

**Evaluation externe du projet
«Cash for Repair and Reconstruction»
du Consortium suisse
au Sri Lanka 2005-08**

Traduction de la synthèse
du rapport final

Mandaté par le consortium suisse
Chaîne du Bonheur, EPER, Croix-Rouge suisse et DDC

Yasemin AYSAN
Décembre 2008

Ce rapport se fonde sur les conclusions de l'évaluation finale de septembre 2008, conduite par Yasemin Aysan au Trincomalee, avec l'appui sur le terrain de Christian Ubertini pour la logistique et l'information et l'assistance technique de Paul Harvey, à Londres. Il se réfère aussi à l'évaluation intermédiaire menée en octobre 2006 dans les districts de Matara et de Trincomalee par Yasemin Aysan (cheffe d'équipe), Muhammed Aheeyar, Paul Harvey et Shanthi Satchithanandam. Je tiens également à remercier tous les bénéficiaires de l'aide et les membres de l'administration sri-lankaise, pour avoir bien voulu donner de leur temps pour les interviews, ainsi que les membres du CS et le personnel de la DDC et de la CRS à Berne et au Sri Lanka, pour leurs précieuses informations et tout le soutien qu'ils m'ont apporté.

Yasemin Aysan
décembre 2008

Abréviations

ARC	Croix-Rouge américaine (American Red Cross)
BAsD	Banque asiatique de développement
BE	bureau extérieur
BM	Banque mondiale
CB	Chaîne du Bonheur
CfRR	Cash for Repair and Reconstruction (programme du consortium suisse)
CRHK	Croix-Rouge de Hong Kong
CRS	Croix-Rouge Suisse
CS	consortium suisse
DAT	Damage Assessment Team (équipe chargée de l'évaluation des dommages)
DDC	Direction du développement et de la coopération
DGC	Division or District Grievance Committee (comité de réclamations attaché à une division ou à un district)
DP	dommage partiel
DT	dommage total
EPER	Œuvre d'entraide des Eglises Protestantes Suisses
FICR	Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge
GN	Grama Niladhari
GoSL	Gouvernement sri-lankais
HODHP	Home Owner Driven Housing Project (projet du Gouvernement sri-lankais promouvant la reconstruction par les propriétaires)
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
MoU	Memorandum of Understanding (protocole d'accord préalable à la signature d'une convention)
NEHRU	North East Housing Reconstruction Unit (unité de reconstruction nord-ouest)
NHDA	National Housing Development Authority (service national de développement foncier)
PDI	Personnes déplacées internes
RADA	Reconstruction and Development Agency (agence de reconstruction et de développement, a succédé à la TAFREN)
RT	responsable technique
SDis	secrétaire de district
SDiv	secrétaire de division
TAFREN	Task Force for Rebuilding the Nation (force spécialisée pour la reconstruction de la Nation)
THRU	Tsunami Housing Reconstruction Unit (unité de reconstruction des logements détruits par le Tsunami)
VRC	Village Rehabilitation Committee (comité villageois de reconstruction)

Synthèse

1. Introduction

Le tsunami qui a frappé l'Asie du sud-est le 26 décembre 2004 est l'un des plus grands désastres de l'histoire récente. Le Sri Lanka, qui venait de traverser 20 ans de guerre civile, était parmi les pays les plus durement touchés. Les dons destinés à l'aide d'urgence et à la reconstruction après le tsunami se sont élevés à \$13,5 milliards. Jamais encore une somme pareille n'avait été réunie en si peu de temps pour venir en aide aux victimes d'une catastrophe. Une fois que les besoins les plus urgents ont été couverts, la recherche d'abris permanents pour les rescapés et la reconstruction des maisons détruites ou endommagées sont devenues les principales préoccupations. La prolifération des acteurs a posé des défis inédits en matière de coordination, alors qu'un grand nombre d'intervenants s'investissaient dans l'aide à la reconstruction (TEC 2006). Le consortium suisse (CS) a alloué un total de CHF 21 millions, qui ont servi à aider plus de 10 500 ménages vivant dans les districts de Matara, au sud, et de Trincomalee au nord-est du pays. Plus de 90% des fonds du CS sont allés directement aux bénéficiaires et aux opérations sur le terrain et à peine 9.7% ont servi à couvrir les coûts de personnel - un chiffre exceptionnellement bas.

Deux approches ont prévalu en matière de construction de logements permanents dans le secteur de la construction d'abris. L'une des deux options choisies par le Gouvernement sri-lankais (GoSL) a consisté à fournir aux gens des allocations en liquide leur permettant de reconstruire eux-mêmes leurs maisons sur leurs terres, un projet conçu avec l'aide de la Banque mondiale et financé par une variété de donateurs, dont le CS. Cette approche a été complétée par l'action de diverses agences humanitaires internationales, qui ont fait construire des logements le plus souvent par des entrepreneurs, soit sur des sites de relocalisation soit sur les terres des bénéficiaires. L'approche par allocations en liquide - appelée officiellement « Home Owner Driven Housing Project (HODHP) » - est pilotée par les propriétaires (« owner-driven »). Elle diffère en cela des approches « donor-driven », pilotée par les donateurs, ou « contractor-built », où la construction est gérée par un entrepreneur. Le présent rapport donne un aperçu de la mise en œuvre du HODHP par le CS, évaluée à l'aune des critères standard d'évaluation du CAD/OCDE et basée sur une visite de terrain effectuée en septembre 2008 au Trincomalee, ainsi que sur les conclusions d'une première évaluation intermédiaire (Aysan et al 2006), réalisée en 2006 dans les deux districts.

La politique du GoSL en matière de logements a été déterminante pour la rapidité d'exécution et la nature des travaux de reconstruction. Une mesure imposant une zone tampon de 100 à 200 m de la côte dans laquelle toute construction était interdite à titre préventif a été abandonnée après une année, suite à de nombreuses critiques quant à sa pertinence. Pendant cette première année, décrite comme la phase I, les incertitudes quant à cette zone tampon et la difficulté de trouver des sites de relocalisation appropriés ont entraîné des retards considérables dans la construction d'abris et rendu difficile le dénombrement des bénéficiaires de tel ou tel type d'aide au logement. Pendant la phase II, l'abandon de la zone tampon a permis à davantage de bénéficiaires de récupérer leurs terres et de reconstruire eux-mêmes leur maison.

C'est dans cet environnement complexe que la Direction du développement et de la coopération (DDC), la Croix-Rouge Suisse (CRS), l'Œuvre d'entraide des Eglises Protestantes Suisses (EPER) et la Chaîne du Bonheur (CB) se sont associées pour former le consortium suisse et pour soutenir la politique de reconstruction « owner-driven » du Gouvernement sri-lankais, par un soutien technique et des allocations en liquide conditionnelles, canalisées par le gouvernement. Cette approche était conforme aux principes de la Déclaration de Paris, qui vise « l'harmonisation et l'alignement » de l'aide humanitaire. Le programme de reconstruction par les propriétaires prévoyait la fourniture de USD 2500.- aux propriétaires dont la maison était entièrement détruite (dommage total) et de USD 1000.- à ceux dont la maison était endommagée (dommage partiel). Dès 2006, suite à une forte augmentation du prix des transports, de la main-d'œuvre et des matériaux de construction, les allocations n'ont plus suffi à achever la reconstruction. Pendant la phase II, des fonds additionnels (« top-ups ») ont été fournis aux bénéficiaires dans certaines zones de façon à compenser cette augmentation, portant le total reçu à USD 5000.- par propriétaire.

2. Constatations

Pertinence: La fourniture d'allocations en liquide plutôt que de matériaux de construction ou de maisons construites par des entrepreneurs s'est avérée pertinente, car elle a donné aux bénéficiaires plus de liberté quant au choix de la conception, de la taille des maisons et de la rapidité d'exécution des travaux. La plupart des propriétaires qui ont bénéficié de ce type d'aide se sont dits satisfaits de la qualité des logements, car ils en ont eux-mêmes supervisé la construction. Le succès de cette approche dépendait d'une variété de facteurs, en grande partie présents au Sri Lanka: un marché fonctionnel des matériaux de construction; la disponibilité de la main-d'œuvre; des infrastructures de transport; un système financier pour le transfert de liquidités; des autorités locales à même d'organiser le processus de reconstruction; la capacité de distribuer et de dépenser des liquidités de manière sûre; un régime foncier sûr et la volonté des bénéficiaires de reconstruire leurs propres maisons. La Banque mondiale et le GoSL s'étaient inspirés, pour leur programme de reconstruction pilotée par les propriétaires, du modèle développé pour les personnes déplacées en temps de guerre. Il a été difficile d'atteindre l'objectif d'égalité de l'aide entre les personnes affectées par un conflit et par le tsunami. Les normes imposées par les ONG pour la reconstruction présentaient en effet des différences importantes entre les projets pilotés par les propriétaires ou par les donateurs, instaurant une inégalité financière initiale entre les deux approches, ainsi qu'entre les districts du Nord et du Sud. Malgré ces complications, l'approche HODHP s'est révélée la plus appropriée pour les zones affectées par un conflit, car les gens pouvaient continuer de travailler pendant les périodes d'insécurité, alors que les ONG et les entrepreneurs se montraient réticents à le faire.

Couverture: D'une manière générale, il semble que l'étroite surveillance exercée par le CS ait contribué à assurer un bon ciblage de l'aide et à éviter les discriminations trop criantes basées sur le genre ou l'appartenance ethnique. La rigueur du travail effectué par le consortium et le niveau de transparence atteint grâce à la base de données et aux rencontres collectives avec les autorités locales (au Matara) ont par ailleurs aidé à remédier presque complètement à certaines erreurs de ciblage. Au Trincomalee, on y est parvenu en mettant graduellement en place une structure d'enregistrement et de surveillance plus indépendante. Une autre question importante concernait le devenir des personnes qui ne détenaient pas d'acte de propriété sur le terrain où elles avaient bâti leur maison, ainsi que des locataires et de ceux qui ne possédaient aucun terrain. Ces personnes étaient par définition exclues du projet, qui avait adopté la propriété foncière comme principal critère d'éligibilité. L'une des principales réalisations du CS au Trincomalee a été d'inclure certaines d'entre elles dans le programme, ainsi que d'autres personnes incapables de s'inscrire pour diverses raisons, grâce à un travail de négociation avec les autorités locales. Le consortium aurait peut-être pu faire davantage pour attirer l'attention sur les besoins de ces catégories de personnes et plaider en faveur d'un changement dans la stratégie de reconstruction.

Efficacité de l'aide: Le taux de réalisation a tout d'abord été meilleur pour l'approche pilotée par les propriétaires que pour celle pilotée par les donateurs, surtout dans les zones desservies par le CS, et ce malgré des interruptions dans certaines parties du Trincomalee dues à des conflits armés. Le processus s'est toutefois révélé plus lent qu'il aurait pu l'être, du fait des incertitudes touchant à la zone tampon, de la lenteur du gouvernement à finaliser les listes de bénéficiaires, ainsi que de retards dans la définition d'une stratégie pour les «top-ups». Cet écart a fini par se combler en 2008, les deux approches connaissant une bonne progression. L'allocation initiale de USD 2500.- n'a cependant pas été augmentée assez vite pour protéger les bénéficiaires de l'augmentation des prix. Une décision plus rapide de la part du GoSL aurait pu améliorer considérablement le taux d'achèvement et éviter à beaucoup de recourir à l'emprunt. Les structures de direction du CS en Suisse étaient complexes et ses voies décisionnelles relativement centralisées. Une plus large délégation des compétences décisionnelles au bureau de Colombo et aux bureaux extérieurs aurait permis d'accroître la rapidité et l'efficacité du programme.

Efficiency de l'aide: Des frais administratifs modérés, le recours à des vendeurs de matériaux et à des constructeurs locaux, le travail des propriétaires eux-mêmes, ainsi que la surveillance étroite des travaux par les bénéficiaires ont fait que les maisons bâties par l'entremise du CS l'ont été à moindre coût que par les autres approches. D'une façon générale, l'équipe d'évaluation a estimé que les maisons commanditées par les donateurs ont été deux à trois fois plus coûteuses que celles dont la construction avait été pilotée par les propriétaires. Un autre avantage du HODHP a été que les gens ont reconstruit leurs maisons dans

les zones où ils avaient précédemment vécu, déjà dotées d'infrastructures sociales et matérielles. Dans les zones où la disponibilité de services et d'infrastructures était déjà limitée avant le tsunami, le HODHP a nécessité une aide supplémentaire pour donner accès à des services comme l'approvisionnement en eau et les infrastructures sanitaires. Au Trincomalee, l'absence de ces services a constitué une pierre d'achoppement pendant l'année 2006, mais durant la phase II, la CRS est parvenue à mobiliser les ressources nécessaires. Cet aspect a posé moins de difficultés au Matara, étant donné le surplus de fonds et la volonté d'autres agences de fournir ce type de services.

La surveillance attentive ainsi que le soutien technique et décisionnel du consortium semblent avoir amélioré l'efficacité du projet tout comme les taux de réalisation. Tous les partenaires HODHP et les partenaires nationaux ont grandement apprécié l'approche du CS, la considérant comme le modèle de mise en œuvre le plus efficace. On aurait néanmoins pu accroître encore son efficacité en libérant quelques capacités supplémentaires pour la surveillance et l'appui sur le terrain.

Impact: Le programme original du CS ne visait pas en premier lieu à accroître les capacités, mais cet objectif a graduellement gagné en importance. Promouvoir le bon fonctionnement et la surveillance efficace du programme a exigé des bureaux du CS qu'ils renforcent les capacités techniques (par la formation et la fourniture de manuels) et matérielles (deux-roues, ordinateurs, matériel de bureau) des autorités locales. Les bureaux du CS ont également mis sur pied une base de données pour l'enregistrement des bénéficiaires dans les deux districts. Au Matara, l'augmentation des capacités et la promotion de la propriété par les partenaires gouvernementaux locaux étaient explicitement recherchées et ont été mises en œuvre avec succès. Au Trincomalee, il a été nécessaire pour améliorer l'efficacité du programme d'organiser une mise en œuvre plus indépendante, du fait des difficultés rencontrées au niveau des capacités et de l'engagement des partenaires gouvernementaux et qui rendaient difficile le développement des capacités locales. Le HODHP n'avait pas défini de critères sociaux pour la sélection des bénéficiaires. Quant au CS, il n'avait pas lui-même initié de surveillance particulière ou d'analyse des contraintes liées aux questions de genre. Au Trincomalee, une attention accrue a été vouée à l'identification des cas vulnérables et des problèmes de genre. Une surveillance plus systématique des contraintes liées au genre et des autres groupes vulnérables comme celui des sans terres et des locataires, en tant que partie intégrante du programme, aurait permis d'identifier ces cas particuliers et contribué à leur inclusion précoce dans le programme. D'une façon générale, dans les interviews menées par l'équipe d'évaluation, les ménages dirigés par une femme n'ont pas semblé préférentiels en termes d'accès au travail, d'achat de matériaux et de conformité des constructions. «Reconstruire mieux qu'avant» était l'un des objectifs du programme de reconstruction après le tsunami. Au Sri Lanka, certaines ONG ont construit ou alors plaidé en faveur de constructions surélevées, en guise de protection contre de futurs tsunamis, mais ce modèle n'a pas été largement préféré aux styles traditionnels. Le Sri Lanka n'étant pas souvent touché par de grandes catastrophes naturelles, les mesures de sécurité et de qualité imposées par le CS étaient suffisantes pour faire face aux événements coutumiers de la région. L'approche pilotée par les propriétaires a aussi facilité la surveillance étroite de la qualité des constructions. Dans les pays à forte probabilité de catastrophe, il serait souhaitable d'imposer des mesures supplémentaires de sensibilisation et d'entraînement aux mesures de sécurité.

Interconnexion: La décision du CS de s'engager au sein d'un programme gouvernemental avec d'autres acteurs internationaux plutôt que de mettre en œuvre ses propres projets bilatéraux répond exactement aux exigences de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide humanitaire et à ses objectifs d'harmonisation et d'alignement. L'obéissance à ces principes a permis d'assurer un certain niveau de cohérence entre les contributeurs au HODHP, un élément précieux dans un contexte caractérisé par une multitude d'acteurs et une surabondance de fonds destinés à la construction de logements. De l'avis de l'équipe d'évaluation, malgré les frustrations et les difficultés rencontrées, les avantages de l'intégration dans un programme piloté par le Gouvernement national ont vraisemblablement surpassé les inconvénients. Le CS a peut-être raté une occasion d'établir des liens plus étroits avec le North East Housing Reconstruction Program (NEHRP), qui est en charge du programme de relogement des personnes déplacées internes, et qui a construit un nombre important de maisons au Trincomalee. Le NEHRP a repris à son compte la base de données développée par le CS et, à la différence des autorités locales, il a les capacités techniques nécessaires pour sa mise à jour électronique. Les échanges mis en place au début n'ont pas été poursuivis.

3. Conclusions

- Dans un contexte opératoire complexe et difficile, le programme du CS a permis de fournir dans des délais raisonnables l'assistance financière et technique nécessaire pour aider les bénéficiaires à reconstruire leurs habitations.
- Dans un contexte où les gens sont par tradition impliqués dans la construction de leurs habitations et où les marchés fonctionnent, l'approche basée sur les allocations en liquide dans le cadre du programme de reconstruction piloté par les propriétaires était viable d'un point de vue social, financier et technique.
- Par rapport à l'alternative que constituent les maisons construites par les donateurs, le HODHP s'est avéré largement plus efficace et plus rentable. Le CS aurait pu mener à bien le programme même plus vite si le GoSL avait pu prendre plus rapidement certaines décisions clés en matière de construction d'abris.
- Les difficultés survenues durant la mise en œuvre du programme, comme l'insuffisance de l'aide aux personnes particulièrement vulnérables ne possédant ni terres ni acte de propriété, ou comme l'impossibilité de terminer les maisons du fait de l'augmentation des coûts de construction, ont été reconnues comme telles et surmontées.
- Les bénéficiaires se sont montrés satisfaits du programme et les autorités comme les partenaires ont considéré l'approche du HODHP adoptée par le CS comme particulièrement efficace. Aux niveaux du district et de la division, les équipes du CS sur le terrain sont parvenues à effectuer un certain nombre d'ajustements dans le programme, de façon à en améliorer la qualité, l'équité et la transparence et en accroître l'efficacité.
- La base de données du CS et l'aide à la surveillance du programme ont été déterminantes pour améliorer le ciblage, réduire le nombre de cas d'inclusion ou d'exclusion infondés et les risques de corruption, ainsi que pour accélérer le processus de mise en œuvre. Nombre de partenaires et d'instances gouvernementales locales ont apprécié et adopté la base de données, même si l'on peut douter de leur capacité à l'entretenir sur le long terme. Le développement des capacités des partenaires officiels locaux a particulièrement bien fonctionné au Matara, alors qu'il a fallu revenir en arrière au Trincomalee pour permettre la réalisation des travaux de reconstruction dans les délais par une mise en œuvre plus directe.
- L'impératif de «reconstruire mieux qu'avant» joue un moins grand rôle au Sri Lanka que dans d'autres pays touchés par le tsunami, étant donné qu'il n'est que rarement affecté par des catastrophes à grande échelle. L'amélioration de la qualité des nouvelles maisons contribuera dans une certaine mesure à améliorer la sécurité. Un accent plus marqué sur la protection contre les catastrophes naturelles exigerait que l'on inclue dans le programme de nouveaux volets comme la sensibilisation et l'entraînement de la population à la prise de mesures de sécurité.
- Les inégalités entre le nord et le sud ainsi qu'entre les victimes du tsunami et les personnes déplacées internes sont appelées à perdurer alors que les différences entre les approches «owner-driven» et «donor-driven» s'estompent.
- Le consortium en tant que nouvelle idée a bien fonctionné dans la situation présente et a permis aux partenaires associés au sein du programme CfRR de développer leurs capacités. Travailler au sein d'un consortium a réduit la visibilité des partenaires, le programme étant généralement associé à la DDC et, au Trincomalee, de plus en plus avec la CRS. Des insignes apposés aux maisons reconstruites avec l'aide du consortium portaient la mention «To the 'People of Switzerland' in support of the people of Sri Lanka» (à la population suisse, qui a porté secours à la population du Sri Lanka). L'approche était nouvelle et empreinte d'une réserve de bon aloi, par rapport à la prolifération des sigles d'agences humanitaires dans les zones touchées par le tsunami, mais elle réduisait la visibilité des organisations regroupées au sein du consortium.

4. Recommandations

Les constatations faites dans le cadre de l'évaluation finale ont montré que le CS avait pris bonne note des conclusions de l'évaluation intermédiaire de 2006 et qu'il avait pris des mesures visant à mettre en œuvre nombre de recommandations faites alors. Parmi les réalisations les plus importantes, malgré certains retards, le consortium est parvenu à convaincre les partenaires de compléter les allocations originelles et a aidé les bénéficiaires à parachever leurs maisons. Au Trincomalee, il a également investi des efforts considérables pour permettre la prise en compte des locataires, des personnes sans terres et d'autres personnes en situation de détresse qui n'avaient pu s'inscrire en tant que bénéficiaires. Un certain nombre de recommandations n'ont pour l'instant pas pu être suivies. Celles-ci et un certain nombre d'autres recommandations formulées dans le cadre de l'évaluation finale mettent en lumière les enseignements à tirer de cette expérience au Sri Lanka, dont les membres du CS devront tenir compte dans l'élaboration des futurs programmes.

1. L'approche pragmatique qui s'est révélée efficace au Sri Lanka devrait être reconduite en tant que point de départ des futurs programmes CfRR, tout comme les coûts de fonctionnement extrêmement bas.
2. Dans toute la mesure du possible, il convient de soutenir les programmes gérés par le gouvernement national, conformément aux principes d'harmonisation et d'alignement inscrits dans la Déclaration de Paris et de développer les capacités des autorités compétentes.
3. Lorsque les circonstances s'y prêtent, le poids et l'expérience sur le terrain des partenaires du CS devraient servir à défendre comme à influencer les stratégies de reconstruction après une catastrophe menées par les gouvernements locaux ou nationaux et par d'autres donateurs.
4. Il convient de porter dès le départ une attention spéciale aux groupes marginalisés. Il faut en assurer un suivi attentif et leur fournir un soutien lorsque nécessaire.
5. Lorsque plusieurs approches coexistent en matière de reconstruction, le principe d'égalité entre les bénéficiaires des différents programmes devrait prévaloir et être défendu devant les autorités et les autres organisations, en particulier dans les zones de conflit.
6. Il convient d'assurer la surveillance constante du fonctionnement des marchés, du prix des matériaux et de la main-d'œuvre, ainsi que de la sécurité des mécanismes d'approvisionnement, afin de s'assurer que les conditions présidant à l'adéquation des allocations en liquide continuent d'être assurées et de prévenir l'érosion de la valeur des liquidités. Les programmes doivent être suffisamment flexibles pour permettre leur ajustement à des circonstances en constante mutation et permettre notamment de corriger le montant des allocations pour faire face à une augmentation des prix.
7. Tout en conservant le caractère tout en simplicité de l'approche CfRR, il ne faut pas négliger d'évaluer les besoins en matière d'infrastructures et de services sociaux.
8. Dans les pays exposés à des risques importants de catastrophe naturelle, il convient d'assortir l'approche CfRR d'un soutien technique plus appuyé et d'un suivi plus attentif afin d'assurer une reconstruction plus sûre. Il faut en outre envisager de sensibiliser et de former les propriétaires de maisons et le secteur de la construction aux techniques de reconstruction sûres.
9. Les enseignements tirés de notre intervention au Sri Lanka dans le cadre du HODHP apporte une certaine valeur ajoutée à l'expérience pratique de la DDC, expérience qu'il convient de partager avec les autres personnes et organisations engagés dans l'aide humanitaire. Il pourrait également s'avérer bénéfique pour les opérations futures de passer en revue les expériences accumulées par la DDC, la BM, la KfW et la BASD dans diverses situations post-désastre et de les combiner avec celles du programme CfRR.
10. Il serait souhaitable que le consortium suisse conduise une évaluation interne de la présente coopération, afin de tirer les enseignements découlant de ce modèle de consortium pour les futurs partenariats et d'accroître son efficacité notamment dans le domaine de la prise de décisions.