

Document de Bruxelles

L'après-Mitch: propositions d'une ONG européenne au Sommet de Stockholm sur la reconstruction et le développement en Amérique centrale

Bruxelles, 11 mai 1999

Le Document de Bruxelles est le fruit d'un vaste processus d'analyse, de réflexion et de consultation entre des douzaines d'ONG (d'Europe et d'Amérique centrale) et d'autres acteurs (agences internationales, gouvernements nationaux, pouvoirs locaux, etc.). Il récapitule les principales propositions présentées par les ONG membres de VOICE (Voluntary Organizations in Cooperation in Emergency) lors du Sommet de Stockholm sur la reconstruction et le développement en Amérique centrale.

Les principales étapes du processus sont le Séminaire sur la stratégie [✱] intitulé "L'après-Mitch: de l'urgence au développement", organisé par VOICE à Bruxelles les 17 et 18 mars 1999; l'élaboration des conclusions des groupes de travail du séminaire sur la santé de base (coordinateur: Dieter Müller, Medico international), l'aide alimentaire et la sécurité alimentaire (coordinateur: Robert Hynderick, Euronaid), le logement et l'infrastructure (coordinateur: Carlo Tassara, CISP); une grande consultation auprès de toutes les ONG ayant pris part au séminaire et l'organisation de deux réunions à Bruxelles avec divers fonctionnaires de la Commission européenne (DGIB, DGVIII/A/4 et ECHO) le 21 avril et le 6 mai 1999. Parallèlement, il est important de montrer que la teneur du Document de Bruxelles est parfaitement conforme à la Déclaration des coordinations nationales et des réseaux régionaux de groupes de la société civile sur la reconstruction et la transformation de l'Amérique centrale (Tegucigalpa, Honduras, 22 avril 1999).

- **Introduction**
- **Recommandations d'ordre général pour la conception des modèles et des politiques de développement**
- **Questions spécifiques**

Introduction

Le meilleur diagnostic de l'incidence néfaste de l'ouragan Mitch revient à un paysan du Nicaragua qui a dit ceci : "J'ignore si le Nicaragua est revenu vingt ans en arrière, mais moi, oui!". Cette parole montre clairement que le développement humain en Amérique centrale devra avant tout prendre en considération les gens et non simplement l'infrastructure. Les pays touchés étaient déjà extrêmement pauvres avant l'ouragan. La

tragédie actuelle peut être l'occasion d'essayer d'éviter que ce type de situation ne se reproduise, ou semer les graines de futures tragédies plus graves encore.

La reconstruction représente, notamment pour les pays d'Amérique centrale qui pâtissent des conséquences de l'ouragan Mitch, une opportunité historique d'assumer le fait que les menaces naturelles font partie intégrante de la vie quotidienne dans cette région et également le fait que la transition vers le développement durable doit nécessairement prendre en compte la prévention et l'atténuation des effets des catastrophes naturelles comme concepts essentiels pour réduire la vulnérabilité. D'une part, il convient de repenser les politiques et les modèles de développement et, d'autre part, les méthodologies et les priorités opérationnelles ayant abouti à l'accumulation de ces faiblesses et vulnérabilités.

D'où la nécessité de mettre au point une stratégie de reconstruction. Ce sont les groupes de population les plus vulnérables qui vivaient dans des régions à haut risque que l'ouragan Mitch a le plus durement frappés. Cela appelle l'attention sur l'inadéquation de la gestion globale de la région due au manque d'une politique et d'une réglementation appropriées du régime foncier. C'est la raison pour laquelle la reconstruction doit englober une analyse de la région et une planification régionale particulièrement axées sur l'amélioration de la gestion des ressources en eau et sur la répartition des habitats urbains et ruraux.



Recommandations d'ordre général pour la conception des modèles et des politiques de développement

1. Par souci d'efficacité et pour garantir que les résultats recherchés seront réalisés, un processus de reconstruction doit impliquer tous les acteurs concernés. Dans le cas présent, nous estimons qu'il est extrêmement important de saisir l'occasion d'accroître l'autonomie, de renforcer les administrations (notamment les conseils municipaux) et de leur fournir les instruments (techniques, budgétaires, etc.) qui leur permettront d'être les véritables protagonistes du processus de reconstruction. A cette fin, il faut que les donateurs et les ONG établissent un cadre stratégique de référence commun afin d'appeler tous les Etats d'Amérique centrale à étendre le processus de démocratisation, de manière à encourager une réelle démocratisation et à donner un rôle essentiel aux conseils municipaux et aux organisations locales de la société civile.
2. Le processus de reconstruction doit à la fois être précédé et accompagné d'une politique foncière efficace, fondée sur une analyse et une planification de l'utilisation des sols et offrant un espace adéquat pour s'attaquer aux questions stratégiques comme par exemple, la gestion des ressources en eau (dont le défaut a été un facteur fondamental aggravant les effets de l'ouragan) ou la répartition des sites d'habitation et des services dans les zones urbaines et rurales. C'est une condition préalable à tout projet raisonnable de relogement des victimes et elle doit donc faire l'objet d'une priorité dans les programmes des gouvernements nationaux de la région et dans les relations entre les gouvernements et les bailleurs de fonds .
3. Pour que les projets fonciers aient plus d'effets, nous estimons qu'ils doivent être définis, planifiés, mis en oeuvre, suivis et évalués avec la participation directe d'un ou plusieurs partenaires locaux.

4. Dans le même objectif, nous pensons qu'il convient de promouvoir la création d'instances pour coordonner l'information et les activités entre tous les acteurs (nationaux et internationaux) intervenant dans le même pays ou la même région.
5. Les projets concrets sur le terrain doivent prendre en considération la valeur des personnels locaux et encourager leur utilisation et, dans la mesure du possible, des formes instructives, coopératives d'échange entre différents pays d'une même région.
6. La complémentarité entre l'approche sectorielle (logement, réactivation de la production, santé, éducation, etc.) et l'approche régionale (politique concertée et planification pour chaque unité administrative) constitue un outil méthodologique fondamental pour assurer la réussite des activités déployées.
7. Les zones rurales, les segments les plus pauvres de la population et les groupes les plus vulnérables (paysans, groupes marginalisés en milieu urbain, femmes, enfants, personnes âgées, malades, minorités ethniques, etc.) sont dans la plupart des cas les plus touchés par les effets de Mitch et d'évènements similaires. En conséquence, nous considérons qu'il est indiqué de donner la priorité aux secours d'urgence, à la remise en état et au développement dans l'intérêt de ces zones et de ces groupes cibles.
8. Il y a lieu d'assurer un continuum entre les secours d'urgence, la remise en état et la coopération au développement, en tenant compte du travail effectué auparavant par les ONG et en utilisant le mieux possible les ressources disponibles. A cet égard, il est proposé de dresser des plans d'ensemble pour des secteurs et des zones géographiques, et de les fonder sur un diagnostic de leurs besoins, avec la participation des différents groupes de la société civile et en tenant compte des mécanismes locaux. Ces plans devraient présenter:
 - a. une approche régionale (décentralisation, rôle des conseils municipaux, etc.) propre à renforcer le processus de démocratisation déjà entamé avant l'ouragan Mitch et à éviter que les aides ne se chevauchent et ne soient excessives dans certains endroits ;
 - b. une continuité là où une intervention a eu lieu pendant la phase d'urgence;
 - c. les divers groupes cibles (approche par sexe, groupes vulnérables de la population, etc.);
 - d. un large éventail d'activités intégrées et complémentaires (santé physique et mentale, hygiène, nutrition, logement, salubrité de l'environnement, etc.);
 - e. participation d'acteurs impliqués à tous les niveaux (diagnostique, planification, gestion et évaluation);
 - f. soutien des représentants de la société civile aux niveaux local et régional;
 - g. renforcement de la capacité (comprenant des aspects de prévention des catastrophes naturelles) et renforcement institutionnel des différents acteurs et instances (également en prévision de futures urgences);
 - h. un accroissement à moyen terme des ressources pour prévenir les catastrophes et organiser un système de défense civil efficace impliquant les communautés dans un système d'alerte rapide. A cet égard, les processus d'organisation de la communauté et de renforcement de la capacité devraient faire partie intégrante des activités de préparation et de prévention des catastrophes.

9. En bref, pour que la coopération soit efficace, il est important de travailler dans un cadre stratégique dans lequel les divers acteurs exercent leurs activités sur la base d'un " plan par pays " élaboré et arrêté au préalable.
10. Dans ce cadre, tous les bailleurs de fonds devraient:
 - a. faire pression en vue d'une réforme des systèmes de propriété des terres et des régimes fonciers (aménagement urbain et rural), qui, depuis Mitch, s'avère encore plus nécessaire. A cet égard, il faut tenir compte du fait que les projets et programmes mis à exécution jusqu'ici n'ont pas été très efficaces
 - b. faciliter les processus administratifs de décision et de paiement. Ici, il est important de montrer que certains donateurs, comme par exemple ECHO (département d'aide humanitaire de la Communauté européenne), disposent de procédures plus souples et rapides et que d'une manière générale leur réponse à la première phase de l'urgence était bien préparée ;
 - c. décider d'englober des éléments de relance de l'agriculture dans leur intervention humanitaire d'urgence ;
 - d. préciser clairement quels fonds sont accessibles aux ONG (aux niveaux international et national) et quelles conditions régissent leur utilisation.

Questions spécifiques

Santé de base

1. Nous prenons la santé au sens large, telle qu'elle est définie par la Conférence de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) d'Alma Ata: la santé est plus que l'absence de maladie et la présence de services médicaux, aussi elle ne peut être dissociée d'aspects comme les conditions sanitaires, l'alimentation, des conditions décentes de logement, la santé mentale, etc.

2. Au niveau pratique, il convient donc de continuer à mettre l'accent sur la prévention et la lutte contre les épidémies : veiller à ce qu'il y ait une utilisation rationnelle des médicaments essentiels (en utilisant par exemple la " liste des médicaments essentiels " de l'OMS) ; faire entrer en ligne de compte les besoins en aliments complémentaires (relation mère-enfant, personnes âgées, etc.) ; renforcer la capacité du personnel paramédical et des personnels associés à la gestion des programmes et projets au niveau municipal / local ; s'occuper de la santé mentale de la communauté (renforcement de la capacité du personnel local, des groupes d'entraide) et des personnes invalides (réadaptation).

3. Dans ce contexte, il est capital, lors du lancement des programmes, de tenir compte des niveaux opérationnels différents (organismes, personnel infirmier, médecins, postes et centres de santé, hôpitaux des premier, second et troisième niveau).

Aide alimentaire et sécurité alimentaire

L'ouragan Mitch a principalement touché les terres qui, sur les coteaux et sur les pentes le long des lits des rivières, étaient occupées par des petits fermiers. Une politique de sécurité alimentaire cohérente et durable peut aider les communautés les plus pauvres à réaliser un haut niveau de développement autonome et à se préparer

aux catastrophes naturelles. Dans cette situation, il n'est pas indiqué d'appuyer les importations massives de produits alimentaires d'origine extérieure. De même, il est extrêmement important d'englober dès le départ des éléments de relance agricole et de développement durable dans les opérations d'urgence.

a. Besoins alimentaires à court terme

1. On a estimé que l'approvisionnement alimentaire était l'une des nécessités les plus cruciales. Les besoins alimentaires demeurent un problème dans certaines zones. Une certaine prudence est tout de même indiquée dans la mesure où des distributions massives pendant la saison des semailles pourraient également produire un effet dissuasif sur les agriculteurs. Bien que la chute des prix dans certaines zones ne soit pas en soi une mauvaise chose (dans la mesure où elle peut contrebalancer la spéculation des intermédiaires et entreprises de commercialisation), elle doit être contrôlée de manière appropriée. A cet égard, il vaudrait la peine d'étudier la possibilité de soutenir les petits producteurs des zones qui n'ont pas été touchées par l'ouragan et de leur acheter les denrées alimentaires nécessaires dans le cadre des opérations d'aide.
2. Bien que des denrées alimentaires aient été fournies à temps par le biais du Programme alimentaire mondial, elles ont été mal distribuées. Il a été difficile d'accéder à certaines zones, en raison soit d'obstacles physiques liés à l'endommagement des infrastructures, soit d'obstacles d'ordre politique (le fait que certains gouvernements n'étaient pas disposés à coopérer avec des instances locales contrôlées par des parties d'opposition). En outre, dans certains cas, les zones couvertes par le PAM n'étaient pas celles qui en avaient le plus besoin. Cela souligne la nécessité d'identifier avec plus de précision les zones cibles et de mieux coordonner l'aide alimentaire.
3. Pour éviter une situation de dépendance inacceptable, il est indispensable d'intégrer l'aide alimentaire comme élément d'appui temporaire dans les activités conçues pour relancer la production agricole.

b. Sécurité alimentaire à long terme

1. Il convient de planifier l'intervention stratégiquement dans la perspective d'un développement durable et intégral qui tienne compte de la situation politique de chaque pays et sans exclure les groupes en état de précarité.
2. Comparés à la perte de la capacité productive et de l'autonomie des petits producteurs agricoles, hommes et femmes, les dégâts matériels sont d'ordre secondaire. C'est la raison pour laquelle ces producteurs doivent bénéficier d'une aide afin de pouvoir recouvrer leur autonomie le plus rapidement possible. A titre d'exemple, l'utilisation de fonds locaux générés par le biais des programmes de l'UE pour convertir la dette extérieure n'est guère claire. Il est proposé que ces fonds servent à renforcer et à appuyer les projets de sécurité alimentaire.
3. Une intervention en matière de sécurité alimentaire doit être variée et, outre la fourniture de semences, d'outils et d'autres matériels, elle devrait comporter les éléments suivants :
* La gestion des ressources naturelles, notamment la remise en état des pentes proches des rivières et la gestion des ressources en eau dans les collines, et la mise en oeuvre de programmes de création de peuplements forestiers et de reboisement ;

- * Le renforcement des moyens d'action sur le plan social et structurel des communautés locales, en tenant compte des techniques traditionnelles, pour augmenter leur capacité d'adaptation et de préparation aux catastrophes ;
- * Des programmes de crédit et de micro-crédit en tandem avec les mécanismes nécessaires d'aide et de formation;
- * Des programmes de création d'emplois, notamment dans le secteur rural, et tenant compte également des secteurs qui ne sont pas directement liés à l'agriculture;
- * Renforcer les économies des ménages en tenant compte de la répartition du travail et des ressources au sein de la famille / du ménage ;
- * S'attaquer au problème de l'insécurité alimentaire dans les villes par des programmes de développement des petites et moyennes entreprises, des programmes de création d'emploi et d'éducation.

Logement et infrastructure

1. Pour reconstruire des logements, les ONG et les bailleurs de fonds devront faire cas de deux points très importants. Premièrement, lorsqu'il n'est pas possible de garantir d'emblée les ressources nécessaires pour construire des logements raisonnablement spacieux et bien équipés, il pourrait être judicieux d'encourager une démarche du type " reconstruction progressive ". Il s'agirait de commencer à construire des logements suivant des normes minimums acceptables. Cette démarche pourrait être complétée par la mise en commun de matériaux, par l'apport d'une aide technique et d'une aide à la formation, la construction de logements par leurs futurs occupants, etc. Cela ouvrirait la voie qui permettrait aux bénéficiaires d'améliorer et d'agrandir leurs logements à moyen et court terme. Deuxièmement, il n'est en aucun cas indiqué que des acteurs extérieurs se chargent de l'achat des terrains nécessaires. Au contraire, cela pourrait comporter le risque d'encourager la spéculation et plus grave encore, de déléster les gouvernements nationaux de ce qui relève de leurs responsabilités. Néanmoins, les Etats donateurs devront certainement mettre sur la table des négociations la question de la désignation et de la préparation des emplacements nécessaires au logement. Une possibilité intéressante pourrait être de proposer un " échange " aux Etats donateurs aux termes duquel ils pourraient remettre une partie de leur dette nationale en échange de quoi ceux-ci prépareraient ces emplacements.
2. Parallèlement, il est important d'appuyer le rétablissement des services de base comme l'infrastructure de distribution d'électricité, les communications, les écoles, les centres de santé et les centres d'intérêt local.
3. Et, bien que les aspects suivants soient moins visibles, il conviendrait de ne pas oublier la remise en état et/ou la reconstruction: a) de l'infrastructure rurale essentielle à la relance de la production agricole (chemins d'accès aux zones de production, clôtures pour les cultures et l'élevage du bétail, centres de stockage et de préparation des produits, marchés, systèmes d'approvisionnement en eau pour l'irrigation, drainage, etc.); b) des stations hydrographiques et météorologiques implantées en zones rurales et qui sont un outil d'importance capitale pour l'observation et les prévisions météorologiques.

4. En tout état de cause: a) il convient d'utiliser des matériaux de construction et une technologie appropriés et durables afin de ne pas accroître la dépendance des pays touchés; b) il serait judicieux que les donateurs et les ONG utilisent des " modules " de logement standards ou au moins similaires qui, vu la diversité des aides mises en oeuvre, permettraient d'éviter une injustice grave et une concurrence plus ou moins sévère entre les bénéficiaires pour garantir leur participation aux programmes offrant des logements plus spacieux ou plus avantageux.
5. Une autre priorité pratique, qui parallèlement comporte sans nul doute d'innombrables conséquences méthodologiques, est d'identifier correctement les bénéficiaires des projets à réaliser et notamment les groupes et les individus qu'il y a lieu d'inclure dans les programmes de reconstruction des logements. Il importe donc de pouvoir compter sur une coopération authentique et totale de la part des autorités locales et des organisations de base.
6. Il est important d'adopter une approche par sexe pour garantir la participation pleine et entière des femmes, même dans les programmes de reconstruction des logements qui sont traditionnellement considérés comme un domaine masculin.

L'action des ONG européennes

1. Les ONG doivent faire entrer en ligne de compte la situation et les structures locales actuelles. Elles doivent se coordonner et pratiquer davantage l'échange d'information et elles doivent faire des propositions constructives pour les bailleurs de fonds en ce qui concerne les critères qu'il conviendrait d'appliquer.
2. En outre, il convient d'encourager la création et/ou la consolidation d'instances pour coordonner l'information et les activités entre ONG intervenant dans le même pays ou la même zone. Néanmoins, pour faciliter davantage cette coopération, sur base de l'expérience actuelle, il pourrait être utile d'encourager une action commune entre différentes ONG pour concevoir et mettre en oeuvre des programmes dans une approche intégrée reliant les divers projets opérationnels.
3. De plus, les ONG doivent attacher encore plus d'importance à l'adoption de moyens mieux appropriés pour garantir la visibilité de l'action européenne en Amérique centrale et la diffusion de l'information sur les origines de ressources et, en Europe, la participation et la solidarité de la société civile européenne.
4. Considérant que la Commission européenne (Direction générale des relations extérieures, DG IB) avait décidé de donner aux secteurs de l'éducation et de la santé la première priorité et gardant à l'esprit que les secteurs du logement et de la production revêtent une importance capitale pour le développement durable dans la région, nous demandons aux ONG d'adopter la même vision et de concentrer les propositions qu'elles envoient, tant à leurs propres gouvernements qu'à la Direction générale pour la coopération au développement de l'UE (DGVIII), sur ces derniers secteurs, afin de garantir que ceux-ci soient couverts dans une certaine mesure, malgré les limites institutionnelles actuelles.