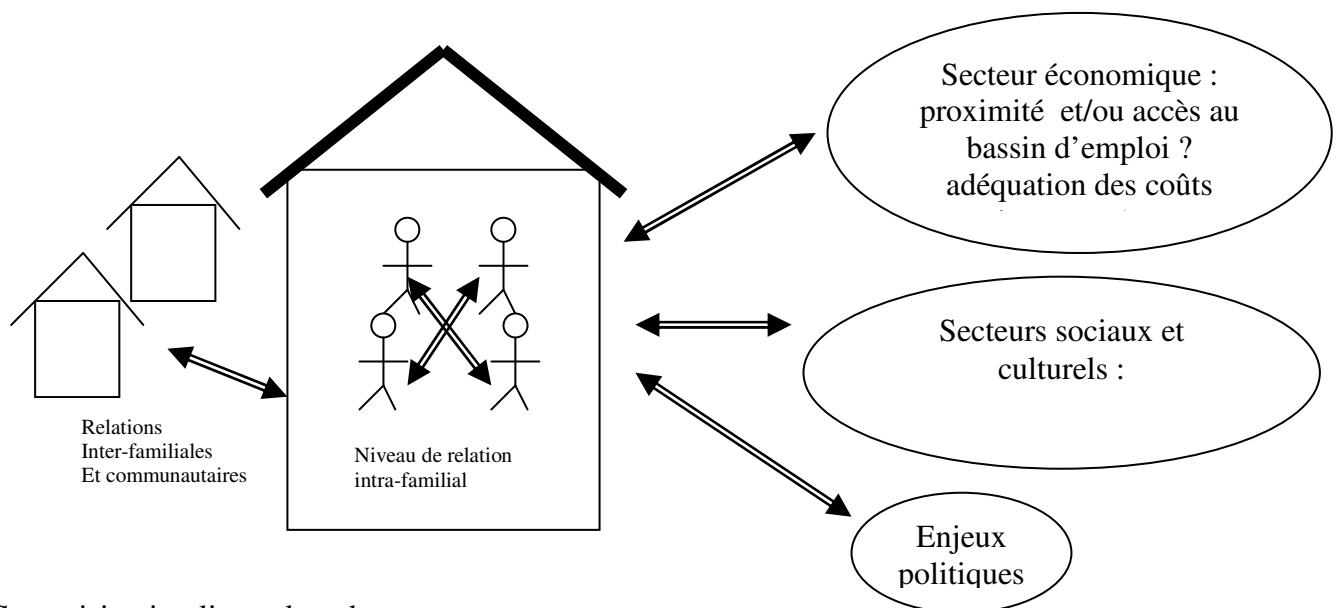
- a) liés au contexte: environnement politique (dans cette exemple : accès aux terres) niveau socio-économique de la population ciblée- environnement géographique.
- b) liés à la pression des bailleurs : délais des programmes, montants disponibles, etc. ;

2- Des déterminants internes à l'organisation :

- a) culture de l'organisation
- b) vision du « phénomène catastrophe », est-ce un accident ou pas ?
- c) connaissance et/ou prise en compte des différents facteurs entourant l'habitat (ce qui devrait se traduire par une politique de recrutement et de formation des acteurs)
- d) Les ONG s'auto-imposent des délais sous la pression médiatique : comment aller plus vers l'information/éducation et moins vers l'information/émotion.

On s'aperçoit bien ici que la qualité des programmes est en partie liée aux outils, mais aussi à un certain nombre de déterminants extérieurs et d'ingrédients qu'il n'est pas nécessairement possible de transformer en outils : éthique, déontologie, référents culturels, etc.

Ainsi, un programme de reconstruction de maison se fera différemment selon la vision de l'habitat : est-ce uniquement un toit ou est-ce le résultat d'un processus complexe intégrant les aspects socio-culturels-économiques-etc. ?



Cette vision implique alors de :

- il faut que les bailleurs acceptent cette contrainte liée au temps et n'imposent pas des délais incompatibles avec l'action à entreprendre.
- travailler au plus proche du lieu de vie précédent= réfléchir aux actions de réduction des risques plutôt que de déplacer les populations;
- travailler en partenariat avec des partenaires de cultures opérationnelle différentes;
- réfléchir à l'adéquation des propositions techniques au contexte et aux capacités des populations; (coût, évolution, reproductibilité avec faibles ressources, etc.) mais aussi aux risques de créer des jalousies;

- avoir des "pas de temps" différents : les premières 48h sont les seules réelles périodes de l'urgence. A ce stade, seules les structures locales sont présentes, et ne fonctionne réellement que l'aide de proximité : il faut donc travailler au niveau de la préparation. Dès que ce stade est passé, il faut travailler avec les outils du développement pour appuyer les processus de réhabilitation. Dès lors, la reconstruction de l'habitat ne peut pas se gérer dans l'urgence

3. ANALYSE DE LA METHODE

Il apparaît nettement que dans une orientation "apprentissage", cette méthode des évaluations itératives avec mini-séminaires" a d'importants potentiels, y compris un rapport "coûts/efficacité" tout à fait intéressant. Par contre, le test en cours a permis de repérer des marges importantes d'amélioration de la méthode, notamment en ce qui concerne :

- la préparation des missions elles-mêmes;
- l'organisation, la forme et le contenu des mini-séminaires.

Trop de confiance a en effet été faite à la liaison via internet entre acteurs à la fois internationaux et nationaux. Or les listes d'adresses incomplètes ou en partie fausses, le peu de temps qui a été donné à la préparation de la deuxième restitution sur le terrain, a conduit à une certaine frustration chez certains acteurs qui n'avaient pas reçu le rapport de la première mission ou qui ont reçu tardivement l'invitation pour le deuxième mini-séminaire. Il s'agira pour une deuxième expérience de ne pas réitérer les mêmes erreurs.

La fonction "conseil" de telles évaluations fonctionne bien lorsque suffisamment de temps est disponible pour des discussions "en bilatéral". Par contre, il est à craindre que les rigidités des programmes et des bailleurs peuvent rendre difficile l'inflexion de l'action, même si les besoins en réorientation ont été largement dégagés par l'évaluation.

Alors que la mission en 1999 est arrivée sur le terrain 8 mois après Mitch, la première mission mise en oeuvre au Salvador dans le cas de cette méthode particulière des "évaluations itératives avec mini-séminaires" a eu lieu 4 mois après les tremblements de terre. Il semblerait qu'il faudrait pouvoir arriver encore plus tôt. Ceci sera mis en oeuvre lors du prochain test qui devrait prendre place sur la crise afghane (mission prévue en Décembre si les financements ont pu être mobilisés à temps).

4. CONCLUSION EN TERMES D'OPTIONS POUR LE PROJET QUALITE :

Avant d'avancer des solutions pratiques (méthodes, outils, recettes), il importe de mieux comprendre les origines des problèmes de la Qualité de l'Action Humanitaire dans une réflexion holistique plaçant les acteurs humanitaires dans un environnement qui détermine en partie la qualité de leurs actions. (relation bailleurs de fonds, donateurs, acteurs locaux, contraintes politiques et budgétaires). S'il ne s'agit pas ici de dédouaner les acteurs humanitaires de leur part de responsabilité, il importe de se remettre dans une approche globale et holistique du problème.

De plus, cet environnement est dynamique. Le technique n'est pas le seul niveau d'action (lobby politique, du micro au macro). Ainsi, une petite structure qui aura mis tous ses moyens pour un travail de négociation permettant d'obtenir un petit lopin de terre pour des paysans aura peut-être fait un meilleur travail qu'une plus grosse ONG qui aura fait beaucoup de maisons, même répondant aux standards de qualité, mais qui verra celles-ci se vider pour non prise en compte des enjeux fonciers et économiques.