HAÏTI
EN QUÊTE DE RÉPONSES ADAPTÉES

Leçons tirées des actions des partenaires de la Chaîne du Bonheur en Haïti suite au séisme du 12 janvier 2010

Un Rapport du Groupe URD mandaté par la Chaîne du Bonheur

Chaîne du Bonheur |
Glückskette |
Catena della Solidarietà |
Swiss Solidarity |

GROUPE u.r.d. urgence réhabilitation développement

SOMMAIRE

Résumé	4
Introduction	6
Les activités des partenaires de la Chaîne du Bonheur	7
Enjeux stratégiques : Où, quoi et avec qui	10
Enjeux de méthode : La qualité de la réponse	12
Enjeux socio-économiques : L'impact de la réponse	15
Enjeux de capitalisation : Apprendre, améliorer, rendre compte	19
Perspectives : Pérennité des projets et l'après-programme	21

REMERCIEMENTS

La Chaîne du Bonheur et le Groupe URD remercient tous les acteurs impliqués dans les programmes soutenus par la première et évalués par le second, à la fois pour leurs efforts en faveur du peuple haïtien et pour leur volonté d'apprendre et de s'améliorer.

La Chaîne du Bonheur remercie les nombreux citoyens helvétiques qui, par leur mobilisation et leur générosité, ont permis qu'une aide humanitaire et de reconstruction, la plus efficace possible, soit mise en œuvre.

CARTE DE HAÏTI PRÉSENTANT LA ZONE D'INTERVENTION

RÉSUMÉ

LE FONDS SÉISME HAÏTI DE LA CHAÎNE DU BONHEUR

Face à des besoins importants résultant du séisme du 12 Janvier 2010 en Haïti et des catastrophes qui se sont succédées depuis, la Chaîne du Bonheur (CdB) a pu, grâce à la générosité de la population suisse, soutenir les efforts de ses partenaires qui se sont mobilisés sur le terrain. La CdB a opté pour une approche liant l'urgence, la reconstruction et la réhabilitation, voire le développement. Ainsi, 20% des dons ont été utilisés pour cofinancer des projets d'urgence, 70% pour des projets de reconstruction et de réhabilitation et 10% pour des projets de développement.

LES RÉALISATIONS

Les organisations non gouvernementales (ONG) partenaires de la CdB se sont engagées dans une multitude de programmes à Port-au-Prince, mais surtout dans les communes des départements de l'Ouest et du Sud-Est, où toute une série de contextes urbains, périurbains et ruraux ont été fortement touchés par le séisme mais moins appuyés par l'aide internationale.

Habitat
Dans le secteur de l'habitat, le choix fait par les partenaires de la CdB a été d'aller tout de suite vers du durable, plutôt que de construire des abris temporaires qui ont plutôt tendance à être pérennisés par l'absence de fonds de développement ultérieurs. Dans ce contexte, une grande diversité d'approches a vu le jour, avec à la fois des options très intéressantes de reconstruction et de consolidation « in situ » et des solutions techniques importées qu'il a fallu fortement revoir et réadapter pour qu'elles puissent réellement répondre aux besoins et aux conditions socioculturelles haïtiennes. Au final, ceci a conduit à une recherche poussée d'une adaptation plus fine à chaque cas et chaque contexte. L'importance donnée aux standards de constructions antisismique et anti cyclonique, largement soutenue par la CdB, a quant à elle été systématique dans tous les programmes.

L'eau et l'assainissement
Avant le séisme, l'accès à l'eau dans de nombreux villages était extrêmement difficile et demandait de longues heures de marche. Les partenaires de la CdB qui se sont impliqués dans ce secteur ont souvent combiné le développement des citernes de captage d'eau de pluie avec la remise en état des sources. Dans le premiers cas, il a fallu assurer que le système de collecte et de stockage d'eau de pluie était à la fois suffisamment important face aux besoins des familles et sécurisé en termes de qualité de l'eau. Les partenaires de la CdB ont ainsi progressivement augmenté les surfaces utiles de toits captant l'eau (en améliorant le système des gouttières et passant à des tailles de citernes plus importantes) et fait des efforts pour renforcer la filtration des débris végétaux, pousser à l'entretien des toits captant et pour améliorer le traitement et le stockage de l'eau à la maison.

Dans le secteur de l'assainissement, secteur dont l'importance s'est trouvée exacerbée depuis fin 2010 par l'épidémie de choléra, des efforts importants ont été réalisés pour faciliter la construction de nombreuses latrines au niveau familial.

Sécurité alimentaire
Quelques programmes se sont attachés à l'amélioration de la sécurité alimentaire des populations de la zone, soit en intervenant dans le secteur de la pêche, soit en soutenant les productions agricoles via l'irrigation, la mise à disposition d'intrants ou l'appui à la commercialisation. Dans un pays aussi rural qu'Haïti, ces actions sont évidement de grande importance.

Prévention des risques de désastres et restauration des bassins versants
Le séisme et les cyclones qui ont suivi au cours des dernières années ont démontré, s'il le fallait, la fragilité des agro-écosystèmes haïtiens. Plusieurs partenaires de la CdB ont souhaité s'impliquer dans ce domaine. Ils ont pu trouver des fonds extérieurs, mais la CdB les a aussi soutenus dans cette approche si importante dans le contexte haïtien.

AMÉLIORER LES INTERVENTIONS ET RENDRE DES COMPTES SUR L'UTILISATION DE CES FONDS : UN DEVOIR

Pour assurer la redevabilité des acteurs, mais aussi la pertinence et la qualité des programmes, la CdB a soutenu la mise en place par le Groupe URD d'un système d'appui continu à l'apprentissage et l'amélioration des pratiques et des programmes lors de la phase de reconstruction, c'est-à-dire sur 80% des engagements. Cet accompagnement, qui a duré tout au long des 4 années de mise en œuvre, concerne spécifiquement les programmes de réhabilitation-reconstruction des maisons et des écoles, les programmes d'eau, assainissement et hygiène (WASH) et les programmes d'appui économique.

Les évolutions des programmes évalués et le partage des leçons entre les ONG, la CdB, des acteurs locaux tout du long du processus de l'évaluation itérative ont été des processus très dynamiques. Suite aux échanges sur les terrains et aux discussions menées autour des évolutions souhaitables et possibles, comme autour de l'opérationnalisation des recommandations d'adaptation successives, un dialogue productif s'est établi entre acteurs et évaluateurs et des améliorations considérables ont eu lieu au fur et à mesure. Dans un cadre de responsabilité collective, de redevabilité envers le public suisse et les populations locales, et avec une meilleure connaissance des modes de vie, les programmes ont été adaptés aux contextes haïtiens, à leurs spécificités et leurs évolutions. Le challenge a consisté en une meilleure adéquation entre d'une part objectifs et modalités d'action des programmes et d'autre part pratiques, savoir-faire, ressources et fonctionnements locaux socioculturels et économiques. L'expérimentation s'est faite majoritairement à partir des programmes touchant l'espace habité, les besoins domestiques et potagers en approvisionnement d'eau, la protection des sources ou la gestion de la réduction de risque comme l'érosion des sols.

Enjeux d'amélioration des interventions futures sur d'autres contextes affectés

Ces ONG, partenaires suisses de la CdB, se sont trouvées confrontées à des défis qu'il a paru intéressant d'échanger avec les acteurs de l'ensemble des phases de l'aide, afin de comprendre les interrelations des actions des différentes phases et programmes. Un séminaire titré « En quête de la post-urgence durable » visait à interroger collectivement les enjeux de durabilité des réponses apportées en temps d'urgence, de post-urgence, de reconstruction et d'amorce de développement.

Les temps d'échanges du séminaire, basés sur 4 grands axes de réflexion – enjeux stratégiques, enjeux techniques, éthiques et culturels, enjeux sociaux et économiques et enjeux de résilience – ont permis de dégager des défis et méthodes pour les enjeux futurs, dont l'essentiel est repris à travers 11 leçons apprises.

Chantier : Maison à structure bois et remplissage des murs en roche

INTRODUCTION

L'ENGAGEMENT DE LA CHAÎNE DU BONHEUR SUR LA CATASTROPHE HAÏTIENNE

Face aux besoins majeurs résultant des impacts des désastres qui se sont succédés depuis le séisme du 12 Janvier 2010 en Haïti, la Chaîne du Bonheur (CdB) a pu soutenir les efforts de ses ONG partenaires qui se sont fortement engagées sur le terrain, où certaines étaient par ailleurs présentes depuis longtemps. Fidèle à sa politique, la CdB a opté pour une approche dans la durée, liant l'urgence, la reconstruction et la réhabilitation voire le développement en plusieurs étapes de financement. Ainsi, 20% des dons ont été utilisés pour cofinancer des projets de première urgence, tandis que la majorité du fonds Séisme Haïti constitué, soit 80% des dons, a été engagée pour la période de post-urgence. Les 70% engagés pour des projets de reconstruction et 10% pour des projets de développement ont donné lieu à des programmes qui se sont déroulés sur trois années entre 2010 et 2013. Certains programmes ou extensions de programmes se termineront en 2014, ce qui montre l'engagement de la CdB sur le long terme. La majorité des actions financées par la CdB durant la phase de post-urgence ou la phase de reconstruction ont été déployées dans les régions affectées des départements de l'Ouest et du Sud-Est du pays. Le choix a été d'intervenir dans les sections rurales des communes de Léogâne, Gressier, Petit Goâve, Grand Goâve, Jacmel et Côtes-de-Fer. ■

Ecole en milieu rural : Intégration des savoirs faire locaux

LES ACTIVITÉS DES PARTENAIRES DE LA CHAÎNE DU BONHEUR

Aide d'urgence
Les organisations d'entraide, actives sur place pour la plupart avant le drame, sont rapidement intervenues avec des premières actions de secours telles que :
- Aide alimentaire ;
- Soins médicaux (comme la santé des mères et enfants ou la prévention et le traitement du choléra) ;
- Abris provisoires.

Reconstruction et réhabilitation
Par la suite, des projets de remise en état et de reconstruction ont été mis en place dans les domaines suivants :
- Reconstruction et réhabilitation : 7000 abris installés ; plus de 2700 maisons réparées ou construites selon les normes antisismiques et anticycloniques ;
- Assainissement et eau : 3300 latrines construites et 2500 réservoirs d'eau mis en place ou réparés ;
- Remise en état de trois écoles.

En parallèle, des activités pointues ont été déployées par les partenaires spécialisés dans les domaines suivants :
- Soins aux handicapés ;
- Mesures de prévention et d'hygiène ;
- Protection des enfants ;
- Assistance psychosociale ;
- Aide aux familles qui ont accueilli des déplacés.

Développement
- Projets de prévention : reboisement et réduction des risques de désastre ;
- Formation et réinsertion ;
- Appui économique et technique.

Les 21 organisations d'entraide en Haïti
Action de Carême, ADRA, Armée du Salut, Bündner Partnerschaft Hôpital Albert Schweizer, Caritas Suisse, Croix-Rouge suisse, EIRENE, Enfants du Monde, EPER, Groupe Sofonias, Helvetas, Handicap International, Iamaneh Suisse, Main dans la main, Médecins du Monde, Medair, Médecins sans Frontières, Nouvelle Planète, RET, Terre des hommes – aide à l'enfance, Terre des Hommes Suisse.

L'AIDE EN CHIFFRES

> Dons réunis suite à la journée nationale de solidarité du 21 janvier 2010 : 66,2 millions de francs suisses.

> Montant dépensé ou alloué dans des projets début janvier 2014 : 57,1 millions de francs suisses (US$ 62,7 millions), soit 86% du total du fonds Séisme Haïti.

> 74 projets mis en œuvre, dont 30 en cours et 44 terminés.

Participants de formation professionnelle

LA CHAÎNE DU BONHEUR ET LE PROCESSUS D'ÉVALUATION ITÉRATIVE

Apprentissages collectifs : Séance de restitution après mission d'évaluation

Les programmes de 8 ONG, objet de 80% du fonds Séisme Haïti de la CdB sur la phase reconstruction, ont couvert des secteurs clés pour les populations : reconstruction des habitats et des écoles, approvisionnement en eau, mitigation des risques liés à l'assainissement et à l'érosion des sols, sécurité économique alimentaire. Ces programmes ont fait l'objet d'un mécanisme de suivi-évaluation itérative, dont 5 ONG pour des programmes de reconstruction (Armée du Salut, Caritas Suisse, Croix-Rouge suisse, EPER et Medair), 3 ONG pour des programmes eau, assainissement et hygiène (Croix-Rouge suisse, EPER, Medair), l'ONG Helvetas pour des programmes de réduction des risques et 2 ONG pour l'appui à la relance économique (« livelihood », Terre des Hommes Suisse et ADRA).

Les expériences de drames précédents, notamment après le tsunami de décembre 2004 en Asie, ont montré que face à la générosité du public, il fallait assurer une redevabilité des acteurs, mais surtout une exigence collective de qualité des réponses. Aussi, dès mi-2010, la CdB a souhaité, en Haïti, accompagner ses partenaires par un processus d'appui à l'apprentissage et à l'amélioration continue de la qualité des pratiques. Pour cela, elle a engagé le Groupe URD qui a une longue pratique de ces systèmes d'appui via le processus des Évaluations Itératives avec Mini-séminaires (EIMS). Le principe est simple : une équipe extérieure revient régulièrement, visite le terrain, apporte des conseils, produit des recommandations, et assure un appui à la fois individualisé et collectif. Cinq missions de terrain, suivies chaque fois d'une restitution approfondie permettant le partage d'expérience, ont été menées par une équipe pluridisciplinaire (habitat, architecture, eau et assainissement, économie rurale et sécurité alimentaire, sociologie), mixte (experts internationaux et nationaux), et sensible aux questions de genre, de respect culturel et de protection de l'environnement. La présence régulière de représentants de la CdB en Haïti lors des missions d'évaluation a permis de chaque fois discuter à trois (ONG, bailleur et évaluateurs) des enjeux d'adaptation des programmes. La recherche de qualité que permet cette approche a été largement facilitée par l'approche de la CdB, qui favorise adaptation, flexibilité et financements avec une perspective pluriannuelle. Cet exercice de suivi-évaluation sur la durée s'est achevé par un séminaire de conclusion et de capitalisation. ■

LE SÉMINAIRE DE CAPITALISATION FINALE À PORT-AU-PRINCE

L'organisation de ce séminaire confié au Groupe URD a eu lieu pendant 3 jours à Port-au-Prince du 30 septembre au 2 octobre 2013.

Le séminaire, de par son titre « En quête de la post-urgence durable, les actions des partenaires de la Chaîne du Bonheur en Haïti », pose d'emblée la question principale : comment engager des actions durables en phase de post-urgence ? Ce temps de débat a permis de revenir, avec les ONG financées par la CdB depuis 3 ans, sur la pertinence des options prises (par exemple les solutions de maisons permanentes) ou les risques et opportunités créés par ces programmes, d'identifier ce qui a ou non fonctionné, et de mettre en commun ce qui peut être retenu comme enjeux à prendre en compte, méthodes et savoir-faire pour des activités durables dans une période de post-urgence. Le séminaire a réuni jusqu'à 90 personnes, dont des représentants Suisses (Mme l'Ambassadeur, l'Agence de Coopération DDC, le Centre de Compétences Reconstruction CCR), la direction de la Chaîne du Bonheur, des représentants des sièges des ONG, des expatriés internationaux et de nombreux Haïtiens, membres d'ONG, partenaires locaux et représentants de l'État Haïtien (au niveau local et gouvernemental), ainsi que les experts et organisateurs du Groupe URD.

ENJEUX STRATÉGIQUES : OÙ, QUOI ET AVEC QUI

Maison déstabilisée mais encore occupée

CHOIX GÉOGRAPHIQUES

Beaucoup de partenaires de la CdB ont répondu à des besoins d'urgence en Haïti après le séisme de 2010 et nombre d'entre eux ont commencé à Port-au-Prince. Cependant les programmes les plus conséquents financés par la CdB ont été développés pour faire face, au-delà de l'urgence, aux besoins de reconstruction dans une grande diversité de contextes dans les zones rurales. Il a fallu un certain courage pour décider que les programmes ne devaient pas se concentrer exclusivement sur Port-au-Prince et aller s'investir dans des zones moins visibles, dans lesquelles l'impact du séisme était plus complexe à saisir. L'observation montre en effet que les secousses sismiques dans le milieu rural haïtien ont déstabilisé les constructions, mais rarement conduit à l'écroulement complet. Si le séisme a donc peu tué dans les campagnes, il y a laissé une grande vulnérabilité et une forte exposition à d'autres risques. Il a fallu ainsi prendre en compte les effets liés aux risques de propagation du choléra, à l'insécurité alimentaire et aux destructions résultant des différents cyclones tropicaux qui se sont succédés depuis 2010. Des analyses et investigations plus approfondies se sont avérées nécessaires à la compréhension des degrés, des natures et des causes des dégâts, mais aussi des résistances à certaines interventions. ■

Maison neuve en maçonnerie chainée

CHOIX D'INTERVENTION DES ONG ENTRE L'URGENCE OU LE DÉVELOPPEMENT ?

Pour viser d'emblée un impact durable comme la construction de maisons permanentes ou l'appui à des filières socio-économiques (pêche, mangues), les partenaires de la CdB ont choisi d'intervenir avec des approches très proches de celles du développement, mais avec la pression de temps et l'exigence de résultat des actions d'urgence. Défi très exigeant !

Dans ces situations post-crise, les choses bougent parfois très vite : les populations des zones touchées ne sont pas restées les bras croisés. Des facteurs de blocage sont aussi apparus : autorités très touchées et peu à même d'assurer certaines de leurs tâches, multiplication des catastrophes après le séisme (choléra, cyclones). Les programmes ont dû plusieurs fois être réadaptés localement pour faire face à ces évolutions des situations. Certaines des pratiques et logistiques de l'urgence se sont avérées inadaptées pour des actions qui cherchent à avoir des effets durables (standardisation des réponses d'urgence qui ne tiennent pas compte des caractéristiques locales, stress des équipes d'expatriés pour le respect des calendriers, etc.). D'autres difficultés ont été liées à la méconnaissance des spécificités locales (culturelles, savoir-faire) ou aux évolutions même de ces contextes.

LEÇON APPRISE 1

Poursuivre la recherche de moyens et de méthodes pour améliorer les liens entre Urgence et Développement.
La séparation entre action d'urgence et opération de développement est artificielle et déconnectée des contextes où vivent dans la continuité les populations locales avec des besoins structurels et conjoncturels. La CdB, bailleur indépendant, a très vite été sensibilisée au fait qu'il fallait engager des programmes aux impacts durables et leur permettre d'évoluer en fonction des contextes haïtiens. ■

RÔLE DES ONG EXTÉRIEURES FACE AUX STRUCTURES DE L'ÉTAT HAÏTIEN

Le séisme a affaibli les institutions étatiques déjà relativement faibles en Haïti. L'État n'était guère en mesure de fournir des lignes directrices aux organismes internationaux pendant les premières phases de post-urgence. Cependant, il est apparu important de mieux articuler les rôles respectifs des différentes parties prenantes impliquées sur un même territoire. Les partenaires de la CdB ont régulièrement cherché la bonne articulation entre acteurs internationaux (notamment les ONG qui apportaient des moyens considérables) et représentants de l'État à différents niveaux (ministères, communes, Conseils d'Administrations des Collectivités territoriales/CASEC). Des efforts particuliers de coordination ont été faits avec des administrations techniques comme la Direction Nationale de l'Eau Potable et de l'Assainissement (DINEPA) pour l'eau, le Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire (CIAT) pour le territoire, le ministère des Travaux Publics, Transports et Communications (MTPTC) pour la construction. Ceci n'a pas toujours été facile.

Si l'appel à l'aide internationale a été le reflet d'un manque de capacités des autorités nationales et locales à faire face à une situation extrême, il s'est avéré important de souligner les dangers de la substitution systématique des acteurs nationaux ou de leur exclusion par les intervenants extérieurs.

Les partenaires de la CdB ayant choisi d'intervenir majoritairement en zone rurale, des efforts importants ont été faits pour assurer une bonne relation et une bonne coordination au niveau des sections communales (CASEC).

Cependant les cadres juridiques applicables aux territoires d'intervention méritent d'être bien appréhendés par les acteurs externes, particulièrement quand les terrains d'action se rapprochent de la ville où les cadres administratifs sont plus présents. La mission d'évaluation a été amenée à rappeler l'existence de ces cadres en plusieurs occasions pour aider les ONG à redéfinir leur programme, par exemple pour éviter de construire sur une zone sauvegardée pour des questions environnementales et patrimoniales.

LEÇON APPRISE 2

Malgré les difficultés que cela induit, ancrer l'action dans le contexte institutionnel est un gage d'appropriation, de légitimité et de pérennité des résultats.
Ceci passe par un dialogue et des échanges respectueux et avertis avec les autorités locales, avec la recherche d'une bonne compréhension des cadres techniques et juridiques. Cela implique aussi la reconnaissance et l'attention à l'existence de diversités de contextes et d'éléments constitutifs dans chacun des espaces d'intervention, rural, périurbain, urbain…

Un exemple intéressant est à faire connaître : un partenaire de la CdB s'est associé à un juriste local dont les compétences et l'expertise ont grandement aidé à solutionner les problèmes de propriété foncière comme préalable à la construction des maisons en adéquation avec les règles locales.

Sac de ciment avec guide de bonnes pratiques

ENJEUX DE MÉTHODE : LA QUALITÉ DE LA RÉPONSE

DIAGNOSTIC ET FACTEURS DE DÉCISIONS

Le séisme a eu des impacts différents selon les zones dont la diversité demande une analyse fine. Les modes de vie et de construction, les écosystèmes, les économies locales et la gestion des territoires demandent une approche systémique qui permet de mieux appréhender les dynamiques. Dans ces contextes évolutifs, les besoins induits par le séisme et les autres crises ont été multiples et complexifiés par des périodes de turbulences politiques ralentissant un certain nombre de prises de décision. Cependant, les programmes conçus dans l'urgence, souvent suite à des diagnostics relativement sommaires compte tenu de la pression du temps, ont été très vite confrontés à un certain nombre de défis. Dans ces contextes mal connus, évolutifs et difficiles, les partenaires de la CdB ont cherché à assurer en continu la meilleure adaptation possible des programmes à chacune des situations changeantes et à une gamme large de besoins plurisectoriels. Ceci a représenté un défi permanent pour des acteurs intervenant dans l'urgence et qui doivent concevoir des programmes rapidement avec une connaissance initiale limitée des contextes. La qualité de la relation directe entre l'équipe de la CdB et ses partenaires a été un élément essentiel de cette capacité d'adaptation et de redéfinition des programmes que les partenaires ont su mettre en œuvre.

LEÇON APPRISE 3

Le montage des projets doit admettre de la flexibilité et du phasage pour une alternance entre étude et mise en œuvre.
Une phase préalable de diagnostic est impérative ; une phase de test devrait suivre, puis être évaluée avec un temps pour en tirer des enseignements et adapter les phases suivantes. La mise en place de mécanismes de « diagnostics roulants » permet à la fois rapidité de la décision et révision régulière en fonction des changements de situation. ■

CHOIX TECHNIQUES ET SOCIAUX

Maison neuve en structure bois et murs en roche

Si en milieu urbain l'option de la fourniture de T-Shelters a prévalu dans la phase de post-urgence avec les problèmes que cela pose, des solutions durables ont été privilégiées en milieu rural.

Les choix techniques et sociaux - entre normes internationales (voire « suisses »), adaptation socioculturelle et prise en compte des savoir-faire locaux - ont été des questions cruciales pour l'ensemble des programmes : habitat, sécurité alimentaire et WASH. C'est dans le secteur de la construction qu'ils ont été le plus difficile à faire : installation d'abris de transition, réparation et confortation de maisons existantes, reconstruction in situ, constructions neuves, partielles ou finalisées ou encore en appui financier. L'option de la CdB d'investir dans la construction durable plutôt que dans des abris temporaires (T-Shelters) a été dominante dans les programmes des partenaires de la CdB. « Faire du neuf » a été l'option choisie par certaines ONG avec un certain nombre d'impacts, sur les paysages et leurs environnements (multiplication de maisons toutes identiques là où existaient de nombreux modèles, matériaux et savoirs constructifs) et sur les relations au sein des communautés (certains habitants ont bénéficié de maisons solides en parpaing, tandis que d'autres, à proximité, restent dans leurs maisons traditionnelles).

Maison préfabriquée importée en urgence

D'autres partenaires de la CdB ont davantage exploré les options de confortation et de réhabilitation ou de reprises de techniques constructives locales en les renforçant. Ces dernières sont souvent plus complexes techniquement, mais mieux ancrées dans les connaissances en construction locales, tout en permettant d'y inclure les pratiques de la construction parasismique et anticyclonique. La conception des programmes de l'aide suite au séisme, qui doivent répondre aux attentes des populations, aux exigences des donateurs, aux références techniques normatives et juridiques, et s'inscrire dans des budgets disponibles, s'est avérée être un processus complexe

LEÇON APPRISE 4

Croiser les disciplines pour assurer des diagnostics solides et les trianguler pour en valider les analyses.
Il est important de multiplier et croiser les diagnostics techniques, économiques et culturels avant et à différentes étapes d'un programme, de manière à adapter des réponses à des contextes et à ses évolutions, et pas seulement à la crise. Cela demande du temps, des moyens et des compétences adaptées spécifiques. ■

EFFICACITÉ TECHNIQUE VERSUS ADAPTATION SOCIOCULTURELLE

Les partenaires de la CdB ont été confrontés à des choix complexes, entre rapidité de réponse et durabilité de celle-ci, entre couverture maximale et ciblages spécifiques, entre adaptation aux contextes et respects des standards, etc. Pour maximiser l'efficacité et la couverture des besoins identifiés, les acteurs de l'aide ont souvent tenté de standardiser les réponses, de simplifier les modèles de maisons ou de captage d'eau de pluie, voire de reproduire un modèle a minima selon les critères adoptés ou d'« industrialiser les processus de production » de l'habitat ou des infrastructures d'eau et d'assainissement (chaîne de production de portes, de dalles de latrine, etc.). Dans le secteur de l'habitat, des solutions d'importation ou de préfabrication ont été adoptées par certains partenaires de la CdB. Il a fallu revoir de nombreux modèles, pour y rajouter des portes à l'arrière, si importantes dans le « lakou » haïtien – l'espace habité qui comprend la maison, son devant et son arrière – ou une terrasse devant la porte, qui permet la vie sociale, l'accueil des visiteurs et l'ouverture de l'espace familial vers l'extérieur.

Quand les acteurs ont tenté de concilier l'impératif d'efficience et de couverture rapide des besoins avec la volonté de favoriser des techniques constructives locales ou de tenir compte des expériences et pratiques existantes (citernes bétonnées de grande capacité par exemple), des options originales ont été trouvées.

Adaptation: Maison préfabriquée avec galerie rajoutée et mise en couleur

LEÇON APPRISE 5

Plus que la conformité à des normes, la recherche continue de la qualité doit être un impératif.
Rechercher la qualité passe par un mélange complexe dans lequel la compétence et l'expérience des acteurs (connaissance des standards techniques et des bonnes pratiques), la qualité de l'échange avec les populations (adaptation socioculturelle et économique) et le bon sens sont des ingrédients indispensables. La réponse technique doit permettre d'adapter les normes aux contextes. ■

Les ONG qui se sont investies dans l'amélioration de l'accès à l'eau par l'installation de citernes de collecte des eaux pluviales se sont trouvées confrontées au choix de servir plus de gens mais avec des citernes plus petites ou d'augmenter la quantité d'eau par famille, en construisant des citernes plus importantes. Au final, cette option s'est avérée la plus judicieuse et la plupart des programmes ont investi dans la construction de citernes et la mise en place de systèmes de gouttières permettant une optimisation de la collecte des eaux de pluies.

COORDINATION ET DIALOGUE INTER-ACTEURS

Discussion de chantier avec ingénieurs haïtiens

Étant donné la multiplicité et la diversité des acteurs de l'aide travaillant sur les zones touchées par le séisme du 12 Janvier 2010, parfois sur les mêmes espaces de vie, une coordination stratégique était nécessaire entre intervenants extérieurs aux territoires et institutions locales. Les partenaires de la CdB se sont impliqués dans les coordinations techniques à travers les groupes de coordinations (clusters) sectoriels onusiens internationaux mais y ont trouvé des limites à plusieurs niveaux. En effet, ces clusters ne prennent pas suffisamment en compte les acteurs nationaux et les institutions locales, du fait de la langue pratiquée (anglais) qui exclut le local non averti, du fait de leur localisation (à Port-au-Prince ou dans les villes) souvent loin des terrains d'actions majoritairement en milieu rural et surtout du fait que les enjeux et secteurs techniques discutés n'aient pas de résonnance avec des enjeux de durabilités territoriales.

Afin d'éviter de superposer des actions sur un même secteur géographique ou thématique ou, à l'inverse, de délaisser des besoins ou des zones, la coordination a été à la fois indispensable et insuffisante sur les périmètres d'actions et types de bénéficiaires des uns et des autres. Or la coordination est un des éléments important d'une gestion territoriale et tout territoire est sous administration ou au moins sous des règles d'usage. En Haïti, malgré de nombreuses faiblesses administratives, les zones rurales sont régies en sections rurales et communales, sous administration de représentants proches de la population, les CASEC, acteurs essentiels de la gestion de territoires spécifiques. Des coordinations intersectorielles se mettent en place au sein du gouvernement haïtien, notamment avec un retour au système pré-séisme des tables sectorielles. Mais ceci prend du temps.

Les partenaires de la CdB ont fait des efforts importants de collaboration avec les structures décentralisées de l'État, malgré les défis liés à la coordination spatiale et son cadre administratif. La coordination inter-ONG suisses a bien fonctionné. Les ONG ont bénéficié de l'appui de différents mécanismes : les échanges rapprochés conduits par la CdB, des conseils techniques du Centre de Compétences Reconstruction de la DDC et enfin des ateliers d'échanges de pratiques « animés » par le processus d'évaluation itérative mené par le Groupe URD.

LEÇON APPRISE 6

Améliorer la cohérence des interventions grâce au dialogue inter-acteurs et à la coordination à tous les niveaux du cycle de projet.
Il s'agit d'une part d'améliorer la vision globale des besoins dans la zone d'intervention, en partageant les données et les décisions à travers des mécanismes de coordination intersectorielle inclusifs, avec un rôle primordial donné aux acteurs étatiques et de la société civile haïtienne. ■

ENJEUX SOCIO-ÉCONOMIQUES : L'IMPACT DE LA RÉPONSE

RAPPORT À LA POPULATION SINISTRÉE, FACTEURS DE CIBLAGE DE L'AIDE

Pour les partenaires de la CdB, le ciblage des destinataires de l'aide parmi les populations affectées a été une tâche compliquée. Les programmes ont dû instituer des critères de vulnérabilité des personnes ou des familles afin de pouvoir réaliser un recensement des futurs « bénéficiaires » directs, qu'il s'agisse de récipiendaires de maisons ou de bénéficiaires d'intrants agricoles.

Lorsque ces listes ont été établies, excluant de fait les autres habitants, un certain nombre de tensions sont apparues. Les partenaires de la CdB ont été régulièrement confrontés à des interpellations de la part des populations et des autorités locales. Pour expliquer les processus le recours aux animateurs sociaux et, dans certains cas, à des autorités morales reconnues ont été très bénéfiques. Il s'est agi souvent de voir comment orienter les programmes pour venir en aide aux victimes tout en renforçant la cohésion sociale et les efforts d'autonomisation des communautés, et d'éviter de générer des impacts négatifs (« Do no harm »). Pour certaines ONG, les bénéficiaires des maisons ne pouvaient pas travailler pour le programme de construction afin de faciliter le transfert de ressources aux autres segments de la communauté et ainsi créer un peu plus d'équité.

Dans de nombreux cas, il a été possible d'identifier des solutions innovantes, comme par exemple d'utiliser les fonds dédiés à quelques maisons individuelles pour faire des infrastructures collectives. Les programmes visant dès le départ les communautés (comme les programmes « pêches » visant à la mise en place d'une coopérative réunissant pêcheurs et vendeuses) ont évité ces problèmes mais ont aussi dû inventer leurs règles du « vivre ensemble ».

LEÇON APPRISE 7

La responsabilité de l'aide vis-à-vis de la cohésion sociale est importante et demande une attention particulière.

Au-delà de l'aide à la personne, victime du séisme ou vulnérable, il importe d'élargir l'appui aux communautés d'appartenance. Ceci paraît en effet essentiel pour viser une bonne appropriation locale et éviter des causes d'insatisfaction individuelle par sentiment d'injustice ou de déséquilibre socio-économique au sein des communautés concernées. On peut y associer la question de la légitimité d'un acteur externe de définir des critères de sélection de bénéficiaires. Comme il a été dit lors du séminaire « c'est toujours injuste ». ■

Des constructions de bâtiments communautaires, des réhabilitations de sources et de systèmes de distribution d'eau ainsi que la mise en place de dynamiques collectives sur la sécurité alimentaire ou la gestion des bassins versants font parties des options expérimentées par les ONG financées par la CdB.

CONTRIBUTION DES COMPÉTENCES LOCALES

Face à la complexité et la diversité des contextes, les partenaires de la CdB ont rapidement cherché à tisser des relations avec des acteurs locaux porteurs de savoir-faire adaptés aux programmes.

L'association des compétences locales aux processus d'aide à la reconstruction dans le cadre des programmes des partenaires de la CdB s'est faite sur plusieurs registres et à différents niveaux lors des interventions : soutien de maçons spécialisés dans des programmes de reconstruction de l'habitat, implication de spécialistes locaux de charpenterie de marine pour la construction des bateaux, etc. Dans tous les cas, ceci a été extrêmement bénéfique à la qualité des programmes.

Certains points restent néanmoins encore à améliorer : comme par exemple une meilleure intégration des cadres nationaux dans les équipes. Il existe en Haïti des cadres nationaux de bons niveaux qui sont souvent laissés dans des positions d'exécutants, alors que la valorisation de leurs compétences faciliterait leur contribution à une meilleure orientation des programmes et à la bonne réalisation des activités prévues.

Dans un programme « pêche », l'intervention de la Commission Nationale des Coopératives a permis de lever de nombreuses difficultés et d'assurer la mise en place des statuts de la coopérative réunissant pêcheurs, marchandes et constructeurs de bateaux.

Pêcheurs à Petit-Goâve

La participation directe d'experts locaux pour une compréhension plus fine des situations et une meilleure gestion des tensions s'est avérée dans certains cas très utile. L'appui à des activités liées (filières économiques, services sociaux ou centre communautaire) a permis, mais encore de façon trop limitée, de nombreuses retombées indirectes.

Faire ou faire faire ? Bien que sensibilisée à cette question avant le drame du 12 Janvier 2010, la communauté internationale en Haïti a souvent joué dans l'urgence post-séisme la carte de la substitution. Mais il est vite apparu que la responsabilité des ONG et de leurs bailleurs ne s'arrêtait pas aux résultats mais aussi aux capacités d'appropriation de ceux-ci. Pour les ONG, l'appropriation des résultats passe par la participation des bénéficiaires aux projets et les partenaires de la CdB ont fait des efforts importants dans cette direction. Cependant, plusieurs questions se sont posées pour le montage et l'opérationnalité de ces principes. Demander une participation bénévole à des populations vivant dans la pauvreté n'a pas été simple, d'autant plus que les mécanismes eux-mêmes (constructions, etc.) sont traditionnellement des sources de revenus. La plupart des programmes des partenaires de la CdB ont cherché à imaginer des procédures qui donnent des opportunités d'emploi aux professionnels locaux, parfois grâce à des formations spécifiques (en construction antisismique, pour la construction de citernes, etc.).

LEÇON APPRISE 8

Développer des méthodes participatives qui évitent de rendre les bénéficiaires passifs mais qui les rendent acteurs à part entière.
Pour éviter des impacts négatifs comme l'affaiblissement de l'économie locale, il s'agit notamment de s'appuyer sur des capacités locales et de renforcer ou d'accompagner les filières de production plutôt que d'injecter, distribuer, donner ou apporter des biens qui ne créent ni valeur ajoutée, ni emplois locaux. Dans le cas où l'option de « faire faire » est choisie, il faut s'assurer de la qualité des services et du respect des délais. ■

Dans la plupart des programmes de construction, qu'il s'agisse de maisons ou de citernes, la contribution de la population était liée au transport ou à la fourniture de matières premières (sable, graviers). Dans les conditions difficiles des mornes haïtiens, ceci a souvent été très important pour la réalisation des programmes.

Participation de la communauté au chantier d'une école

STRATÉGIES DE COMMUNICATION LOCALE

La réalisation d'un premier diagnostic sur place a rapidement créé des attentes fortes et les partenaires de la CdB ont dû les gérer, notamment lorsqu'elles n'étaient pas satisfaites et que ceci créait des tensions soit avec la population, soit avec les autorités locales. La communication sur les objectifs, le déroulement et les modalités deviennent alors très sensibles. Des mécanismes pour favoriser ce dialogue et de là, la prise en compte des enjeux de redevabilité envers les populations, ont souvent été mis en place : boîtes à suggestions, réunions avec les représentants des communautés, etc. Ces efforts de communication se sont avérés indispensables pour travailler en confiance, gérer les attentes afin d'éviter les risques de mécontentement et repérer les tensions et problèmes pour pouvoir les désamorcer.

LEÇON APPRISE 9

Assurer une bonne communication entre les différentes parties prenantes est essentiel.
Il est important de mettre en place une stratégie d'échange avec la population au-delà de l'information. Les enjeux du programme, les méthodes choisies, notamment pour le ciblage, et les objectifs doivent être expliqués aux populations, futurs bénéficiaires ou non. Il faut éviter de créer des attentes et des espoirs qui pourraient être déçus. De même, il importe de trouver la bonne position du curseur pour la visibilité des ONG et du bailleur, et ne pas confondre visibilité et communication sur le programme. ■

La mise en place des mécanismes d'échange et de dialogue, outils clé de la redevabilité envers les populations et pour l'amélioration des pratiques, a été une des tâches principales des animateurs sociaux, qui ont été recrutés par la plupart des partenaires de la CdB en Haïti.

Mobilisateur social en discussion dans un « lakou »

ENJEUX DE CAPITALISATION : APPRENDRE, AMÉLIORER, RENDRE COMPTE

APPRENDRE EN COURS DE PROGRAMME : LES ENJEUX DU SUIVI ET DE L'ÉVALUATION

Les programmes élaborés sous la pression du temps et avec des diagnostics souvent superficiels ont rencontré des difficultés pour trouver des solutions adaptées à des contextes divers et complexes. L'expérience conduite par la CdB et ses partenaires d'avoir une flexibilité au cours des programmes et un appui extérieur régulier pour accompagner l'évolution et l'amélioration progressive des actions s'est avérée fructueuse. Elle a permis des mises à jour des diagnostics, un suivi des activités afin de repérer puis de corriger les erreurs et enfin un pilotage stratégique global au service de l'ensemble des partenaires de la CdB concernés par ce processus. Elle a surtout permis la mise en place d'une dynamique d'échanges et de partage d'expérience entre les partenaires de la CdB, d'abord à l'occasion des missions d'évaluation itérative conduites par le Groupe URD (avec des restitutions de fin de mission), puis de façon indépendante. Des visites sur le terrain et des échanges « peer to peer » se sont ainsi multipliés. Les trois jours d'échanges lors du séminaire de capitalisation ont là encore démontré l'importance et l'intérêt de ces réflexions collectives.

Le système d'évaluation itérative soutenu par la CdB et mis en place par le Groupe URD s'est révélé très pertinent pour assurer cet appui « orienté vers l'action et l'amélioration en temps réel ».

LEÇON APPRISE 10

L'apprentissage individuel et collectif est un enjeu essentiel.
Les mécanismes d'appui aux acteurs, avec un processus d'accompagnement externe sur la durée du programme et un soutien solide mais aussi flexible des bailleurs, apportent une valeur ajoutée indéniable aux programmes. ■

Pour l'instant, la plupart des systèmes de suivi sont plus des outils de redevabilité pour les bailleurs que de vrais outils de pilotage. La mise en place de mécanismes de suivi situationnel et programmatique davantage orientés vers les « pilotes de l'aide » sur le terrain est encore à faire.

Octobre 2013 : Séminaire de capitalisation à Port-au-Prince

MÉCANISMES D'ANTICIPATION DE RISQUES FUTURS : APPUI À LA RÉSILIENCE ?

Haïti est un contexte à haut risque : le choléra y est devenu endémique, les changements climatiques accentuent la probabilité de multiplication des évènements climatiques extrêmes et la croûte terrestre est loin d'être stabilisée. Enfin, le renforcement de la sécurité alimentaire et la croissance économique sont davantage des éléments de prospective que des réalités de la vie quotidienne des zones où travaillent les partenaires de la CdB. Ces derniers ont clairement démontré leur compréhension de cette situation. Le développement de modalité de prise en compte de cette multitude d'aléas au sein des programmes (notamment en introduisant les techniques de construction antisismique et anticyclonique, ou en assurant une meilleure protection des captages de source) mais aussi de mise en place de programmes capables de faire face et de supporter les capacités des populations à gérer ces risques multiples sont deux des clés de l'évolution de leurs programmes envers un renforcement de la résilience. Les programmes dans tous les secteurs (WASH, habitat et sécurité alimentaire) ont porté une attention particulière à cette réduction des risques.

En parallèle, des programmes de gestion des bassins versants ont aussi été mis en place par certains partenaires de la CdB dans les zones rurales très fragiles et sensibles à l'érosion où ils travaillaient suite au séisme. Des travaux d'appui au reboisement, à la stabilisation des pentes fragiles et à la lutte contre l'érosion ont été réalisés dans plusieurs sections communales par les ONG dont certaines ont très vite visualisé comment de tels programmes, dont les impacts seront évidemment à long terme, pouvaient aussi avoir des effets à court terme par l'injection dans des communautés vulnérables de ressources en liquidités financières que les travaux nécessaires, à haute intensité de main d'œuvre, rendaient possible.

Pépinière : Le reboisement sert à la stabilisation des pentes fragiles

Lutte contre l'érosion et stabilisation des bassins versants

LEÇON APPRISE 11

Un des objectifs de l'aide doit être de renforcer la résilience des populations locales.
Pour les populations assistées, le renforcement de la résilience passe d'abord par la prise en compte des risques par tous les acteurs. Elle passe ensuite par l'accès aux données, résultats et apprentissages délivrés par les ONG avec un transfert de responsabilités le plus tôt possible. ■

Haïti est, de par son exposition à des risques multiples, un pays où les expériences de gestion des risques, tant dans l'anticipation que dans la réponse, sont nombreuses.

PERSPECTIVES : PÉRENNITÉ DES PROJETS ET L'APRÈS-PROGRAMME

Concevoir très tôt une stratégie de sortie et identifier les partenaires locaux qui en seraient les acteurs principaux, s'est avéré très utile. Ceci demande des outils spécifiques, notamment pour l'analyse des acteurs (capacités et points forts, risques) rarement maîtrisés par les acteurs humanitaires. Certains programmes ont fait des bonds qualitatifs importants quand ils ont pu mieux comprendre les institutions locales avec qui travailler. Les solutions techniques qui se mettent en place dans les contextes d'urgence et post-urgence sont porteuses de visions des acteurs de l'aide et du rôle qu'ils se sont donnés par rapport aux besoins à différentes échelles de temps. Dans le contexte de l'urgence extrême qui prévalait juste après le séisme du 12 Janvier 2010, la prise en compte des arguments en faveur de telle ou telle option d'intervention technique par rapport aux effets escomptés donne la priorité aux enjeux humanitaires de « sauver des vies ». Mais pour les partenaires de la CdB qui ont décidé de s'investir sur les enjeux de reconstruction post-crise, que ce soit dans les domaines de l'habitat, de l'eau et de l'assainissement ou de la sécurité alimentaire, les enjeux sociaux et économiques ainsi que la réflexion sur la maintenance et la reproductibilité sont vite apparus comme primordiaux. C'est exactement sur ces questions et sur l'articulation entre l'approche « don » et l'approche « soutien » que les partenaires de la CdB ont tenté de réfléchir leurs stratégies soit pour continuer vers le développement, soit pour terminer proprement leurs interventions. Ceci ne s'est pas avéré simple, du fait de la récurrence de catastrophes durant la durée des interventions (choléra, cyclones ou autre) et du profil des acteurs. Les conditions de mise en œuvre technique, de durabilité économique, d'impact sur la société et de reproductibilité des interventions dépendent fortement des options techniques choisies. C'est souvent tard dans les processus que la question des transferts à des éventuels relais locaux s'est posée. Il a fallu en cours d'action imaginer comment les identifier, les associer et assurer la prise en compte des savoir-faire existants.

Coopérative de pêcheurs à Petit-Goâve

Plusieurs grandes options ont été choisies par différents partenaires de la CdB pour faciliter leurs retraits des programmes:

- **Choix techniques durables et reproductibles, notamment dans les techniques de construction de citernes, avec des systèmes faciles à entretenir et réparer;**
- **Renforcer les capacités professionnelles de certaines catégories d'acteurs par exemple dans le secteur de la construction afin de dynamiser la filière constructive;**
- **Renforcer l'organisation sociale des acteurs, avec le renforcement des structures coopératives, afin de renforcer les capacités de prise en charge locale et de développement économique.**

La Chaîne du Bonheur

La Chaîne du Bonheur est une fondation humanitaire suisse qui collecte des fonds dans le but de financer des projets d'aide. Suite à des catastrophes à l'étranger ou en Suisse, elle récolte des dons par le biais des médias.

Elle veille à ce que les dons collectés soient employés en collaboration avec 25 organisations partenaires suisses pour venir en aide aux victimes de catastrophes et notamment dans le respect des normes internationales en matière d'aide d'urgence, de réhabilitation et de reconstruction. En Suisse, la Chaîne du Bonheur soutient des personnes en détresse financière ainsi que des particuliers ou des personnes morales victimes de dégâts importants lors d'intempéries.

Le Groupe URD

Organisme d'évaluation des programmes.

Fondé en 1993, le Groupe URD est un institut indépendant spécialisé dans l'analyse des pratiques et le développement de politiques humanitaires et post-crise. Son rôle est d'accompagner les acteurs dans les processus d'amélioration de la qualité des programmes en menant des activités d'évaluation, de recherche et de formation.

Think tank reconnu au niveau international, il réalise aujourd'hui des missions de conseil stratégique pour des acteurs opérationnels ou politiques (Agences des Nations unies, bailleurs de fonds, Institutions de la Croix-Rouge, ONG, etc.).

Groupe URD / Chaîne du Bonheur, janvier 2014

Photos

Groupe URD : pages 1, 8, 9, 10, 12, 14, 17 (bas), 18, 20 (bas)
Marina Marinov : pages 5, 13 (bas), 20 (haut)
Stephan Grosse Rüschkamp : pages 6, 7 (droite), 11, 13 (droite), 15
Stefania Verzasconi : pages 7 (gauche), 16, 17 (haut), 19, 21, 24

Groupe URD - La Fontaine des Marins - F-26170 Plaisians - Tél : +33 4 75 28 29 35 - www.urd.org
Chaîne du Bonheur - Rue des Maraîchers 8 - Boîte Postale 132 - CH-1211 Genève 8 - Tél : +41 22 322 15 20 - www.bonheur.ch