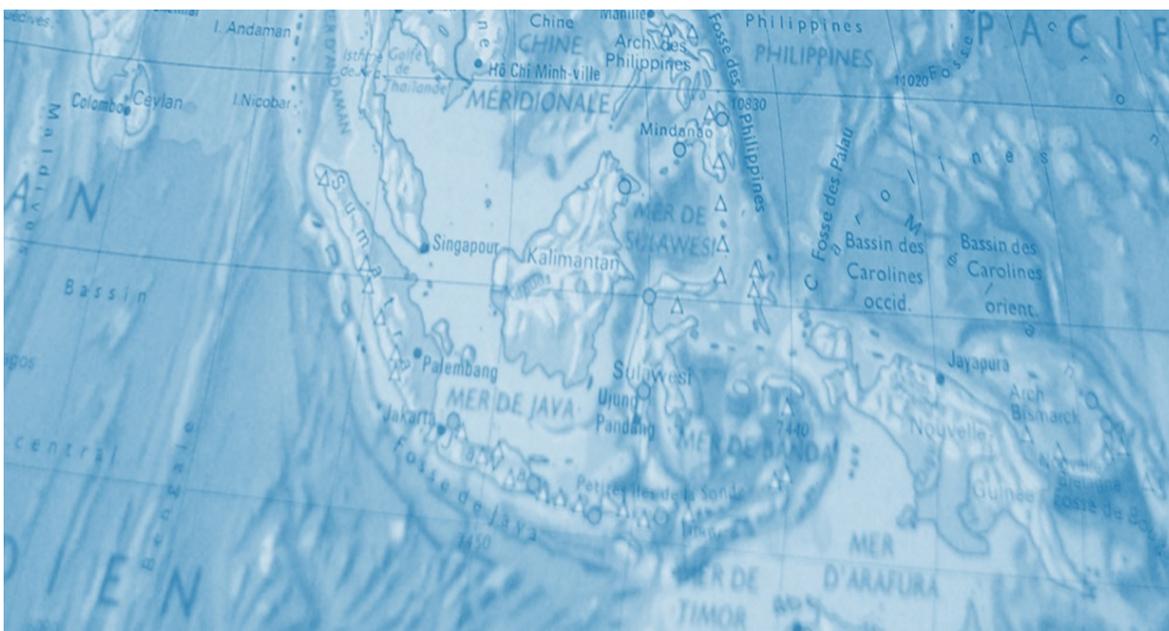


Évaluation d'impact du Programme Séisme Asie du Sud (Tsunami) de la Chaîne du Bonheur

Rapport sommaire



5 décembre 2014

L'évaluation a été menée par:

Adriaan Ferf (chef d'équipe)
Paola Fabbri (cheffe d'équipe adjointe)
Mihir Bhatt
Faya Permanasiri
Soraya Ragil Dien
Anberiya Hanifa
Yashwant Deshmukh
D.E.Pransanjit
Eeke van der Wall
Nanda Talsma



© E. van der Wal

Familles dans leur nouveau logement
Melamanakudy, Inde, août 2014

Introduction

Cette évaluation a été mandatée par la Chaîne du Bonheur (CB) afin d'examiner l'impact des projets financés en Inde, en Indonésie et au Sri Lanka à la suite du tsunami dévastateur survenu dans l'Océan Indien en 2004. Le tsunami a causé la mort de 215'000 personnes et quasiment un demi-million de maisons ont tout simplement été emportées par les flots.

Le public a contribué généreusement et la CB a récolté plus de 227 millions de francs suisses (environ 233 millions de US\$) pour soutenir les personnes directement affectées par le tsunami. La CB a travaillé rapidement pour apporter de l'aide d'urgence et mettre en place des mesures de réhabilitation grâce au financement de projets d'ONG suisses et de ses partenaires dans la région.

L'objectif de cette évaluation est de déterminer l'impact de l'utilisation des dons versés par le public à la CB et de tirer des enseignements en matière de réaction aux catastrophes à venir.

Cette étude explore tous les impacts à long terme que l'aide de la CB a pu avoir sur la vie de la population, si ce soutien répondait à ses besoins prioritaires et si cela a contribué à réduire la pauvreté et les inégalités sociales dans les communautés ciblées. Celle-ci couvre 29 des plus vastes projets mis en oeuvre par six partenaires de la CB (ADRA Suisse, Caritas Suisse, Croix-Rouge suisse, EPER, Swisscontact, Solidar) dans trois domaines d'activité :

- Réparation et construction de logements et infrastructures connexes,
- Soutien des moyens de subsistance,
- Construction de trois grandes écoles et d'un hôpital.

L'étude a commencé par un examen initial des publications existantes et de la documentation du projet. Puis elle s'est poursuivie par une phase de recherche qualitative dans les zones visées par celui-ci afin de tester les méthodes de récolte de données et d'élaborer pour l'enquête le questionnaire adressé aux bénéficiaires. Une troisième phase a ensuite été menée par une société de conseil renommée. L'enquête a atteint 729 ménages de trois pays, soit l'Inde, l'Indonésie et le Sri Lanka. Cette enquête a été suivie d'une recherche qualitative effectuée par une équipe de cinq consultants, dont trois experts nationaux. Pendant deux mois, les membres de l'équipe ont visité tous les sites de projets concernés, où ils ont réalisé 374 interviews individuelles et en groupe.

Pour établir la performance du programme, l'équipe d'évaluation a défini la *reprise durable des ménages et des communautés touchés par le tsunami* comme l'objectif *de facto* des activités.

L'évaluation a défini le terme « reprise » en tant que processus social inévitablement vaste et influencé par plusieurs facteurs, dont beaucoup sont indépendants de la volonté des partenaires de la CB. Pour estimer la contribution de la CB dans le processus de reprise, l'évaluation a demandé des méthodes de recherche qui identifient et évaluent les divers moteurs du processus de reprise et les méthodes par lesquelles ces moteurs interagissent avec les interventions financées par la CB. Ces moteurs comprennent des développements sociaux, économiques et politiques, comme les interventions du gouvernement, d'autres donateurs et des efforts des communautés mêmes.

Principales conclusions

Logement, implantation, connectivité et services sociaux

Conclusions

Le logement a été le principal domaine d'investissement de la CB (CHF 112 millions). Le programme a permis de reconstruire et réparer 23'000 logements dans des implantations nouvelles et préexistantes. Dans une moindre mesure, cela a (re)construit une infrastructure villageoise, par exemple grâce à des centres communautaires, des terrains de jeux et de sports et des jardins publics.

Les logements ont fourni aux bénéficiaires du confort, de la stabilité et de la sécurité, créant un vrai point de départ pour le rétablissement de leur vie. Ils ont apporté une base solide sur laquelle les familles ont pu construire, et ainsi se focaliser sur d'autres aspects importants de leur propre rétablissement. Cela dépasse la fourniture basique d'abri aux individus.

En général, les implantations ont bénéficié d'un nouvel emplacement adéquat, de design et de construction de bonne qualité, d'une bonne connectivité, ainsi que d'une bonne réflexion d'ensemble au cours de la procédure d'allocation des logements. La grande majorité des logements sont situés dans des communautés dynamiques et qui fonctionnent bien, ce qui donne aux habitants un sens d'appartenance. Dans trois des sites visités dans le cadre de cette étude seulement, les implantations ont semblé moins dynamiques et les logements moins bien préservés.

Moteurs de changement et leur interaction

L'équipe d'évaluation a déterminé que le degré de reprise dépend de l'interaction de nombreux facteurs et moteurs de changement. Certains d'entre eux sont plus ou moins sous le contrôle direct des partenaires de la CB, comme la stratégie, le design et la qualité de construction, mais sur d'autres facteurs, tels que le choix du site et la sélection des bénéficiaires, la CB n'a eu qu'une influence partielle ou inexistante.

Beaucoup de différents niveaux du gouvernement ont joué des rôles essentiels dans le processus de reprise et de nombreux moteurs étaient sous leur responsabilité. C'étaient les gouvernements qui fournissaient les cadres juridiques et réglementaires, par exemple en ce qui concerne la taille des zones tampons (« buffer zones » : les terres proches de la mer où aucun logement ne pouvait être construit), qui étaient responsables de l'acquisition de terres, de la plupart des infrastructures et services, et qui coordonnaient les divers efforts de réhabilitation. Ces rôles étaient cruciaux dans l'élaboration du processus de reconstruction. Comme certains gouvernements ont aussi limité la possibilité de louer ou de vendre des logements à une certaine période, les propriétaires de logements avaient une mobilité restreinte.

Les bénéficiaires mêmes étaient aussi des acteurs clés dans le processus de construction. Dans le cas de logements auto-construits, ils ont bâti ou orienté la construction des nouveaux logements en fonction de leurs propres designs et besoins. D'autres occupants ont effectué des adaptations ou des améliorations dans leur foyer clé-en-main une fois qu'ils l'ont reçu, ce qui a souvent profondément changé l'apparence de la maison et ainsi contribué à l'évolution des nouvelles implantations.

D'autres facteurs ont eu un rôle important dans le développement des implantations. C'est le cas des efforts et des ressources d'autres agences pour soutenir la reprise, les services sociaux et le secteur privé, et d'autres facteurs contextuels, comme des situations de conflit ou de paix, aux côtés de développements sociaux ou économiques.

Le financement de la CB pour des logements et (quelques) infrastructures communautaires a été un élément vital dans l'interaction de cette multitude de facteurs qui a produit des communautés dynamiques et fourni aux résidents l'opportunité de recommencer leur vie et développer leurs capacités.

Sur certains sites, l'équipe a toutefois trouvé des exemples de durabilité plus faible. Par exemple, sur un site en Inde, des constructions de basse qualité combinées à des parcelles de petite taille et la possibilité d'obtenir un deuxième logement dans le voisinage ont mené à un plus grand nombre de maisons vides, à moins de maintenance et à une détérioration notable de l'implantation. Une situation similaire a été observée en Indonésie, à cause d'une protection insuffisante contre les inondations, ainsi qu'à l'est du Sri Lanka en raison du manque d'opportunités économiques ou de développement ajoutées à une mauvaise gestion de la qualité des constructions et de l'allocation des logements en général.

Interventions sur les moyens de subsistance

Conclusions

Pour la plupart des familles dans des implantations nouvelles ou réhabilitées, le revenu d'un emploi ou d'entreprises petites ou basées à domicile a montré une amélioration appréciable en comparaison avec la situation précédant le tsunami. Bien que le coût de la vie ait augmenté après le tsunami et que la grande majorité des familles survive grâce à des emplois à faible revenu, elles peuvent répondre à leurs besoins de base. Toutefois, une minorité d'environ 10% de la population est encore confrontée aux plus grandes difficultés pour joindre les deux bouts.

Malgré une destruction massive dans les régions côtières, la plupart des personnes touchant un revenu ont pu reprendre leur emploi d'origine. La pêche est la principale source de revenu pour plus de 50% des familles, ce qui représente moins qu'avant le tsunami et le secteur change rapidement, avec une diminution des prises pour la pêche côtière et une augmentation de la pêche en eaux profondes. Ces changements affectent les hommes comme les femmes qui tirent leur revenu de l'industrie de la pêche.

Après la pêche et le travail temporaire, le travail autonome à petite échelle dans des micro-industries ou des entreprises de travail à domicile occupe la troisième plus importante source de revenu. Seule une minorité de ces entreprises fournissent un revenu supérieur au seuil de pauvreté pour une famille de quatre personnes ; la grande majorité ne fournit qu'une source de revenus accessoire pour la famille.

Après avoir perdu la plupart de leurs biens matériels, une habitation et une parcelle mises gratuitement à disposition ont aidé les bénéficiaires et grandement contribué au rétablissement de leurs biens. Pour beaucoup de familles la valeur du logement est toujours limitée dans de nombreux cas, notamment en Inde et au Sri Lanka, car la maison ne peut pas être facilement vendue, louée ou utilisée comme garantie étant donné que les actes de propriété n'ont pas été transférés par le gouvernement.

L'activité économique s'est redressée au sein des implantations soutenues. Les résidents parviennent facilement à répondre à leurs besoins immédiats dans leur communauté grâce à des fournisseurs internes, comme de petits magasins, des tailleurs, des charpentiers et des services de garde d'enfants. Les économies locales sont bien intégrées dans les économies régionales, qui fournissent du poisson, d'autres produits et services aux villages et villes avoisinants.

Les moteurs de changement et leur interaction

Le financement de la construction de logements par la CB a été un moteur important du rétablissement des moyens de subsistance. L'évaluation a déterminé que la mise à disposition d'un logement a été de loin la contribution individuelle la plus importante dans le rétablissement des moyens de subsistance. Cela a directement permis aux bénéficiaires de focaliser leur temps et leurs ressources sur leur propre reprise économique, au lieu de devoir s'engager dans un processus long et complexe d'économie de ressources pour reconstruire leur maison. Posséder une maison neuve a aussi réduit de beaucoup certaines dépenses de maintenance, par exemple pour ceux qui avaient précédemment vécu dans une maison avec une toiture en feuilles de bananier ou ayant des séparations murales qui demandaient des rénovations fréquentes. De plus, posséder une maison sur une parcelle de terre constitue un important actif de départ pour les bénéficiaires, notamment en Indonésie, où les règles et les pratiques concernant la location et la vente immobilières se sont avérées plus flexibles et ont permis d'utiliser la maison pour garantir un prêt commercial, apporter un revenu sous forme de loyer ou de profit potentiel en cas de vente.

Comme de nombreuses autres ONG, les partenaires de la CB ont aussi activement soutenu des microentreprises et des entreprises de travail à domicile/des nouvelles entreprises ou des groupes d'épargne et de crédit. Ces projets ont démarré après que les logements ont été transférés et ont duré en général un ou deux ans.

En Indonésie, le soutien de la CB a aidé à accélérer la reprise de petits entrepreneurs grâce au remplacement des biens qu'ils avaient perdus lors du tsunami. La plupart de ces entrepreneurs avaient déjà redémarré leurs activités à petite échelle dans la mesure de leurs moyens et leur nouveau logement/fonds de commerce a permis leur rétablissement intégral. L'effort de financement a été un succès et a atteint un important nombre d'entreprises à travers la province d'Acch. Le soutien se poursuit encore, grâce au transfert d'un fonds renouvelable restant vers un fond d'investissement local pour les petites et moyennes entreprises.

De la même manière, le soutien apporté par le financement de la CB aux microentreprises ou aux entreprises à domicile dans les nouvelles implantations ou dans celles réhabilitées a accéléré leur rétablissement. Ce soutien s'est adressé principalement à des femmes qui avaient une expérience professionnelle préalable. Bien que ces entreprises apportent principalement un revenu net accessoire pour soutenir leur ménage, cela a également été un succès.

Il n'y a eu qu'un succès limité concernant le soutien à des bénéficiaires sans expérience préalable en tant qu'entrepreneurs (start-up), de même qu'aux groupes d'épargne et de crédit. Le soutien des start-up visait aussi bien toute la communauté que des familles pauvres et des ménages potentiellement plus vulnérables dont le chef de famille est une femme. L'évaluation a permis de constater que les nouvelles entreprises ont souvent échoué à cause du manque de compétences entrepreneuriales, de l'absence de marchés pour leurs produits, des maladies ou d'un retour bien trop lent des affaires. Les groupes d'épargne ont eu du succès tant qu'ils étaient intégrés dans un programme à long terme, structuré par une organisation locale, et non dans une activité de prestation de services accessoire, en rapport avec un projet communautaire.

Le rétablissement de revenus a été le résultat direct de l'interaction de l'assistance de la CB avec d'autres moteurs. Les familles touchées ont eu un rôle essentiel et déterminant dans la reprise de leurs propres moyens de subsistance, grâce à leurs compétences, connaissances et attitudes qui ont toutes été de puissantes forces motrices. Dans la plupart des cas, les familles sont rapidement retournées à leurs emplois précédents ou à leurs activités créatrices de revenus, dès que les marchés se sont remis de la catastrophe. Elles ont souvent rétabli leurs sources de revenus accessoires (fréquemment plus d'une) et, spécialement en Inde et au Sri Lanka, certains résidents se sont temporairement déplacés pour travailler dans d'autres pays en Asie du Sud-Est ou au Moyen-Orient pour subvenir aux besoins de leur famille ou accumuler du capital pour investir dans l'éducation, les dots ou les affaires.

Étant donné que plus de la moitié des revenus proviennent du secteur de la pêche, le soutien massif accordé à l'industrie de la pêche a été un puissant moteur. La situation géographique des nouvelles implantations, proches des sites originaux, a facilité le retour aux activités économiques préalables vu que la plupart des marchés étaient intacts, à l'exception d'une petite ligne côtière. La forte croissance économique pendant la première année après la catastrophe et la situation générale de paix à Aceh, en Indonésie, a joué un rôle conséquent dans le rétablissement des moyens de subsistance. À l'est du Sri Lanka, le rétablissement des moyens de subsistance continue à être sérieusement entravé par des restrictions d'accès à la plage, à des parties de la mer et à des terres agricoles.

Infrastructures communautaires

La troisième plus importante composante du programme soutenu par la CB a été la mise en place de deux écoles et d'un hôpital à Aceh et d'une autre école au Sri Lanka.

À Aceh, le secteur de l'éducation avait été durement affecté par trois longues décennies de guerre civile qui se sont terminées en 2005 ainsi que par le tsunami. Cela a mené le gouvernement à investir fortement dans ce secteur. En 2008, Aceh a reçu le deuxième plus important montant de dépenses en éducation par habitant dans le pays. Les résultats des examens sont maintenant comparables à la moyenne nationale et ceci semble démontrer une amélioration de la qualité de l'enseignement¹. Après avoir transmis les deux écoles de Banda Aceh au département de l'éducation, celles-ci sont toutes deux devenues des "unggalan" ou des écoles modèles, intégrées dans la stratégie éducationnelle nationale. Une des deux écoles est cependant devenue une école privée après la conclusion du projet, ce qui a limité l'accès à la scolarité pour les étudiants issus de familles pauvres, les orphelins et pour la communauté avoisinante, aboutissant à une sous-utilisation de l'école.

L'hôpital nouvellement établi à Aceh apporte des soins à tout le district. Le nombre de patients est en augmentation, bien que la population préfère encore l'hôpital de Meulaboh pour les traitements plus complexes. Il faut toutefois souligner que l'hôpital ne fonctionne pas à pleine capacité.

Au Sri Lanka, un nouveau bâtiment scolaire a été construit pour augmenter la capacité de l'école et il attire des étudiants issus de familles à bas revenus. Dans cette zone géographique, la motivation pour l'éducation est relativement réduite et la plupart des étudiants abandonnent une fois arrivés au niveau secondaire ou avant la fin de celui-ci. Les faibles résultats de l'école s'améliorent progressivement, ce qui augmente le nombre d'étudiants inscrits en retour.

¹ Shah, R. (2014), Education and social change in post-conflict and post-disaster Aceh, Indonesia, Education and International Development Working Paper 19

Toutefois, à cause de sa situation géographique isolée, l'école ne fonctionne toujours pas à pleine capacité.

Ces quatre projets sont tous importants lorsqu'on les évalue dans le cadre des stratégies nationales pour le secteur. Ils sont conformes aux priorités de ces politiques et stratégies. Ceci a pu être confirmé par les ministères, les écoles et le personnel hospitalier relevant du district, ainsi que par observation, car toutes les structures sont bien dotées en personnel et, d'une manière générale, suffisamment soutenues par les autorités concernées.

L'impact des projets est malgré tout limité. Les bâtiments sont opérationnels et l'éducation est de bonne à haute qualité, mais la zone de couverture des écoles reste limitée, avec les installations de deux des trois écoles fonctionnant en-dessous de la capacité prévue. La viabilité à court terme n'est pas un problème majeur car les écoles sont bien construites et robustes. La maintenance pourrait poser un problème ces prochaines années, notamment en ce qui concerne les structures qui ne fonctionnent pas à pleine capacité et qui pourraient rencontrer des difficultés à récolter des fonds pour maintenir de grands bâtiments.

Cela montre l'importance de bien comprendre les besoins du secteur, la dynamique des designs et la mise en place des processus. Les demandes de financement devraient faire l'objet d'une attention accrue pour montrer les stratégies qui seraient adoptées visant à atteindre des objectifs spécifiques à long terme.

Conclusions

Partant d'une analyse des résultats rassemblés, l'évaluation a conclu que le soutien de la Chaîne du Bonheur (CB) a efficacement contribué au rétablissement des moyens de subsistance des familles et des communautés soutenues. Les bénéficiaires se sont approprié ce soutien et l'ont utilisé pour façonner leur existence et leurs communautés à leur manière et selon leurs propres priorités.

L'impact du soutien apporté par la CB est clairement visible par les bénéficiaires des projets de construction et de réparation de logements. Les effets de ces nouvelles habitations ont largement dépassé la simple mise à disposition d'un espace de vie et la reconstruction physique des implantations, des infrastructures et des communautés. Cela a aussi largement contribué au rétablissement des moyens de subsistance au niveau local en permettant aux familles d'employer leur temps et leurs ressources dans le rétablissement de leurs moyens de subsistance, tels que l'économie des ménages.

L'impact des programmes relatifs aux moyens de subsistance a été particulièrement important pour de nombreux micro-entrepreneurs et entrepreneurs à domicile qui, grâce à l'apport d'équipement, de stocks et de fonds de roulement, ont réussi à redémarrer ou à accélérer le développement de leurs affaires. Assez généralement, le soutien apporté aux start-up, aux ménages souvent vulnérables et à la formation de groupes d'épargne et de crédit n'a pas eu des effets durables dans le temps et a eu un impact minime à long terme. La réponse à ces problématiques demande une compréhension approfondie du développement économique, la création de liens solides avec les réseaux politiques et les structures de gouvernance, ainsi qu'un engagement à long terme qui ne peut pas être fourni par l'assistance humanitaire.

L'impact de la construction des écoles et d'un hôpital a été difficile à mesurer. Les projets étaient tous opérationnels et en accord avec les stratégies locales et nationales pour le secteur. Toutefois, certaines fonctionnent en-dessous de leur pleine capacité, ont été utilisés par un autre groupe cible que celui envisagé par le projet et leur contribution dans la capacité du secteur était difficile à établir dans le cadre de cette évaluation.

Le soutien de la CB a indubitablement répondu aux besoins des personnes touchées vu que l'écrasante majorité des bénéficiaires a clairement indiqué que la mise à disposition d'un logement a été de loin la contribution individuelle la plus importante pour leur rétablissement.

Réduire la pauvreté et les inégalités sociales ne faisait pas partie des objectifs de la plupart des projets financés par la CB. Il est cependant très probable que, sans un soutien extérieur, au moins une partie du groupe visé serait tombé dans la pauvreté. Par ailleurs, les activités spécifiques destinées à réduire la pauvreté et la vulnérabilité n'ont eu qu'un impact limité. La provision de parcelles et d'habitations identiques a nivelé les différences au départ, mais ceux qui étaient mieux établis avant le tsunami se sont rétablis plus vite et les différences sont réapparues.

Le rétablissement des familles et des communautés soutenues par la CB ne peut pas être attribué uniquement au financement de la CB. Il a été le résultat de l'interaction de nombreux moteurs, dont certains sous le contrôle de partenaires de la CB et d'autres sur lesquels on avait une influence limitée ou inexistante. Les fonds fournis par le public suisse ont toutefois représenté une considérable contribution à ce succès.