

**RAPPORT DE MISSION**  
**CAPITALISATION DES EXPERIENCES DES ONG**  
**LE CAS DU SALVADOR QUATRE MOIS APRES LES SEISMES DE 2001**

**Evaluations itératives avec mini-séminaires**

**Mission n°1**

**juin 2001.**

**Draft n°1**  
**Juillet 2001**

**Jose Carid**  
**Eric Levron**  
**Véronique de Geoffroy**

## TABLE DES MATIERES

<b>RESUME EXECUTIF :</b> .....	<b>4</b>
<b>I. INTRODUCTION</b> .....	<b>6</b>
<b>II. METHODOLOGIE</b> .....	<b>7</b>
A. <i>Composition de l'équipe</i> .....	7
B. <i>Itinéraire de la mission</i> .....	7
C. <i>Personnes rencontrées</i> .....	7
D. <i>Technique d'enquête et restitution</i> .....	8
<b>III. CONTEXTE GENERAL</b> .....	<b>9</b>
A. <i>Etat des lieux du salvador au debut de l'annee 2001</i> .....	9
B. <i>Impacts des tremblements de terre et organisation de l'aide</i> .....	10
C. <i>Le plan de reconstruction</i> .....	11
1) <i>La vision politique</i> .....	11
2) <i>Les grandes lignes du plan</i> .....	11
<b>IV. LES SEISMES ET LES REPONSES DES ONG</b> .....	<b>13</b>
A. <i>Secteur santé</i> .....	13
1) <i>Contexte avant les tremblements de terre</i> .....	13
2) <i>Impact des séismes</i> .....	13
3) <i>Réponse des ONG</i> .....	14
B. <i>L' économie et la sécurité alimentaire</i> .....	16
1) <i>Contexte préexistant</i> .....	16
2) <i>Impact des séismes</i> .....	19
3) <i>Analyse de la réponse des Organisations Internationales et des ONG</i> .....	20
C. <i>Secteur habitat</i> .....	23
1) <i>Contexte préexistant</i> .....	23
2) <i>Impact des séismes</i> .....	23
3) <i>Réponses des ONG et analyse</i> .....	25
<b>V. ANALYSE TRANSVERSALE</b> .....	<b>33</b>
A. <i>Catastrophes naturelles et catastrophes « socio-naturelles »</i> .....	33
1) <i>La catastrophe naturelle, un accident nécessitant une réparation</i> .....	33
2) <i>La catastrophe « socio-naturelle », résultat d'un processus appelant une réponse intégrée</i> .....	33
B. <i>Axes transversaux pour une « reconstruction intégrée »</i> .....	36
1) <i>Connaissance et compréhension du contexte</i> .....	36
2) <i>La participation et organisation</i> .....	38
3) <i>Partenariat et coordination</i> .....	40
C. <i>Hypothèses de travail sur les outils-Qualité pour l'action</i> .....	42
1) <i>Récapitulatif des analyses sectorielles</i> .....	42
2) <i>La Qualité, question de critères ou de processus ?</i> .....	45
<b>VI. CONCLUSION</b> .....	<b>48</b>
<b>VII. ANNEXES</b> .....	<b>49</b>

## LISTE DES ACRONYMES:

**BID:** Banque Interaméricaine de Développement  
**BM:** Banque Mondiale  
**COEN:** Comité d'Urgence National  
**CONASAL:** Comité National Salvadorien  
**FAO:** Food and Agriculture Organisation  
**FFW:** Food For Work  
**FISDL:** Fond d'investissement social et de développement  
**FMI:** Fonds Monétaire International  
**ONG:** Organisations Non Gouvernementale  
**OPS:** Organisation Panaméricaine de la Santé  
**OSI:** Organisation de Solidarité Internationale  
**PAM:** Programme Alimentaire Mondial  
**PNUD:** Programme des Nations Unies Pour le Développement  
**USAID:** United State Agency for International Development

## TERMES ESPAGNOLS UTILISES:

**Albergues:** lieu communautaire de logement temporaire.  
**Asentamiento:** équivalent de "human settlement", lieu d'installation et de construction d'habitat.  
**Bahareque:** technique traditionnelle de construction avec une armature en bois et un remplissage en terre.  
**Champas:** "cabane", barraquement, terme péjoratif couramment utilisé pour désigner une habitation de piètre qualité.  
**Colonia:** unité de vie regroupant plusieurs quartiers.  
**Colonos:** personne vivant plus ou moins légalement sur un terrain qui ne lui appartient pas.  
**Damnificados:** victimes de la catastrophe. Connotation péjorative, sous-entend une certaine dépendance à l'aide extérieure.  
**Empoderamiento:** renforcement des capacités locales, "*empowerment*"  
**Remesas:** sommes d'argent envoyées par la diaspora aux familles restées au pays.

## RESUME EXECUTIF :

Deux ans après la tempête tropicale Mitch qui avait touché partiellement mais profondément le Salvador, cet Etat d'Amérique Centrale a souffert de deux tremblements de terre de haute magnitude, sur une période de trente jours, au début de l'année 2001. Les très nombreuses répliques enregistrées tout au long du premier semestre de l'année ont provoqué deux phénomènes majeurs : la destruction d'un tiers des habitations et l'atteinte à l'ordre psychosocial, déjà précaire, existant. Le Salvador vit depuis des décennies en situation de crise chronique, qui vulnérabilise chaque fois davantage les communautés les plus pauvres du pays.

Cette dernière catastrophe « socio-naturelle » est avant tout un phénomène rural dans la mesure où la majorité des dégâts se situent dans les campagnes, parfois très reculées. Les séismes ont révélé un peu plus l'état de précarité et de vulnérabilité d'un monde qui est devenu subitement visible.

Dans le contexte de libéralisation commerciale et économique, dirigé à une classe dominante, le décalage et les inégalités entre le monde urbain et le monde rural, entre les personnes ayant un réel accès à la citoyenneté et les exclus de tout les services de base se sont révélées un peu plus.

Face à la catastrophe, l'aide de proximité a été la première à se mobiliser. Puis l'aide internationale étatique s'est organisée. A grand coup d'effets d'annonce, des sommes plus ou moins impressionnantes sont dégagées pour le Salvador. Mais cette aide ne signifie pas grand chose pour les populations puisque ces sommes sont calculées en prêts, expertises diverses, réduction des taux d'intérêts sur la dette, etc. Les débats à l'Assemblée Législative tournent aujourd'hui davantage sur la question de l'endettement (facilité par la BID) que sur l'utilisation des fonds reçus pour la reconstruction. Pour Mitch, le Salvador n'a reçu que 25% de l'aide promise. Pour les tremblements de terre, cette somme risque d'être bien en deçà. Le retour de l'appel consolidé lancé par le PNUD est révélateur : moins d'un million de dollars a été reçu face aux quarante millions demandés. Le PAM a connu lui aussi les mêmes difficultés financières.

Néanmoins, les ONG, les OSI et certains grands organismes internationaux ont réagit. Pour certains d'entre eux, la capitalisation des expériences post-Mitch a conduit à modifier nombre de pratiques humanitaires: non-intervention dans les *albergues*, refus de créer de nouveaux centres urbains, versement des fonds en direct à certaines ONG, etc. Cependant, de nombreuses leçons restent à tirer de cette nouvelle catastrophe.

Une partie de la communauté de l'aide est tombée dans le travers du visible et de l'opportunisme face à la manne financière que ce type de catastrophe peut débloquent. Les aspects les plus visibles ont été traités, souvent à la hâte, et au détriment des causes structurelles.

Ainsi, l'habitat est devenu subitement la première préoccupation d'opérateurs n'ayant jamais travaillé sur ce thème. Certaines ONG n'ont pas voulu rester à la traîne d'un mouvement général et se sont éloignées de leur vocation première. Pourtant, le rôle de « facilitateurs » ou d'accompagnement autour de la question de l'habitat est essentiel.

Les modes d'intervention sur la question de l'habitat se caractérisent par leur grande diversité. La qualité des programmes est quant à elle très variable, selon la réflexion autour du concept de l'habitat, la réalité du travail participatif et selon la qualité des partenariats entrepris afin d'apporter une réponse multi-facette au problème.

L'autre domaine de prédilection des intervenants "post-catastrophe" est la santé mentale. Véritable phénomène de mode dans le milieu de la coopération internationale, il est lui aussi victime de réels vides méthodologiques et d'une absence de capitalisation des expériences des acteurs humanitaires. Si l'intervention des ONG au moment fort de l'urgence pour aider les

familles à évacuer le traumatisme est utile, les projets entrepris cinq à six mois après la catastrophe peuvent paraître moins justifiés. Ce type de projet ne pouvant être « auto-suffisant », ils risquent de créer un nouveau besoin au sein des populations et de surcharger un peu plus un système de santé déjà déficient. De plus, les causes structurelles des troubles psychosociaux sont bien souvent les conditions de vie déplorables plutôt que des « troubles de l'auto-estime » nécessitant un lourd travail psychothérapeutique.

Troisième axe thématique de notre étude, la sécurité alimentaire et économique, a connu des problèmes de *monitoring* en raison d'un manque de ressources humaines, de la difficulté d'évaluer les dégâts dans certaines zones (en raison d'un manque d'organisation communautaire) et de l'approche partisane du Secrétariat National de la Famille (organisme étatique chargé de la logistique pour la distribution alimentaire). La pertinence de certains projets de Food For Work est elle aussi en question. Le manque de prise en compte du calendrier agricole à parfois bouleversé les activités génératrices de revenus. Pourtant, ces dernières semblent être déterminantes dans le processus de reconstruction. S'il existe un certain consensus sur l'importance de l'appui technique et financier des micro et petites entreprises, les moyens déployés par la communauté internationale pour cela paraissent insuffisants.

Enfin, une analyse transversale de la situation montre que les questions de coordination, de participation communautaire comme outil d'*empoderamiento*, d'analyse des vulnérabilités structurelles et de compréhension des contextes restent encore trop souvent écartées au profit de l'action dans l'urgence et de la faisabilité financière des projets.

Au regard de cette première capitalisation sur les expériences humanitaires au Salvador , quatre mois après les séismes, les mécanismes de passage de l'urgence au développement ne sont pas garantis. La capitalisation des expériences et la réflexion sur la qualité des actions entreprises reste un chantier de première importance auquel tous les acteurs sont invités à participer.

## I. INTRODUCTION

Le 13 janvier 2001, un premier séisme secoue durement le Salvador. Un mois plus tard, le 13 février, un deuxième tremblement de terre fini de détruire des milliers d'habitations déjà fragilisées dans diverses régions du pays. L'inquiétude grandit, dans certaines zones, les populations frôlent la panique, les nerfs usés par les secousses sismiques à répétition. On regarde les volcans avec inquiétude de peur qu'ils ne se réveillent. L'état d'urgence nationale est décrété.

Dès les premières heures, à la suite de ces séismes, la solidarité de proximité se déclenche spontanément. Parents, voisins, amis se mobilisent et les premiers secours sont acheminés vers les zones les plus touchées. Les ONG présentes sur place réagissent et un premier élan se met en place et commence à se structurer. De façon inégale, les mairies tentent de s'organiser, débordées et parfois elle-mêmes durement touchées. Elles essaient de parer au plus pressé, recensent les dégâts, distribuent les secours qui commencent à arriver depuis le gouvernement central. Dans les jours qui suivent, peu à peu, les Comités d'Urgence se structurent pour centraliser les informations, canaliser les aides et coordonner les activités qui affluent sur les lieux.

Dans le même temps, en Inde, un séisme touche fortement la province du Ghujarat. Les médias ne savent plus quelles images présenter et l'impact des tremblements de terre du Salvador ne sera que partiellement médiatisé au niveau international. Mais les images retransmises se ressemblent étrangement ; maisons détruites, villages abandonnés, des milliers de personnes sans abris. Dès lors, la solidarité internationale commence à réagir. Les Organisations Internationales déclenchent leurs mécanismes d'aide en cas de catastrophe et les premiers fonds de la communauté internationale sont débloqués. Certains Etats envoient leurs équipes de secours et de nouvelles ONG arrivent sur le terrain pour évaluer les dégâts et mettre en place des actions humanitaires.

En Octobre 1998, l'ouragan Mitch avait fait des ravages dans cette zone de l'Amérique

Centrale. Le Nicaragua et le Honduras, mais aussi le Salvador se souviennent encore de cet événement. Les histoires respectives de ces pays sont marquées par les crises ; guerre civile, ouragan, tremblements de terre. « Nous sommes en crise chronique » nous disait un responsable d'ONG...

Si la responsabilité première de la gestion de ce type de crise revient à l'Etat dans son rôle de protection de sa population et d'organisation des moyens à sa disposition, les ONG, de par leur volonté d'intervenir, doivent assumer leur propre responsabilité. D'une part, il existe une exigence d'apprentissage et d'amélioration de la gestion de ce type de crise. Les ONG ont une double responsabilité dans l'accomplissement de leurs actions sur le terrain, vis à vis des victimes et vis à vis des donateurs. D'autre part, dans ces contextes sujets aux crises récurrentes, la réflexion sur le lien entre urgence et développement ainsi que sur la signification de la reconstruction devient essentielle.

Fin 1998, le Groupe URD, groupe de recherche sur les pratiques humanitaires, avait initié un projet de capitalisation d'expériences suite à l'ouragan Mitch<sup>1</sup>. Puis en 2000, un projet plus global de recherche sur les outils et processus d'amélioration de la qualité de l'aide humanitaire débutait : le Projet Qualité<sup>2</sup>. Dans ce cadre, est proposée une recherche sur une innovation méthodologique : « le processus d'évaluations itératives avec mini-séminaires ». Celle-ci mélange les avantages des « évaluations en temps réel » (*real time evaluation*), des évaluations classiques (avec les prises de distance qu'elles permettent) et des mécanismes accélérés d'apprentissage grâce aux restitutions à chacune des phases.

Parallèlement à la continuation des travaux sur Mitch, le Groupe URD a proposé d'utiliser le cas du Salvador comme test pour cette méthode.

<sup>1</sup> Voir sur le site du groupe [www.urd.org](http://www.urd.org) pour les résultats de cette étude.

<sup>2</sup> Pour plus d'information sur le projet Qualité, voir le site du groupe également.

Le présent document restitue les résultats de la première mission de cette dynamique d'apprentissage collectif.

Avant de partir sur le terrain, l'équipe du Groupe URD avait structuré sa réflexion selon un schéma croisant études sectorielles et analyse transversale. La démarche retenue était d'analyser les programmes de santé, sécurité alimentaire et habitat en étudiant des questions transversales telles que le passage du don au recouvrement des coûts, la coordination et participation communautaire, les déplacements de populations et enfin la prévention et/ou préparation aux catastrophes.

A notre arrivée sur le terrain, face à la réalité et la complexité des thématiques, nous

avons décidé de garder ces grandes lignes de l'étude sans pour autant nous y enfermer. Les rencontres successives, le fait d'être à l'écoute, de confronter des opinions, stratégies et modes d'intervention différents, d'écouter les positionnements des victimes directes des séismes ainsi que les points de vue des représentants gouvernementaux ou représentants d'organisations internationales nous a mené à de profondes réflexions et questionnements. L'enjeu de ce document est de retraduire par écrit et de structurer ces diverses analyses afin de les retransmettre aux acteurs de terrain. Les remarques, critiques ou observations sont bienvenues. Cette étude est dynamique et tente d'apporter quelques éléments à travers un regard chaleureux, neutre et constructif.

## II. METHODOLOGIE

Cette première mission s'est déroulée quatre mois après les séismes alors que les programmes de reconstruction étaient en cours. Il s'agit donc d'une « évaluation en temps réel ».

Dans la démarche mise en place, le Groupe URD ne cherche pas à stigmatiser telle ou telle ONG qui aurait « bien fait » ou « mal fait ». Pour développer un réel travail de capitalisation et d'apprentissage, il s'agit de construire et d'appuyer une réflexion pour les acteurs impliqués au quotidien dans l'action.

Afin d'aider à la prise de distance et au recul permettant de créer l'espace nécessaire à la réflexion, le projet propose des missions d'évaluation et d'appui conseil à des temps réguliers réalisées par des évaluateurs extérieurs venant régulièrement. Ainsi, d'autres missions seront effectuées dans le courant de l'année pour l'ensemble de la zone centraméricaine. Cette étude menée en juin s'intègre donc dans une démarche plus globale dont la méthodologie générale est rappelée en annexe 1.

### A. Composition de l'équipe

Pour cette première mission au Salvador, une équipe pluridisciplinaire a été constituée. Un médecin, un urbaniste et une spécialiste de l'action des ONG en urgence et qui avait

participé à l'évaluation post-Mitch ont été mobilisés afin de garantir la lecture sectorielle et transversale des projets développés. La connaissance de la zone ainsi qu'une forte expérience de ce type de problématique par les membres de l'équipe a permis d'avoir une vision approfondie du contexte spécifique du Salvador.

### B. Itinéraire de la mission

La mission s'est déroulée du 4 juin au 31 juin avec des étapes alternant visites terrain, recherche bibliographique, rencontres, temps d'analyse et de restitution.

L'équipe a visité 15 municipalités dans 8 départements du pays (voir la carte du Salvador en annexe 7). Le choix de ces sites s'est effectué de façon à visiter des types de programmes diversifiés : programmes de reconstruction d'habitat- programmes de réhabilitation sanitaire- programmes « santé mentale »- programmes de sécurité alimentaire. L'itinéraire de la mission a donc permis de couvrir toute une gamme de situations : zones urbaines- zones rurales- zones semi-rurales et péri-urbaines sur les régions touchées par les séismes.

### C. Personnes rencontrées

Visitant ces divers programmes, l'équipe a cherché à rencontrer un panel large d'interlocuteurs : populations affectées

directement ou indirectement par le tremblement de terre, populations « bénéficiaires » ou non des programmes, représentant d'associations locales informelles et formelles (ADESCOS), maires, représentants d'ONG nationales ou internationales de développement ou d'urgence. (voir en annexe 2)

Dans le même temps, des contacts étaient pris au niveau de San Salvador auprès d'institutions telles que le PNUD, le PAM, l'OPS, ainsi qu'auprès de divers ministères afin de compléter les points de vues et de constituer une base de données documentaire (voir en annexe 8).

#### ***D. Technique d'enquête et restitution***

Sur l'ensemble de ces sites, l'équipe a effectué des observations en direct en visitant les programmes. A chaque visite, elle cherchait à discuter avec le panel des personnes exposé ci-dessus. Certaines de ces rencontres avaient été préparées, d'autres se sont organisées de façon spontanée (entretien semi-structurés). La majorité des entretiens a été individuel, mais nous avons pu participer à des groupes de discussion communautaire (focus group) ou même à des réunions de conseils municipaux.

L'équipe a alterné temps de collectes de données et temps d'analyse. A mi-parcours, une première réunion de restitution à chaud a été organisée avec une vingtaine d'ONG à San Salvador (voir en annexe 3 le compte-rendu de la réunion) afin de débattre des premières impressions et questionnements. Ce « mini-séminaire », clef de la méthode, a permis d'orienter la suite de la mission pour développer certains axes ou étudier d'autres problématiques.

Au retour en France, l'équipe a organisé une réunion avec ses partenaires<sup>3</sup> tout en continuant son travail de recherche et d'analyse.

Le présent rapport, premier draft, (en français et espagnol) est soumis à la lecture des acteurs impliqués dans l'action (acteurs sur le terrain ou responsables en Europe). Les réactions, remarques, critiques viendront l'enrichir et seront incluses pour obtenir une deuxième version qui sera à nouveau communiquée à l'ensemble des acteurs.

Ce document comprend un certain nombre d'hypothèses et de recommandations. Leur validité face aux enjeux de terrain, aux difficultés éventuellement rencontrées lors de leur mise en œuvre et leur impact seront suivis au cours des prochaines missions sur le terrain (notamment à l'automne 2001).

---

<sup>3</sup> Dont la tenue a rencontré quelques difficultés du fait de problèmes sur le réseau ferroviaire



### III. CONTEXTE GENERAL

#### **A. Etat des lieux du Salvador au début de l'année 2001**

Le Salvador, avec un passé colonial empreint de conflits et de guerres civiles qui a profondément marqué son histoire (voir l'historique du Salvador en annexe n°4), présente une situation socio-économique contrastée entre les chiffres officiels optimistes et la réalité sociale d'une grande partie de la population (voir état des lieux

social et environnemental en annexe n°5). Sa situation économique est le fruit des conflits politiques entre les différents groupes de la société, et du résultat de la modernisation entamée depuis la dernière décennie. (voir Etat des lieux économique du Salvador en annexe n°6). Depuis 9 ans que les Accords de Paix ont été signés, le pays a entrepris un large processus de décentralisation, de libéralisation économique et une consolidation de sa démocratie.

#### **Encadré 1 :**

##### **LE PROCESSUS DE DECENTRALISATION**

Afin de faciliter la poursuite d'objectifs communs, le gouvernement du pays considère fondamental la participation citoyenne et la décentralisation. Le Fonds d'Investissement Social pour le Développement Local (FISDL) est l'instrument crucial d'appui au processus de décentralisation, qui, en plus de financer des projets au niveau local, encourage différents services en faveur des gouvernements locaux, comme la formulation, l'exécution et la supervision de projets d'infrastructure sociale basique au niveau communautaire et municipal. D'autres programmes favorisant la décentralisation ont été mis en oeuvre : le Programme EDUCO, le Système Basique de santé intégral (SIBASI), et le Programme de Chemins Ruraux Soutenables, l'Organisation Rurale de l'eau (ORA) et les Comités d'Innovation Technologiques (CIT). Au niveau local, pour s'assurer que les plans de développement local reflètent bien les requêtes et les besoins de la population, les habitants des différentes communautés participent à ces programmes à travers des organisations communales comme les associations de développement communal (ADESCOS).

A la veille des tremblements de terre du début d'année, le Salvador garde des traces

prégnantes du passage du cyclone Mitch en 1998.

#### **Encadré 2 :**

##### **LA SITUATION DU SALVADOR APRES MITCH**

Les organisations de la Société civile réunies au sein de la Coordination Centraméricaine Solidaire, ont élaboré une plate-forme d'analyse et de propositions pour la transformation de l'Amérique Centrale présentée à leurs gouvernements et à la Coopération Internationale. En Amérique Centrale, plus de deux ans après la destruction occasionnée par l'ouragan Mitch, qui a touché principalement les communautés et les personnes les plus pauvres de la région, et presque deux ans après la mise en place du Groupe Consultatif de mai 1999, la matérialisation de la Déclaration de Stockholm reste toujours en attente et est en train de se dissoudre graduellement face à une autre logique : celle des grands projets d'infrastructure et de la mise à profit d'opportunités pour certains segments du secteur privé régional et pour les grandes entreprises extra-régionales. Les politiques économiques mises en place par les différents gouvernements répondent plus aux exigences des organismes internationaux de financement (FMI, Banque Mondiale, BID principalement) à travers des programmes d'ajustement structurel (ESAF), aujourd'hui intitulés par souci de facilité « pour la réduction de la pauvreté et la croissance » (PRGF).

Les changements au niveau macro-économique et les indicateurs des finances publiques n'ont pas d'impact sur les vrais déterminants structurels de la pauvreté, l'exclusion de larges secteurs de la population, l'iniquité dans la distribution du revenu et dans l'accès aux facteurs de production. Ces politiques ont été des instruments qui ont amplifié la pauvreté et aggravé la vulnérabilité sociale et environnementale. Au Salvador, face aux dégâts occasionnés par l'ouragan Mitch, le 20 avril 1999, 20 organisations nationales ont constitué officiellement un Forum porte-parole de la société civile, son objet consistait à préparer avec le gouvernement le Sommet de Stockholm. Les mécanismes et les accords concertés entre le gouvernement et la société civile, n'ont en partie pas été respectés, notamment ceux proposés par cette dernière. En mars 2001, le Forum de la Société Civile, cette fois représentée et appuyée par plus de 46 organisations, ont proposé de nouveau des éléments pour la reconstruction et la transformation en vue d'un nouveau développement pour le Salvador.

## **B. Impacts des tremblements de terre et organisation de l'aide**

Sur une période de 30 jours, du 13 janvier au 13 février, le Salvador a souffert de deux tremblements de terre de grande ampleur, qui dans l'ensemble ont causé des dommages pour une valeur estimée à 1,66 millions de dollars, causant 1 159 morts et 8 122 blessés. Ils ont détruit 149 528 habitations et endommagé 185 338 autres, dans la plupart des cas ces habitations étaient des lieux où les familles généraient leur revenu, de telle sorte qu'on estime à 41 400 le nombre de petites et micro-entreprises affectées par les tremblements de terre. Le total des victimes atteint les 1 532 919 personnes, ce qui représente 25% de la population. Les mauvaises conditions environnementales du pays rendront encore plus difficile la récupération.

Les dégâts du premier tremblement de terre ont été concentrés sur 100 communes situées dans les départements de La Libertad, La Paz, Sonsonate, Usulután et San Vicente, ce qui représente 38 % du total des communes du pays et recouvre 32,1 % du territoire national, elles abritent 30 % de la population et génèrent une grande partie du produit intérieur brut. Le second tremblement de terre a affecté de nouveau les départements de San Vicente, La Paz et Cuscatlán (voir carte du Salvador en annexe 7).

Les populations les plus touchées habitent, en majorité, dans les zones rurales et les petits villages, et ont des revenus moyens ou faibles, beaucoup d'entre eux sont dans une situation de pauvreté voire d'extrême pauvreté. La capacité à faire face aux priorités de l'urgence dans ces zones s'est vue amoindrie par la situation extrêmement précaire des départements de la zone nord du Salvador, non affectés par le tremblement de terre, lesquels enregistrent des indices de développement humain les plus bas du pays.

Face aux tremblements de terre, le gouvernement a centralisé la coordination à

travers le COEN (Comité National d'Urgence). Simultanément et devant l'incapacité opérationnelle de ce dernier, il a sollicité le FISDL pour qu'il se charge de la coordination de l'aide à la construction d'habitations temporaires. Devant la surcharge d'activité et la difficulté d'aller dans toutes les zones, une partie des activités ont été déléguées aux Forces Armées Salvadoriennes. Il a également fait appel au CONASAL (Comité National Salvadorien) qui, à travers le Secrétariat National à la Famille, présidée par la femme du chef d'état, s'est chargé de la distribution alimentaire. La Plate-forme Civique, craintive du mauvais usage des donations, fonctionne comme un organisme de contrôle entre la société civile et les instances du gouvernement. Les ONG locales se sont vues revitalisées avec l'afflux d'aides financières de la communauté internationale. Elles ont souvent modifié leurs zones d'intervention en fonction de la demande externe.

Les aides internationales provenant de différents pays se font sous différentes formes : aides directes au gouvernement sous la forme de prêts et/ou donations, aides aux municipalités, à des secteurs spécifiques, entre autres : la santé, l'habitat, la sanitation, les aides à travers les églises et les organismes non gouvernementaux internationaux et enfin une pluie d'aides hétérogènes et non coordonnée provenant de l'extérieur.

Les Nations Unies ont fait un appel consolidé suite aux séismes, demandant à la communauté internationale des états une somme de près de 40 millions de dollars. Il est intéressant de noter qu'à ce jour, à peine un million de dollars à été versé à ce titre. Les raisons de ce faible retour sont multiples : le Salvador ne constitue pas une zone à haut intérêt géostratégique pour les pays occidentaux et certains états voudraient voir le gouvernement Salvadorien utiliser son fort taux de croissance lié aux investissements dans les zones franches au profit de ses besoins sociaux.

### **C. Le plan de reconstruction**

#### 1) La vision politique

Depuis le tremblement de terre, les perspectives de reconstruction sont envisagées sur le modèle d'un développement intégré, durable et prévoyant, dans lequel s'équilibrent les relations entre zones rurales et zones urbaines, les secteurs productifs sont technologiquement transformés, la confiance est renforcée envers les institutions publiques et privées qui participent à la vie nationale et assure la *stabilité macro économique*.

Cependant, jusqu'à présent, le débat public sur la reconstruction a été caractérisé par l'urgente nécessité de trouver des financements et de tenter de réunir les forces vives du Salvador pour créer une unité nationale. La vision du gouvernement et des grandes entreprises privées est de reconstruire un pays selon la même orientation politique. Selon le gouvernement, les tremblements de terre restent de simples phénomènes naturels qui auraient "énormément compliqués" un processus cohérent et en bonne voie de développement du pays.

Prévue par la BID pour donner suite à la réunion de Stockholm, la réunion du groupe consultatif de Madrid de mars 2001, a été marquée par l'absence de représentants de la société civile salvadorienne et par la spéculation autour des millions de dollars que pourrait obtenir le gouvernement. Les questions de fond (comment utiliser l'argent ?, pour quel type de développement ?) sont restées occultées.

#### 2) Les grandes lignes du plan

La logique du Plan de reconstruction présenté à Madrid est de mettre l'accent sur le développement technologique et la production qui agiraient de manière indirecte (apport de revenus) sur les besoins du million et demi de sinistrés. Ce document reprend la vision du Plan régional Puebla (Mexique)-Panama. Cependant, le Salvador se trouve confronté à plusieurs contradictions face à cette politique. Le pays n'a, pour l'instant, mis aucune ressource, aucune volonté politique pour développer les technologies. Le Plan régional est davantage axé vers le développement du sud du Mexique que vers la région centraméricaine. Enfin, les bénéficiaires directs de ce plan ne sont évidemment pas les sinistrés des tremblements de terre et l'ensemble des communautés les plus vulnérables, ces dernières devant se contenter de programmes spéciaux d'assistance publique. Au cours du sommet de Madrid, le gouvernement a cité deux propositions: celle de la Commission Nationale de Développement (issue de la société civile) et celle du gouvernement. Cependant, il apparaît que la proposition gouvernementale soit prioritaire face au groupe consultatif. En réalité, il a été proposé de "résoudre les nécessités immédiates de la population" et de "réactiver l'agriculture ... avec une vision de compétitivité et de durabilité". Ainsi, le gouvernement, a attribué l'équivalent de 25% du budget national pour relancer la production de café, laquelle ne constitue certainement pas une "nécessité immédiate pour la population".

**Encadré 3 :****LE PLAN DE RECONSTRUCTION :****Les grandes lignes générales**

- *Décentralisation* économique, politique et administrative du pays, avec priorité au développement local.
- Consolidation de la stabilité macro-économique.
- Participation citoyenne de tous les acteurs nationaux : Gouvernement, partis politiques, communes, intellectuels, experts, chefs d'entreprises et ONG.
- *Contrôle social* des projets de reconstruction, pour lequel *devront être créés des instances représentatives*.
- Aménagement et développement territorial, avec priorité à l'associativité municipale.
- Infrastructure pour la connectivité.
- *Création d'emplois productifs*, spécialement dans les zones touchées, et formation des ressources humaines, pour diminuer les vulnérabilités et *insérer le pays dans l'économie mondiale*.
- Gestion efficiente des risques, renforcement des capacités d'assistance aux urgences et pour obtenir, analyser et disséminer l'information pertinente de façon opportune à la population.

**Les priorités**

Les conditions qui ont permis au Salvador de profiter d'une stabilité économique ces dernières années devront être maintenues pendant le processus de récupération, étant donné que les mêmes conditions sont indispensables pour obtenir des ressources externes, pour favoriser le développement du pays et garantir un bien être meilleur à la population salvadorienne.

*Le Gouvernement du Salvador s'est engagé à maintenir la bonne santé fiscale du système financier.*

Etant donné l'ampleur des dégâts, les efforts se centreront sur la satisfaction des besoins les plus immédiats de la population, le renforcement du capital humain, l'approvisionnement en services basiques comme l'eau et la sanitation, la réparation des infrastructures vitales avec comme priorité la collectivité, la reconstruction des unités de santé et des écoles, la récupération des habitats détruits, la réduction des risques de futurs désastres naturels et l'aménagement territorial. Concernant les activités économiques, il faudra réactiver l'agriculture, et la petite et moyenne entreprise, *avec des critères de compétitivité et de durabilité*.

Afin de protéger les groupes vulnérables, il sera nécessaire de tenir compte du coût social en fonction de la rareté des ressources, et la nécessité de rationaliser l'usage de celles-ci.

**Étapes de travail**

Trois grandes étapes devront être menées à bien dans des actions simultanées et successives en correspondance avec leurs temps d'exécution :

(i) Phase d'urgence de janvier à octobre 2001 : cette étape a comme objectif de sauver des vies, reloger les victimes dans des refuges et des « albergues » temporaires, et établir un programme de *distribution d'aliments et de médicaments*,

(ii) Phase de réhabilitation de mi-janvier à mai 2001, avec comme objectif l'assistance aux populations victimes, déblaiement des décombres des habitations détruites, *programme de toit basique*, aménagement de services sociaux basiques, reconstruction et réparation prioritaires des écoles, hôpitaux, unités de santé, routes et chemins, réseau de distribution d'eau potable et circonscriptions à risques.

(iii) Phase de construction d'un nouveau Salvador de avril 2001 à 2005, divisée en deux temps. Phase I de avril à décembre 2001, avec comme objectif générer des emplois, des programmes de crédits et d'assistance technique pour les micro et petites entreprises, programmes de crédits pour la reconstruction d'habitats, programmes d'allocations polarisées, réorientation des ressources pour la construction de routes alternées, récupération de l'infrastructure productive et appui à la diversification agricole, renforcement de la capacité de gestion des gouvernements locaux. Phase II de 2002 à 2001, selon la disponibilité des ressources, qui inclut : la conclusion de la phase de reconstruction de l'habitat, la création de nouveaux pôles de développement, le renforcement de la capacité nationale à la gestion des risques.

**Gestion sociale des projets**

Le Gouvernement considère que la décentralisation est fondamentale pour le processus de reconstruction. Pour aider les bailleurs de fonds internationaux et nationaux dans le processus de sélection des projets, il sera mis à leur disposition une Carte des Projets, une matrice qui montre les projets identifiés par communautés à travers un processus de consultation entre le gouvernement central, le gouvernement local et la société civile. Ces projets reflètent les besoins de chaque commune par secteur.

La participation de la communauté internationale se fera au travers un Conseil des bailleurs, lequel se réunira tous les 4 mois et au sein duquel la communauté internationale et les représentants de la société civile auront l'opportunité de fournir une assistance technique dans la structuration et l'implantation du programme de reconstruction.

Le FISDL fournira aux agents locaux et internationaux une information actualisée sur la Carte des Projets, il s'assurera que chaque communauté connaisse et accepte les projets qui seront financés dans leur zone locale, par donateur et par unité d'exécution. La qualité et la transparence dans tout le pays pour les projets financés directement aux municipalités et aux ONG se réaliseront à travers un processus d'audit social mené à bien par le FISDL.

## IV. LES SEISMES ET LES REPONSES DES ONG

### A. Secteur santé

#### 1) Contexte avant les tremblements de terre

Le secteur de la Santé au Salvador est structuré par un ensemble d'entités des sphères gouvernementale, privée et communautaire, qui fonctionnent sans coordination systématique dans l'accomplissement de leurs rôles. Le régime de sécurité sociale (ISSS) fonctionne en vase clos. En presque 45 ans d'existence, il n'a pas atteint les 20 % de couverture de la population totale du pays. Les plaintes des assurés pour retards de paiement et problèmes révèlent les déficiences en matière de qualité du service.

Dans l'étude "Estimation des Dépenses nationales de la santé au Salvador en 1996" il est signalé que le coût de la santé est équivalent à 7,3 % du PIB. Dans ce coût global contribuent 4 secteurs qui représentent respectivement : les ménages 4,2 %, le Gouvernement 1,7 %, la Sécurité Sociale 1,2 % et les compagnies d'assurance et autres 0,2 %. Il faut signaler que dans ces 4,2 % du PIB auxquels contribuent les ménages, 40 % des dépenses de santé proviennent de familles en situation de pauvreté.

Le modèle de prise en charge n'établit pas d'équilibre entre les actions de type préventif et curatif, et n'a pas de corrélation avec le profil épidémiologique correspondant au pays.

Le dispositif existant ne couvre pas l'ensemble de la population, la gestion continue d'être centralisée, bureaucratique, avec une capacité d'administration insuffisante, qui laisse peu d'opportunités à la participation sociale.

Quant au modèle de financement, il n'est ni solidaire ni équitable.

La population présente un profil épidémiologique en transition. Alors que les grandes endémies tropicales des PVD régressent, les homicides, les lésions, les suicides et les maladies chroniques dégénératives occupent les premières places

dans les causes de mortalité. Depuis plus d'une décennie le système de santé publique poursuit un processus de réforme, les résistances à la décentralisation sont toujours de vigueur. En 1992 on parlait d'une décentralisation à travers les SILOS (Systèmes locaux de santé); aujourd'hui, presque 10 années plus tard, un modèle similaire tente d'être appliqué, les SIBASI (Systèmes basiques de santé intégrale). A partir du 1er juillet 2001, le nouveau plan de réforme sera communiqué au niveau national. La réforme demande aux Unités de santé de générer leurs propres fonds pour fonctionner et de planifier leurs activités en fonction des profils épidémiologiques locaux. En réalité le système s'avère être en soi déficitaire en qualité de services, de couvertures et de capacité opérationnelle. Les structures attendent que les patients viennent sur les lieux de soins.

#### 2) Impact des séismes

Concernant les infrastructures, les deux tremblements de terre ont causé des dommages à 23 hôpitaux, 121 Unités de santé et 11 postes de santé. Les hôpitaux régionaux comme ceux de Usulután et Zacatecoluca ont fermé et offrent leurs services dans des tentes provisoires dans les jardins qui entourent leurs enceintes. Dans les zones rurales, l'assistance a été prise en charge par les promoteurs de santé, les auxiliaires d'infirmier, des infirmières et des médecins internes. De façon transitoire, leurs stocks de médicaments ont été alimentés par des dons. La surcharge d'activités dans les lieux de soins provisoires est importante. Les ressources humaines attendent les instructions du niveau central pour l'application verticale de la décentralisation; les rumeurs, le manque de participation au processus et la tendance à la privatisation démotivent les travailleurs de la santé du système public.

L'impact direct des séismes sur le secteur santé est en définitive très court dans le temps comme l'indique le tableau ci-dessous.

### Epidémiologie des désastres

Type de catastrophe/ Effets	Tremblements de terre	Vents violents (sans inondations)	Raz de marée /inondations soudaines	Inondations
Décès	Nombreux	Peu	Nombreux	Peu
Blessures graves qui nécessitent des soins intensifs	Quantité importante	Quantité modérée	Peu	Peu
Augmentation des risques de maladies transmissibles	Risque potentiel après toute catastrophe d'envergure (la probabilité augmente avec la promiscuité et la dégradation de la situation sociale et sanitaire préexistant à la catastrophe)			
Manque de nourriture	Inhabituel	Inhabituel	Commun	Commun
Grands mouvements de population	Inhabituel	Inhabituel	Commun	Commun

### 3) Réponse des ONG

Dans les premières heures et premiers jours qui ont suivi le séisme, l'aide de proximité fut la première à réagir. Une feuille d'information du Système d'Information Tremblement de Terre Salvador du PNUD, en date du 02/04/2001, montre qu'une grande partie des aides destinées au secteur de la santé ont été sous forme d'équipement médical, hôpitaux de campagne, médicaments et d'aide d'approvisionnement en eau.

Par rapport au large éventail d'organismes visités sur le terrain, peu sont intervenus directement sur le volet santé. Cependant certaines ONG ont développé des programmes dans ce secteur. L'une d'entre elles, présente dans le pays avant les tremblements de terre, est intervenue sur le volet santé et sanitation, habitat provisoire et aide médicale avec un appui psychologique dans certaines communes, tout ceci en étroite coordination avec les Unités de santé impliquées. L'avantage de son intervention fut d'être dotée de bonnes ressources humaines, tant expatriées que locales, avec une connaissance très large du contexte local.

Une autre a réalisé un programme de Santé Mentale de 4 mois durant lesquels ses activités ont plus été tournées vers l'assistance médicale en général et finalement une intervention relativement faible dans le domaine de la santé mentale. Cette intervention a été menée à bien grâce à des étudiants en psychologie de la capitale, pour qui, entre autre, la réalité d'un contexte lointain de leur "univers urbain" a été déstabilisatrice. Ce type de programme

nécessite un encadrement et un suivi intensif des équipes confrontées aux réalités du terrain.

Les tremblements de terre, et surtout, la persistance d'une activité sismique ont bouleversé l'ordre psychosocial, déjà précaire, existant. Le sentiment de vulnérabilité, de manque de moyens pour anticiper ou éviter les conséquences provoquées par les séismes, la difficulté pour revenir à une normalité et pour subvenir aux besoins vitaux de base ont entraîné une série de syndromes d'ordre psychosociaux. Ce sont des problèmes évidents de sous-développement qui sont à l'origine des nombreux maux en santé mentale qui ont été constatés. Ce sont aussi des problèmes sociaux qui pré existaient à la catastrophe (violence intra familiale, incapacité de subvenir à ses besoins, alcoolisme, rivalités de voisinage, etc.) qui se sont révélés au cours de consultations médicales classiques. Par ailleurs, la récurrence des crises au Salvador ne fait qu'amplifier des besoins de base que les communautés ne recouvrent jamais et vulnérabilise chaque fois plus une même partie de la population.

Le manque de connaissances techniques, de connaissance du milieu et l'importation de thèmes comme "l'auto estime ou la réalisation personnelle" propres au contexte socioculturel occidental peuvent être plus dommageables à court et moyen terme qu'effectivement positifs. Le manque de ressources économiques, le sous-emploi, le bas niveau d'éducation, le manque d'habitats, la perte d'un être proche, l'habitat précaire, le chômage et le déficit du système de santé constituent le ferment des problèmes de

santé mentale. Comment faire face, à partir d'une formation et d'un contexte occidental, à ce désastre fruit d'un monde globalisé, compétitif et excluant ?

Les projets d'attention psychosociale semblent très distincts, selon qu'ils soient initiés au moment de la crise ou en contexte post-crise. Si l'utilité de l'intervention de psychologues au moment aigu de la crise afin d'aider à "évacuer" le traumatisme est réelle, de nombreuses ONG continuent, près de six mois après les tremblements de terre, d'initier des projets de « récupération de l'auto estime » ou encore de « reconstruction émotive ». Lorsque le problème quotidien des sinistrés est de savoir comment il vont se nourrir, se soigner d'une maladie (caractéristique des pays sous-développés) et ou il vont se loger, la bienveillance que porte des ONG sur leur « auto estime », via des méthodes psychothérapeutiques, peut paraître parfois en décalage. Ces projets d'une durée de cinq à six mois sont confrontés au problème de leur propre suivi. Même s'ils peuvent être utiles dans le très court terme pour soulager temporairement les victimes, ils risquent de créer une demande en santé mentale, comme pratique occidentale, et ne solutionnent pas les problèmes de base. Lorsque les besoins les plus élémentaires ne peuvent être couverts par le système de santé, créer de nouveaux besoins risque de surcharger encore un peu plus un système déjà débordé. Le refus du Ministère de la Santé du Salvador de donner un suivi à ce type de projet peut avaliser cette thèse. L'avis émis par l'OPS, pour qui « la santé mentale ne serait pas une demande réelle de la population », semble la confirmer.

Diverses expériences plus ou moins hasardeuses sont menées actuellement dans le thème de la santé mentale. Par exemple, une OSI travaille actuellement sur un projet d'assistance téléphonique en santé mentale. Or, les séismes sont avant tout un phénomène qui a touché les zones rurales, pour des populations souvent en dessous du niveau de subsistance. Proposer ce type de service (payant ?) à des personnes dans le plus grand dénuement peut sembler inadapté. Ceci l'est encore plus lorsque l'on connaît les effets de la privatisation du téléphone : le coût des communications en fortes hausses, l'ouverture d'une ligne téléphonique coûte aujourd'hui plus de 680 \$US. Pour quelle classe sociale ce type de projet est-il dirigé ?

Beaucoup plus grave, l'intervention de sous couvert d'assistance psychosociale, de groupes fondamentalistes qui viennent plonger des communautés vulnérabilisées dans l'obscurantisme. Les séismes sont présentés comme des châtiments divins, une fatalité, comme partie des prophéties bibliques. Les superstitions et autres rumeurs délirantes sont propagées dans les zones les plus affectées. Ceci représente une difficulté supplémentaire pour les familles sinistrées pour retrouver les capacités d'affronter les problèmes qu'elles rencontrent au moment de la crises.

Il semble aujourd'hui plus intéressant d'intégrer des psychologues dans des projets ayant une composante basée sur l'organisation et la participation communautaire. La communauté étant un ensemble extrêmement complexe d'individualités, l'approche de psychologues, associée à celle d'une équipe pluridisciplinaire, pourrait enrichir ce travail de développement humain.

## **B. L' économie et la sécurité alimentaire.**

### 1) Contexte préexistant

Le Salvador est acteur et victime des nouvelles théories mondiales macro-économiques. Le pays s'est "dollarisé". D'un côté, les analystes disent que la région centraméricaine vit une période d'expansion et de croissance : consolidation du marché commun Centre-américain, entrée dans les marchés néolibéraux et compétitifs tant aux Etats Unis qu'en Europe et en Asie... Les chiffres de la Banque Interaméricaine de Développement (BID), traduisent un optimisme serein dans le processus évolutif de la macroéconomie. D'un autre côté et dans le même temps, l'Indice de Développement Humain (IDH, basé sur l'espérance de vie, le niveau d'éducation et le PIB ajusté) décroît. Le Salvador est aujourd'hui au 114<sup>ième</sup> rang mondial.

En 1997, 40% de la population active était sans emploi ou sous-employée. De plus, la population active a un niveau d'éducation très bas. Le pouvoir d'achat avec l'équivalent d'un salaire minimum a diminué. Ainsi, le salaire minimum dans les secteurs de l'industrie, du commerce et des services était de 4,4US\$/jour, tandis que pour les secteurs de l'agriculture il était de 2,2US\$/jour avec un gain alimentaire correspondant à 0,34US\$/j.

Deux caractéristiques doivent être soulignées pour le marché de l'emploi. En premier lieu, le sous-emploi qui concerne un employé sur trois et en second lieu la chute de l'emploi dans le secteur agricole qui est à la base des difficultés rencontrées pour réduire la pauvreté rurale dans les années 90.

### **Sécurité alimentaire**

Les modèles de développement appliqués au Salvador révèlent un désintérêt général pour le développement de l'agriculture locale. Or le rapport du PNUD sur le Salvador de 1999 (« El Estado de la Nacion 1999 », PNUD) signale que ce serait une erreur que les grandes lignes politiques pour le Salvador tombent dans la tendance anti-agricole. Les raisons sont, entre autres, qu'un salvadorien sur cinq ne sait ni lire ni écrire et qu'un

enfant sur quatre est dénutri. L'agriculture ne peut pas être mise de côté quand, malgré son déclin, elle génère un peu plus du quart de l'emploi du pays et que, de plus, s'y concentre la pauvreté.

Mais ce secteur connaît de graves difficultés. Certains produits d'exportation ont vu leur prix chuter sur le marché international, par exemple le café (dont le prix de 1500 "colones"/quintal il y a quelques années a chuté jusqu'à 200 "colones"/quintal aujourd'hui). L'accès à la terre, problème commun à l'ensemble de l'Amérique Centrale, crée de fortes inégalités entre les grands propriétaires terriens qui concentrent la majorité des terres arables (propriétés de 245 manzanas ou plus) face aux petits propriétaires (4 à 8 manzanas) dont les terres, très pauvres, nécessitent des engrais dont les prix ne font qu'augmenter. Les fermiers et les saisonniers ont des difficultés non seulement pour produire mais aussi pour commercialiser leurs produits. La réalité reste cependant que la majorité de la population rurale vit d'une agriculture de subsistance.

Face à ces constats, les populations tentent de réagir. L'immigration aux Etats-Unis et dans les pays limitrophes concerne 20% de la population (1,5 millions de Salvadoriens sur une population totale de 6 millions) qui envoie ainsi régulièrement des fonds aux parents restés au Salvador. Ces « remesas » qui représentent la première source de devise pour le pays (11,5% du PIB en 1999, soit 1375 millions de \$US), constituent l'un des éléments fondamentaux de la sécurité économique de nombreuses familles. La migration des zones rurales vers les zones urbaines répond à la même fuite face à un contexte dégradé et fragilisé mais elle permet rarement l'accroissement de la sécurité économique, bien au contraire.

Enfin, depuis quelques années, certaines ONG tentent de proposer des modèles de développement alternatif. Basés sur la diversification de la production agricole, des programmes de sécurité alimentaire se mettent en place dans diverses régions du pays.



### **Les micro et petites entreprises et la sécurité économique.**

Depuis les années 90, les gouvernements, les ONG et la coopération internationale reconnaissent l'importance du secteur informel dans l'économie salvadorienne., dont une grande partie sont des micro et petites entreprises (MYPEs). Ce secteur de l'économie concernait en 1996 31,1% de la population active et représentait entre 24 et 30% du PIB.

Cependant, toutes ces entreprises ne sont pas rentables ou ne génèrent pas suffisamment de revenus pour les familles. Enfin, elles ne peuvent pas toutes bénéficier de crédits par les institutions financières existantes. Deux raisons majeurs à cela :

- Les micro-entreprises rencontrent des difficultés pour utiliser leurs biens mobiliers comme garantie hypothécaires
- L'accès aux prêts formels se limite aux micro-entreprises qui possèdent des titres de propriétés immobiliers.

Par ailleurs, l'offre de crédits est limitée par :

- le cadre légal du système financier qui constitue un obstacle pour le développement des institutions financières spécialisées dans la micro-finance.
- Une infrastructure institutionnelle sous-développée
- Le manque d'intérêt de la part des institutions formelles pour les MYPEs en raison des coûts élevés de transaction.
- L'absence d'un cadre de surveillance et de régulation financière pour la majorité des institutions qui travaillent dans la micro-finance.

L'un des principes de base est que le micro-crédit doit être offert aux entreprises ayant une réelle capacité à exploiter des opportunités de changement, à s'y adapter et à accroître sa production pour l'amélioration des qualités de vie.

Ce type de crédit nécessite que les institutions disposent d'informations sur les micro-entreprises et de moyens pour superviser et offrir un suivi. Au Salvador, un certain nombre d'efforts ont été entrepris dans ce sens au travers des programmes FOMMI y FOMMI II, de l'Union européenne.

Cela a notamment abouti à la réalisation du *Livre blanc de la micro-entreprise* qui donne un certain nombre d'informations et de propositions concrètes. Elles sont

approximativement 473 000, 71% d'entre elles se situent en zone urbaine et 64% d'entre elles sont dirigées par des femmes. En 1996, 48% des activités des micro-entreprises étaient liées au commerce, 13,8% aux services et 28,9% à l'industrie. On distingue trois types de micro-entreprises : celles de « subsistance » (60 à 70% du secteur), d'« accumulation simple » (24 à 30%) et d'« accumulation élargie » (4 à 17%). Si elles sont d'une importance cruciale pour les familles à bas revenus, elles offrent rarement les possibilités d'une amélioration des conditions de vie. Ce qui marque et pénalise ce secteur est le taux élevé d'analphabétisme (22,7%) et le faible niveau scolaire (49,8% ont 1 à 6 ans de scolarité). Outre le faible niveau de scolarisation, l'assistance technique parfois proposée souffre souvent d'un manque de reconnaissance et de motivation de la part des bénéficiaires. Dans de récentes enquêtes menées dans le cadre du programme FOMMI II, 80% des micro-entreprises n'étaient pas désireuses de suivre une formation.

Au niveau local, la *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples* de 1998, fournit des données fines sur la situation.

En terme de recommandations, *El Libro blanco de la microempresa*, met en relief l'importance de :

- un système financier d'appui aux micro-entreprises (augmentation des offres de services, institutionnalisation des organismes non gouvernementaux comme services financiers, etc.),
- Les services techniques (gestion d'entreprise, aide à la commercialisation, aux changements technologiques, etc.)
- La formation
- Des associations et des corporations
- Le commerce ambulante
- L'appui aux femmes au sein des micro-entreprises
- La protection sociale

La Banque mondiale, la Commission Nationale de Développement (au travers du *Plan de nación*), le Comité de Développement Rural ont élaboré aussi des propositions plus ou moins spécifiques, allant généralement dans le même sens.

En dehors des institutions financières traditionnelles, il existe un certain nombre de

programmes destinés aux micro-entreprises à bas revenus. Ces derniers dépendent généralement de la coopération internationale et sont gérés par les ONG. Des projets et institutions financières comme ENLACE, *Calpia*, CAM/FINCA, ASEI sont destinés plus spécifiquement aux personnes à bas revenus.

Des dispositifs gouvernementaux appuient le secteur avec plus ou moins d'efficacité :

La Commission Nationale pour la micro et la petite entreprise (CONAMYPE) et la BMI (*Banco Multisectorial de Inversiones*), organismes de coordination ont pour mission de promouvoir et de d'insérer ces entreprises au système économique du Salvador.

Concernant le FOGAPE (Fonds de garantie pour les petits entrepreneurs), le *Fondo de Garantía Agropecuario* et le FIGAPE (Fonds de financement y de garantie pour la petite entreprise), les taux d'intérêts sont souvent élevés. Les intermédiaires financiers pour la zone rurale, la BFA (*Banco de Fomento Agropecuario*) et *El Banco Hipotecario*, le FEDECREDITO et FEDECACES ont les mêmes inconvénients.

Par ailleurs, divers projets (issus du programme FOMMI II) ont été plus récemment mis en place :

Depuis 1999, Le FUNDAMICRO et le CENTROMYPE sont destinés à formation

technique et institutionnelle et la mise en relation les petites et moyennes entreprises avec de grandes firmes.

Enfin, étant donné l'importance des *remesas familiares* (environ 1400 millions de dollars/an), l'un des enjeux de la micro-finance, est d'arriver à canaliser ce type de flux monétaire envoyé par les migrants vivant aux Etats-Unis. Selon le niveau de vie des familles, seuls 3 à 9% de ces revenus sont investis ou économisés.

Dans le contexte de libéralisation commerciale, l'une des opportunités possible pour les micro-entreprises est de tisser des liens avec les secteurs exportateurs de l'économie salvadorienne. Ces derniers, sont en effet, les seuls à pouvoir tirer parti de ce type de contexte. Parmi les modalités d'appui technique possibles, l'aide à la commercialisation, assurance et crédits pour l'exportation, appui à la connaissance des marchés extérieurs sont autant de pistes intéressantes à explorer.

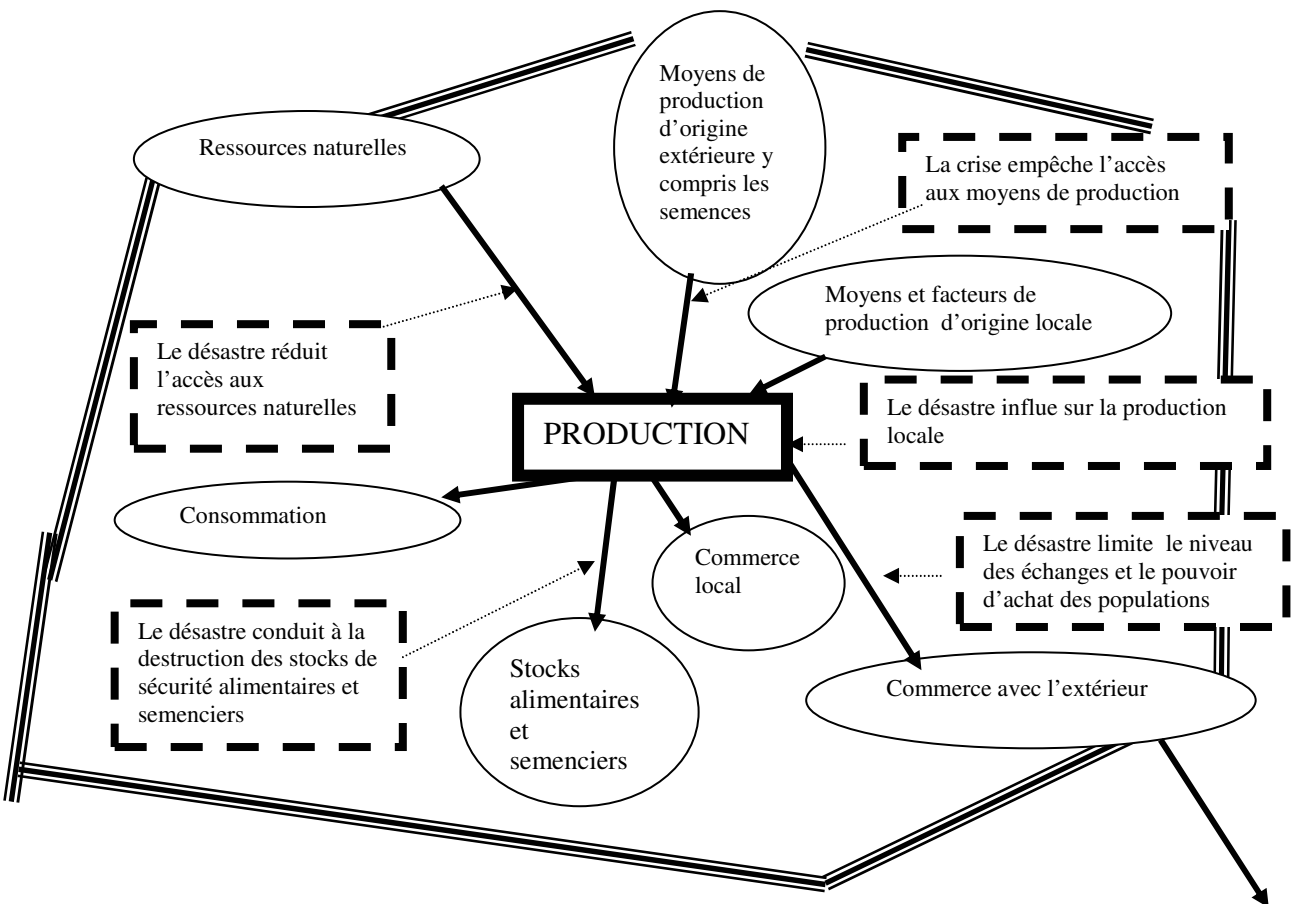
On verra plus loin que l'implication dans ces secteurs très importants, qui touchent de façon très diffuse et décentralisée la vie économique d'une grande partie de la population du Salvador a peut-être été « une occasion manquée » d'aide à la reconstruction.

## 2) Impact des séismes

C'est dans ce contexte fragile que les séismes ont frappé. Mais quel impact réel un tremblement de terre a-t-il sur la production?

Le schéma suivant permet de modéliser les différents points du processus de production susceptibles d'être atteints par un désastre.

Modélisation d'un système affecté par la crise



Adapté de « *Beyond survival* », ICRC, 1994  
François Grunewald

Dans le cas présent des séismes :

- l'impact sur l'accès aux ressources naturelles aura été réduit et très localisé (quelques glissements de terrain dans les zones à flanc de colline de production de café).
- l'impact sur les voies de communication (permettant l'arrivée des intrants ou la commercialisation) aura été relativement limité dans le temps et dans l'espace.
- l'impact sur les stocks aura été restreint (peu de destruction de stocks de denrées ou de semences).
- L'impact sur la production aura été important mais indirect. Il concerne non pas tant les pertes agricoles mais l'activité agricole elle-même du fait de la disponibilité réduite de main d'œuvre pour la récolte. La main d'œuvre familiale a en effet souvent été détournée au profit d'activités liées à l'urgence (reconstruction).
- L'impact sur les micro-entreprises a également été important, les activités de petite transformation ou de vente étant souvent liées à l'habitat.

En définitive, les impacts sur les questions de sécurité alimentaire et économique sont surtout indirects (impact sur la main d'œuvre et sur l'habitat) et à moyen terme. Ils sont également en partie liés aux pratiques des acteurs humanitaires comme cela sera développé ci-dessous.

Concernant les micro-entreprises, selon les estimations reportées par FUNDE, 42 895 micro-entreprises ont été touchés (dont 46,5% totalement détruites) par les deux premiers séismes de 2001. Les micro-entreprises dites de « subsistance » représentent le secteur le plus touché. Au niveau macro économique, cela implique notamment plus de 6,75 millions de \$US de revenus mensuels perdus et environ 228 millions de \$US de pertes matérielles. Cela représente aussi 47 000 emplois perdus. Au niveau géographique, les municipes les plus touchés ont été (par ordre décroissant) Cojutepeque, San Vicente, San Miguel, Usulután et Zacatecoluca.

### 3) Analyse de la réponse des Organisations Internationales et des ONG.

Le PAM, en concertation avec le directeur général de la FAO, a décidé le 26 janvier 2001 une opération d'urgence pour aider les familles touchées par de l'aide alimentaire. L'analyse faite par ces organisations était que les personnes les plus touchées étaient principalement les personnes vivant en zone rurale ou urbaine marginalisée et qui avaient perdu leur maison et leurs biens. La majorité de ces populations vivait dans un habitat précaire avec peu de ressources pour le reconstruire et avaient perdu leur source de revenus ainsi qu'une partie de leur stocks.

L'opération d'urgence a été prévue pour couvrir les besoins de 40 000 familles durant 6 mois avec comme objectifs : (a) utiliser l'aide alimentaire pour appuyer le développement économique et social et (b) satisfaire les besoins alimentaires résultants de la situation d'urgence. Les populations bénéficiaires sont donc les familles victimes logées dans des refuges (*albergues* ou *refugios*), les familles touchées entrant dans des programmes d'Alimentation Contre Travail (FFW) et les groupes vulnérables (femmes enceintes ou allaitant, enfants de moins de cinq ans et personnes âgées).

La division de l'aide alimentaire<sup>4</sup> est l'institution gouvernementale chargée de mettre en œuvre la politique d'aide alimentaire gouvernementale. Elle se charge de plus de coordonner et d'appuyer les différentes institutions et organisations du pays travaillant dans ce domaine de l'aide alimentaire. Elle est responsable de canaliser l'ensemble des aides alimentaires et non-alimentaires données par les pays ou organisations internationales.

Suite aux séismes, quatre agences spécifiques ont été nommées opératrices pour les questions d'aide alimentaire : CARE International, Catholic Relief Service (CRS), la Fédération Luthérienne Mondiale (FLM) et

<sup>4</sup> Division de Asistencia Alimentaria, (DAA), créée par le décret législatif N°936 du 15 janvier 1997, inscrite au Ministère de l'Intérieur et sous la responsabilité exécutive du secrétariat national de la famille (Secretaria Nacional de la Familia, SNF)

la Fondation Salvadorienne pour le Développement Economique et Social (FUSADES), elles-même chargées de redistribuer l'aide alimentaire aux organisations sur le terrain.

Les diverses organisations, ONG locales ou internationales ont donc distribué dans un premier temps une aide alimentaire gratuite aux victimes des séismes. Assez rapidement, la majorité d'entre elles ont mis en place des programmes de reconstruction en utilisant le FFW.

Aujourd'hui on observe donc deux types de programmes au niveau de la sécurité alimentaire:

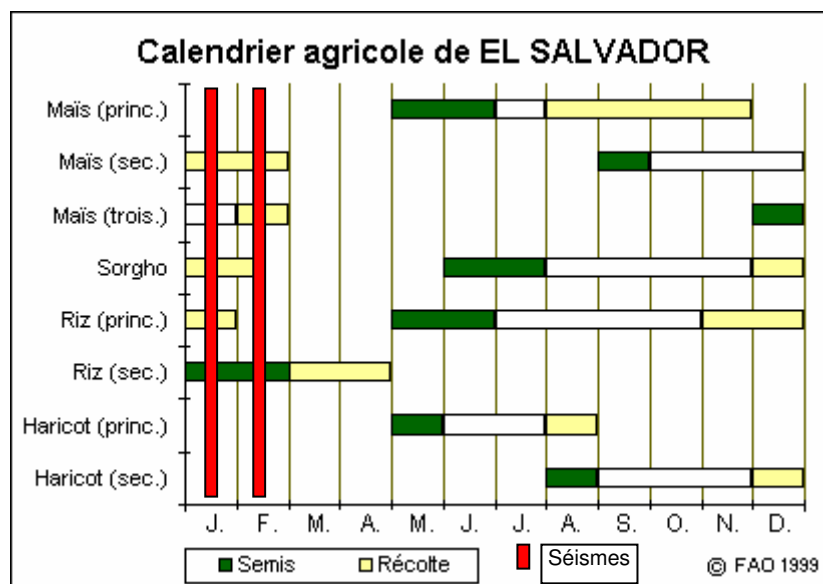
1. les programmes de distribution alimentaire gratuite pour les populations

relogées hors de leur lieu de vie habituel (*albergues*),

2. les programmes de FFW liés à la reconstruction (d'habitat ou de services d'eau et assainissement).

Ces programmes de FFW en cours dans les zones rurales durant l'époque des semis (mai, juin) connaissent évidemment des difficultés dès lors qu'ils rentrent en compétition avec les activités de subsistance des populations. Les organisations doivent veiller à ne pas créer d'impact secondaire en déstabilisant les activités traditionnelles.

Le calendrier agricole ci-dessous est la pièce maîtresse de l'analyse critique qui suit.



Trois remarques s'imposent donc:

1- Dans les centres collectifs de relogement temporaires (pour les non-propriétaires, *colonos* ou locataires) ou sur certains sites de reconstruction d'habitat définitif, les populations se retrouvent actuellement dans un état de dépendance alimentaire car relogées hors de leur zone de production ou d'accès au travail.

2- La reconstruction des habitations par la méthode d'auto construction ou de

reconstruction participative (notamment pour les programmes de Nourriture contre Travail), promue par les ONG et imposée souvent dans des calendriers stricts liés aux exigences des bailleurs, représente une charge de travail importante qui peut rentrer en compétition avec les activités agricoles. Dans les zones rurales, les paysans ont des priorités dont il faut tenir compte dans la gestion des programmes.

3- Les organisations qui conduisent habituellement des projets de développement économique, éducatif ou

agroéconomique... se sont impliquées dans des projets de reconstruction d'habitat ou d'infrastructures à la fois du fait de la perception des besoins dans ce secteur et de la disponibilité de fonds d'urgences pour la reconstruction. De fait, il y a sans doute eu un "effet d'optique" conduisant à une perte d'identité.

Face à ces constats, la réflexion doit s'orienter sur plusieurs axes:

1- Eviter d'instaurer des phénomènes de mendicité passive en réfléchissant aux stratégies de fin de programme de distribution alimentaire gratuite. Ceci passera par une réflexion sur les options de sources de revenus pour les personnes relogées, ce qui signifie aussi une lecture intégrée des programmes de reconstruction.

2- La méthode de reconstruction participative avec le FFW a un domaine de validité réduit. Dès que d'autres options ou priorités se présentent, les bénéficiaires choisissent évidemment l'alternative la plus intéressante. Pour cela, les organisations doivent avoir une connaissance approfondie des réalités locales et notamment du calendrier agricole pour celles qui travaillent en zone rurale.

3- Lorsque les ONG de développement passent à l'urgence, il y a un risque qu'elles délaissent leurs programmes du fait de leur ressources humaines limitées. Pourtant, comme cela sera vu plus loin, l'habitat n'est rien sans un accompagnement économique et social. Il y a même urgence à soutenir les programmes de développement, ou en d'autres termes, "développement, il y a urgence!"

## C. Secteur habitat

### 1) Contexte préexistant

En 1997 le déficit en habitats se chiffrait à 571,470 unités, ce qui correspond à 2,5 millions de Salvadoriens nécessitant un lieu de vie si l'on considère que la famille moyenne est composée de 5 personnes. Entre 1992 et 1997 le déficit d'habitat à diminué de 4%. Il faudrait 56 ans à ce rythme pour réduire ce déficit.

Ce problème concerne évidemment les classes les plus pauvres. Un peu plus des trois quarts des familles touchées par le manque d'habitat ont un revenu inférieur à deux salaires minimaux. En valeur absolue, 267 211 foyers de ce niveau de ressources n'ont pas l'eau et doivent trouver des mécanismes alternatifs pour se la procurer.

De plus les conséquences dérivées du type de construction du toit, des murs et du sol influent directement sur la vulnérabilité quotidienne face aux maladies et à un degré extrême face aux désastres naturels et ce, majoritairement en zone rurale selon FONAVIPO.

En 1997, les institutions chargées de faciliter l'accès à une habitation pour les familles de bas revenus étaient le Vice Ministro de Vivienda y Desarrollo Urbano (VMVDU), le Fondo Nacional de Vivienda Popular (FONAVIPO), l' Instituto Libertad y Progreso (ILP), et le Fondo Social para la Vivienda (FSV). En plus de cela, quelques 58 ONG, en coordination avec les mairies et les communautés ont mis en place et soutenu des programmes étatiques d'appui à la construction d'habitat.

En tant que responsable du secteur de l'habitat, le VMVDU est chargé de créer, promouvoir et impulser la politique nationale d'habitat, avec un budget de 1 million de dollars en 1997. De plus, ce Ministère met en œuvre, depuis 1991 le programme nommé *Parcelaciones Municipales* (« parcellisations municipales ») dont l'objectif est de permettre l'acquisition légale d'une parcelle de terrain pour l'habitat des familles de bas revenus. Les critères sont : vivre dans une maison qui ne remplisse pas les conditions minimum habitables, ne pas être propriétaire du terrain occupé, être victime d'une catastrophe naturelle ou vivre dans une zone à risque et être disposé à

réaliser un effort pour entrer dans un processus de légalisation.

L'habitat au Salvador, et plus généralement en Amérique latine, est construit pour plus de 40% dans l' "informel", à savoir de matériaux divers (récupération, terre, tôle ondulées, etc.), avec un savoir-faire aléatoire et souvent sans titre de propriété. Près d'un habitant sur deux construit lui-même sa maison et la façonne, lui donne une image et une fonctionnalité qui lui est propre. Elle évolue et prend ses formes dans le temps, ses habitants procédant par modèles et ajustements. L'habitat de l'homme est une chose très complexe car il fait appel à de nombreux éléments (physique, climatique, matériels, culturels, religieux), il est le symbole de sa réflexion et de sa conscience, c'est aussi le résultat de l'organisation sociale et familiale qu'il a choisi. L'habitat ne se résume pas à une seule structure, il est plus qu'un simple élément matériel et utilitaire pour l'homme. Ainsi, une simple approche technique ne peut promouvoir l'habitat au rang d'œuvre humaine. *"Nous reconnaissons que pour vivre, l'homme a besoin d'un travail agréable avec une rémunération juste et à une distance raisonnable de son foyer. Pour cela, l'homme a besoin d'espace, de lieux appropriés pour vivre, pour travailler et se divertir, d'espaces suffisants pour construire jour à jour sa propre culture"*<sup>5</sup> Traditionnellement, on considère l'habitat comme l'un des cinq besoins fondamentaux de l'homme, on ne peut donc y remédier ni par une logique mercantile qui lui assigne une valeur aberrante, ni par une approche uniquement technique.

### 2) Impact des séismes

Si la situation était déjà désastreuse, les séismes successifs n'ont fait qu'aggraver ce déficit en habitations. Le problème de la propriété foncière, négocié dans les Accords de Paix il y a 10 ans, n'est toujours pas résolu.

Beaucoup d'opérateurs salvadoriens et internationaux se sont lancés, souvent dans l'urgence, dans la construction de *viviendas*,

<sup>5</sup> Porras José Luis, in *Política de la vivienda*, San Salvador, 1982

certainement sans avoir eu une réflexion préalable sur la question de l'habitat.

Les énormes besoins en logement qui ont fait suite aux tremblements de terre du début de l'année 2001 concernent principalement le secteur informel de l'habitat, dans les zones rurales. Les séismes au Salvador sont en cela des phénomènes ruraux.

La pauvreté et la vulnérabilité sont des maux qui affectent les "établissements humains" informels des zones rurales. En cette période de crise, l'un des constats, immédiat, dressé par les ONG, les bailleurs de fonds et la population fut que l'adobe est un matériau qui ne peut résister à la force d'un séisme de haute magnitude. Même si il est vrai que les tremblements de terre ont détruit plus facilement les maisons en adobe, cette analyse reste à relativiser. La réaction face à l'ampleur et à l'origine supposée des dégâts a conduit à un consensus, sous couvert d'un paradigme très « industrialisant » : le logement est un besoin, une finalité en soi auquel il faut remédier en masse (évidemment en bannissant les matériaux traditionnels). Oubliées alors les techniques mises au point par les sociétés qui pendant des siècles ont façonné leur culture et leur mode de vie, oubliés les travaux de recherche sur l'amélioration de l'adobe, oubliée l'intelligence humaine. Comme si l'entreprise salvadorienne productrice de ciment (et qui est en situation de monopole) et deux ou trois producteurs de tôles ondulées avaient la réponse au problème récurrent des catastrophes "socio-naturelles" au Salvador ...

Evidemment, l'analyse des séismes et des réponses qu'il convient d'y apporter méritent un peu plus de réflexion (tout au moins de la part des ONG), dans ce pays où aucune catastrophe ne peut être simplement naturelle. Ce point sera largement traité dans le chapitre « catastrophes naturelles et catastrophes socio-naturelles » en page 35. Pourquoi certaines maisons d'adobe sont-elles restées intactes alors que des maisons de briques mitoyennes sont tombées ? Pourquoi les maisons en zones rurales ont-elles le plus souffert ? Pourquoi les familles les plus pauvres (en majorité) ont-elles perdu leur maison ?

Les vraies raisons de l'ampleur de la catastrophe ne sont pourtant un secret pour personne. Entre autres, nous pouvons mettre sur le compte des destructions

d'habitat, les pertes de savoir-faire techniques traditionnels, le manque d'entretien des maisons, la vulnérabilité sociale et économique, le manque d'information et de prévention sur le caractère de dangerosité de certaines zones.

L'affirmation d'un modèle d'habitat simpliste, quasi industriel, en milieu rural au Salvador n'est pas le seul impact des séismes. Des phénomènes de spéculation foncière sont perceptibles dans les zones les plus touchées (Santa Tecla, San Cayetano de Istepeque, San Vicente, etc.), et sont bien souvent accrus par l'octroi de prêts sur l'accession à la propriété basés sur le long terme (10 à 15 ans) à des taux prohibitifs. Ce sont souvent les centres ville qui font l'objet d'un plus fort mouvement spéculatif.. Les personnes locataires de ces centres, avant les séismes, sont évidemment exclues de l'accès à la propriété en lieu et place de leur ancien lieu de vie. Par exemple, dans la ville de San Vicente, ces familles ont été placées arbitrairement dans des *albergues* depuis quatre mois. Les personnes les plus vulnérables qui vivaient à proximité ou sur des zones économiquement rentables sont chassés et placés provisoirement (le temps de construire une *maquila*) dans ces mêmes *albergues* où plus aucune aide ne leur parvient. Ces familles sont destinées à être "logées" dans d'immenses zones (3000 familles installées à 15 km environ de San Vicente) dans des conditions humainement inacceptables (*champas* de 10 m<sup>2</sup>, sans services de base, isolement en pleine campagne) et servir de main d'œuvre bon marché pour les usines textiles financées par Taiwan.

Enfin, les séismes ont mis en relief le manque de vision autour de la question du patrimoine. Même si cette problématique peut sembler éloignée des préoccupations de l'urgence après une catastrophe, elle peut représenter un obstacle à terme sur un processus de développement. Outre sa valeur historique, le patrimoine est un outil pour créer une identité nationale. Dans ce pays qui souffre du fait d'être inféodé culturellement et économiquement par les Etats-Unis, les vides juridiques, réglementaires, le manque de vision politique et de pouvoir des mairies ont entraîné la destruction de nombreuses maisons et églises appartenant au



patrimoine national. Les exemples sont nombreux. Par simple décision d'une communauté de fidèles, l'église de Apaneca (village à fort potentiel touristique) qui avait plus de 400 ans a été détruite alors que sa réhabilitation était possible. Le centre historique de Santa Tecla connaît le même sort. Ce phénomène est amplifié par les problèmes de spéculation immobilière (les anciens propriétaires veulent vendre cher) et la volonté de certains acteurs économiques de faire de ce centre un lieu de commerce et de bureaux.

### 3) Réponses des ONG et analyse

Toutes les institutions, qu'elles soient nationales ou internationales se sont mises à construire. Les types de constructions vont du lieu de vie communautaire provisoire à la maison évolutive en passant par différentes versions de maisons définitives. Face à l'importance des dégâts, quelle a été la qualité de la réponse des ONG salvadoriennes et de la communauté internationale ? Bien souvent, les capacités d'adaptation des sinistrés ont été négligées. Dans certains cas, de réels camps de réfugiés ont été créés (*El cafetalon*, près de Santa Tecla où 15 000 familles ont été placées), sans même prendre en compte les capacités d'adaptation ni les possibilités de relogement au sein de la famille proche. Ceci laisse ainsi le risque à certaines familles de se déraciner de sa zone de vie et de travail et de s'enfermer dans la spirale de la marginalisation, eu égard à tout ce que stigmatise le statut et le parcours imposé aux *damnificados*.

Cependant, dans certaines villes, comme à San Juan Tepezonte (ville détruite à 90%, département de San Vicente), les familles ont refusé d'être placées dans des *albergues* et ont préféré rester à proximité de leur ancienne maison, usant de stratégies d'adaptation et de solidarité de proximité.

Au même titre que pour la question de la santé mentale, l'habitat a été montré comme le secteur d'intervention prioritaire, le véritable enjeu de la reconstruction. Beaucoup d'opérateurs ont plongé dans le piège du visible, c'est à dire ont agi en fonction des besoins qu'il apparaissent physiquement: des maisons détruites, des gens traumatisés. Alors que la problématique de logement n'est pas

nouvelle au Salvador, des ONG de toutes spécialités, des grands acteurs internationaux comme l'Office International des Migrations se sont subitement tournés vers la question de l'habitat. Dans ce contexte où des fonds abondaient pour construire et pensant bien faire (ou par opportunisme), des ONG ont préféré perdre leur vocation principale (santé, éducation, etc.) pour tenter de répondre aux besoins visibles. Aucun opérateur n'a voulu rester à la traîne d'un mouvement général. Cependant, l'habitat est une chose complexe, d'autant plus lorsque les bailleurs de fonds imposent des critères de temps contraignants. S'improviser aménageur dans un contexte de crise, pour des populations structurellement très vulnérables, sur un territoire sujet aux risques peut entraîner pour les "bénéficiaires" plus de désagréments qu'une véritable aide.

En réponse aux problèmes "visible" de l'habitat, il faut reconnaître la diversité des approches conduites par les opérateurs, certaines étant plus originales que d'autres et reflétant souvent une réflexion intéressante autour de la question de l'habitat.

#### **Quatre types de stratégies**

✓ *L'habitat provisoire, sans suivi*

Globalement, la difficulté majeure se situe dans l'incapacité des opérateurs à intégrer les besoins de l'urgence avec un processus de développement. La problématique est pour le moins complexe.

En effet, d'un côté il y a la nécessité pour les *damnificados* de disposer d'un abri le plus rapidement possible afin de se protéger lors de la crise. D'un autre côté, nous savons que l'ensemble des solutions du type provisoire tendent à devenir du définitif. Ainsi, la réponse d'une majorité d'opérateurs (gouvernement, collectivités locales, ONG, OSI) a été de construire (au prix fort, le moindre morceau de tôle ondulée coûte 5\$US, une cabane du FISDL comprend une trentaine de ces *laminas*) des centaines de milliers de cabanes de tôle ondulée, appelées aussi "*micro ondas*" pour la chaleur inhumaine qu'il y fait à l'intérieur. Comble du cynisme: les morceaux de tôle améliorée, à propriétés thermiques, plébiscités par quelques opérateurs et présentés à renfort

de pages publicitaires dans les journaux comme l'avenir en terme de matériau de construction au Salvador...

Si la construction de *champas* peut être pertinente au moment fort de la crise, leur réalisation trois à six mois plus tard plus tard traduit l'incapacité des opérateurs à pouvoir résorber la crise, à vouloir apporter une réponse "durable" à la hauteur de la dignité humaine. Certaines ONG internationales, se sont retrouvées avec des fonds d'ECHO pour construire des "micro-ondas" sans même pouvoir identifier des bénéficiaires, sans savoir que faire de cet argent... Les crédits de ce même bailleurs de fonds ont été utilisé pour la donation de maisons familiales de 3,85 X 3,25 m avec "toit zinc aluminium aux propriétés réfractaires à la chaleur solaire" pour un coût unitaire de 280 \$US. En fait, l'unique intérêt de ce projet réside dans la possibilité pour des anciens locataires de recevoir un abri, le FISDL refusant quant à lui de subvenir aux besoins des personnes n'ayant pas de titre de propriété.

D'autres expériences, financées par l'USAID et exécutées par une OSI nord américaine, servent à construire des maisons, un prêt à la clé, avec en plus le privilège de pouvoir être expulsées de leur cabanons au delà d'un retard de paiement de 3 mois...

Dans ce contexte, où l'aide internationale est très volatile, construire des *champas* puis se désengager en supposant qu'une autre ONG viendra aider à construire du définitif est largement utopique. Peu à peu, s'inscrit l'idée que la maison d'un citoyen Salvadorien se réduit à une cabane en tôle. Le Salvador disposait avant les séismes d'un grand déficit en logements et nombre des maisons détruites par Mitch restent au stade de *champas*. Penser que l'après- tremblements de terre résoudra la situation sans appui semble irréal.

Par cette approche prédomine une vision de l'habitat comme simple produit et non comme processus. Le réel objectif d'un projet d'habitat, même provisoire, est de favoriser l'intégration de familles à la citoyenneté par l'accès aux services de base, à un bassin d'emploi, un logement décent. Un projet d'habitat ne doit pas se résumer en la simple juxtaposition de *champas*, qui risquerait de marginaliser encore un peu plus des familles, de les précipiter dans les bras de mouvements sectaires

fondamentalistes toujours plus prompts à enrichir leur communauté de fidèles.

✓ *L'habitat provisoire, avec suivi.*

Construire des maisons provisoires n'est pas condamnable en soi, c'est la mission de nombreuses ONG d'urgence et cela permet à des familles de trouver un abri salvateur. Ce qui semble plus discutable est l'abandon des "bénéficiaires" une fois le travail de construction réalisé sans avoir conclu un partenariat avec une ONG de développement capable de donner un suivi aux familles. Si l'intégration des sinistrés à la trame urbaine, à une zone d'emploi, aux services est indispensable, la nécessité de proposer des outils pour pouvoir améliorer leur logement ou leur activité économique l'est tout autant. Bien souvent, le principal problème est que beaucoup de personnes vivent en deçà du niveau de subsistance, elles n'ont donc pas de capacité d'épargne et il est impossible de les intégrer dans des programmes de micro-crédit pour améliorer leur maison. L'unique solution passe alors par l'amélioration de leur activité économique, dans la mesure où les sinistrés en ont une. C'est le travail de nombreuses ONG salvadoriennes qui, grâce à l'appui conseil ou par de réels projets d'accompagnement des sinistrés parviennent à des résultats. L'appui par le micro-crédits, la formation professionnelle, l'emploi dans des centres de production de matériaux alternatifs et écologiques ou l'aide à la commercialisation, arrivent généralement à améliorer la situation de certains ménages.

L'autre mode de suivi qui peut être apportés aux familles autour du processus habitat est la réhabilitation. La signification de ce terme est différente de celle qui lui est attribuée en Europe occidentale. Il s'agit là de favoriser l'accès aux services de base pour intégrer les habitants dans la ville et de les aider à améliorer leur logements par l'intermédiaire de crédits *ad hoc*. Ceci s'apparente donc davantage aux programmes *site and services* de lotissement et de légalisation foncière bien connus en Afrique de l'Ouest. L'habitat formel étant à la fois pour les familles hors de portée économiquement et évolutif, le principe est d'intégrer pour créer des citoyens et de donner la capacité financière et technique pour favoriser un processus d'auto construction de qualité. Une fondation salvadorienne a pour cela crée

une vingtaine de normes adaptées (qui sont aujourd'hui reconnus par ANDA, l'entreprise publique chargée de la distribution de l'eau) aux quartiers populaires construits de façon informels.

Pour les familles ayant une capacité d'épargne, même faible, il est toujours possible de leur proposer des prêts à court terme, de proposer un remboursement possible en matériaux. . Même au sein des familles modestes, il existe généralement une capacité d'épargne mobilisable pour le logement mais il faut assurer la sécurité foncière pour canaliser cette épargne. Le problème étant que leurs revenus sont informels et irréguliers, elles sont donc exclues des systèmes formels de crédit (ex: le FONAVIPO qui demande un emploi salarié formel et 2 à 5 salaires minimum). Cela nécessite aussi la mise en place d'un fonds de garantie. Il peut être solidaire, partagé entre un nombre restreint de familles : une part du crédit est versé à un fonds collectif et restitué s'il n'est pas vidé. L'idéal est de proposer différentes lignes de crédit, indexée sur le salaire minimum et sur des périodes courtes. Il est important de veiller à ce que le crédit soit octroyé immédiatement dès lors que les familles ont rempli les conditions préalables (au moins disposer d'1 à 1,5 salaire minimum). Le principe de base est d'éclater le produit logement en sous produits (matériaux de construction, foncier, accès au réseau, clôture, etc.) avec la mise en place d'un système de crédit progressif, car le logement est par nature évolutif. L'assistance technique, la formation (lecture de plans, construction, etc.) sont indissociable du processus. Par ailleurs, il semble pertinent de prévoir une subvention car les coûts de production de l'habitat ne sont jamais recouverts à 100% par le système de crédit (préférable à l'imposition d'un système de remboursement). Enfin, concevoir le logement comme un lieu de production et de vente est important pour bon nombre de familles.

La légalisation de la terre, ou la simple assurance aux *colonos* ou locataires de disposer d'une certaine sécurité foncière font aussi partie des modalités du suivi à apporter aux sinistrés. Les politiques des ONG pour atteindre ces objectifs sont diverses. Certains opérateurs ont fait de l'accès à la propriété un leitmotiv, voire un fonds de commerce. En effet, dans de

nombreux cas, de nouveau *asentamientos* ont été créés pour des sinistrés anciennement locataires, *jornaleros* ou *colonos*. Ces familles, parfois monoparentales, se sont vues "offrir" l'accès à la propriété dans une zone coupé d'un bassin d'emploi sans services de base contre le paiement de mensualités représentant plus de 40% de leur revenus (330 colons) pendant 10 ans. Au final, ce sont des terrains à des prix exorbitants, des charges financières amputant encore un peu plus la possibilité de ces familles de se sortir de la spirale de la vulnérabilité structurelle dans laquelle elles vivent.

Cependant, d'autres stratégies, plus originales et pertinentes pour les familles en situation de grande précarité ont été mises en place. Sur la base d'un travail de médiation et de dialogue, une fondation a choisi l'option de négocier avec les propriétaires terriens des accords pour assurer aux locataires de ne pas être chassés pendant une durée de 5 à 10 ans. L'aide n'est donc pas dans ce cas une source d'endettement pour les sinistrés. Par ailleurs, des maisons dites "démontables" sont fournies aux familles. Elles sont constituées de pans de murs, d'une armature en fer, d'un sol en ciment, d'un toit démontable et de plans permettant de démonter/remonter sa maison. En cas d'expulsion, au terme de la période garantie où dès lors que la famille a amélioré suffisamment ses revenus, il est possible de partir avec sa maison...

Dans le panel des activités nécessaires à fournir un suivi de qualité aux sinistrés, qu'ils soient relogés *in situ* ou dans un nouveau quartier, l'aide à l'organisation communautaire est une composante indispensable au même titre que la réhabilitation et l'aide au développement économique. Souvent, un certain angélisme gravite autour des questions de la communauté et de son organisation. Dans les faits, la participation ne peut être dissociée d'un projet opérationnel, moteur de l'apprentissage d'un processus communautaire basé sur le moyen ou le long terme (*cf.* analyse transversale).

✓ *L'habitat évolutif*

Ce type d'option, relativement nouveau et innovant s'est imposé dans de nombreux municipes du Salvador après les séismes. Les maisons évolutives sont offertes généralement aux familles les moins vulnérables ou aux familles n'étant pas propriétaires de leur terrain. Les ONG proposent aux bénéficiaires la structure même de la maison, à savoir une chape de ciment, une armature en fer ou en bois, un toit (en tôle) ainsi que du plastic sheeting en guise de mur. Le principe même de ce type de maison peut être intéressant dans le sens où la maison est par nature évolutive et représente le reflet de l'expression personnelle de l'organisation sociale et culturelle de l'homme. Offrir les bases solides d'un logement et laisser la possibilité aux bénéficiaires de construire et de faire évoluer leur maison en fonction de leur nécessités et de leur vision de l'habitat est une politique très intéressante dans ce pays où une grande partie des maisons se construisent de façon informelle. Là aussi, l'appui après le don est indispensable afin d'éviter que l'évolutif ne se transforme en définitif et que l'auto construction informelle ne soit pas dangereuse pour ces occupants en cas de catastrophe. Dans une zone à hauts risques comme le Salvador, le choix du site et la protection/entretien contre les agents biologiques qui sont primordiaux. Contre les séismes, certaines options techniques comme la pose de renforts chaînages (planches clouées, treillis ou béton armé), de poteaux/contreforts indépendants de la structure (reliant les fondations aux chaînage) ou d'une armature intégrée sont des éléments techniques indispensables. Dans cette zone touchée de manière récurrente par le phénomène El Nino et les tempêtes tropicales, la lutte contre la pluie et le vent tout aussi importante. Là aussi, Les solutions techniques de base sont là aussi souvent connues et répertoriées par certaines ONG et institutions spécialisées (FUNDASAL, CRATerre) dans des ouvrages à la disposition de tout le monde : plancher des maisons suffisamment élevés, rigoles entourant les constructions, murs renforcés par des angles solides ou des contreventements diagonaux, etc. Parmi les modalités d'accompagnement, on retrouve des options similaires à celles qui

peuvent être retenues pour l'habitat provisoire.

✓ *L'habitat définitif*

La construction de maisons définitives reste un mode opératoire minoritaire dans le paysage de l'aide post-tremblements de terre. Ce type de stratégie focalise aussi le débat sur les matériaux et les coûts de la construction. La grande majorité des opérateurs se retranchent derrière la crainte des communauté vis à vis de l'adobe pour choisir systématiquement, sans réflexion préalable l'option parpaing. Si l'utilisation de ce type de matériau semble pertinent culturellement et urbanistique ment dans les villes ou dans les zones rurales inondables, dans beaucoup de zones (les séismes ont avant tout touché le milieu rural), la construction de maisons en béton ne se justifie en aucun point. Malgré ses multiples avantages (propriété thermiques, moindre coût, faible besoins logistique, bonne résistance aux séismes, etc.) les promoteurs de la construction en adobe amélioré et de la conservation d'une culture et d'une harmonie paysagère se trouvent confrontés à plusieurs obstacles. Parmi eux, la peur des familles qui n'ont pas eu d'explications rationnelles sur les raisons pour lesquelles leur maison d'adobe est tombée, le lobbying du puissant producteur de ciment au Salvador, l'important d'un modèle culturel urbain et nord américain (via la télévision, l'émigration de membres de la famille aux Etats-Unis ) jusqu'aux zones les plus reculées et enfin la facilité avec laquelle il est possible de construire en parpaing. Pourtant, la construction en matériaux traditionnels améliorés est encore possible au Salvador. Certaines ONG salvadoriennes et internationales ont pris le parti d'expliquer et de démontrer pour quelles raisons les maisons d'adobe et de *bahareque* se sont écroulées lors des séismes. Dans ces cas de figure, les communautés acceptent plus facilement de reconstruire en matériaux traditionnels et reçoivent par la même occasion une formation sur ce type de construction. Pour d'autres opérateurs, des impératifs logistiques ont contraint à l'utilisation de l'adobe, l'enclavement de certaines zones rurales ne permettant pas l'acheminement des blocs de parpaing. L'utilisation des parpaings pour la construction de maisons définitives en milieu

rural entraîne par ailleurs des problèmes de non reproductibilité et de non diffusion des projets (trop chers) et donc une couverture très imparfaite des besoins (empiriquement, la diffusion de projets est plus pertinente que sa reproductibilité en d'autres zones et d'autres contextes).

Pour cela, les questions du coût de construction et des transferts de savoir-faire sont incontournables dans un processus de développement après une catastrophe socio-naturelle.

Les coûts de construction se répartissent approximativement entre le prix des matériaux (50%), le transport (30%) et la main d'œuvre (20%). Evidemment, la construction en terre diminue significativement le coût des matériaux et de transport. Une maison définitive en adobe amélioré, d'une dimension normale pour une famille au Salvador (40 mètres carrés) coûte environ 30% de moins que son équivalent en blocs de ciment. Etant donné l'importance du phénomène de déforestation au Salvador, la limite de la construction en matériaux traditionnels réside dans l'impossibilité d'utiliser du bois local pour baisser les coûts. Dans cette même logique de réduction des coûts, des expériences de maisons jumelées avaient été menées après la guerre dans certaines zones rurales afin de diminuer les coûts de la construction.

C'est aussi dans le processus de transfert des compétences que l'on perçoit les limites de nombreux projets. Cette question est importante compte tenu de l'importance du déficit en logement au Salvador.

Malheureusement, beaucoup de projets restent basés sur l'assistentialisme, le paternalisme et l'activisme qui font des "damnificados" une simple main d'œuvre généralement non qualifiée. La communauté est vue alors comme un simple moyen pour améliorer l'économie des projets. La promotion des potentialités par le biais de la *capacitacion* des bénéficiaires étant totalement occulté sous le prétexte des besoins de l'urgence. L'idée d' "empoderamiento", néologisme du terme anglo-saxon "empowerment", n'est pas nouvelle et permet pourtant une participation et un transfert des compétences basé sur l'auto développement. La participation est ici basée sur la responsabilité partagée à tous les niveaux du projet : de la recherche de ressources jusqu'à la gestion durable du projet et de ses composantes. Les thèmes et les problèmes abordés dépassent le simple produit logement pour traiter des questions comme la délinquance juvénile, les loisirs, les droits sociaux et politique, la justice, etc.

Evidemment, ce type projet nécessite un travail d'ingénierie sociale bien plus conséquent, une connaissance fine des municipes et un partenariat entre des ONG conservant leur spécialité dans leur domaine de compétence. Cependant, il légitime encore plus la nécessité de considérer l'habitat autrement qu'un simple produit industriel et l'urgence comme une opportunité pour initier un nouveau développement au niveau local.

### **Trois types de gestion et de maîtrise d'œuvre des projets**

#### ✓ *La gestion directe*

Comme nous l'avions évoqué précédemment, un très grand nombre d'opérateurs se sont lancés dans la construction de maison pour la première fois de leur existence. Si l'on peut se féliciter de l'intérêt généralisé pour ce problème pourtant connu au Salvador, l'habitat est une question complexe qui nécessite des compétences spécifiques. Pourtant, certains acteurs n'ont pas hésité à se lancer seuls, sans assistance, souvent dans une logique d'urgence pure et sans réflexion en terme d'aménagement et d'habitat. Les résultats de ce type d'approche sont parfois préoccupants et risquent de déboucher à moyen terme sur d'autres problèmes (abandon des cabanons, destruction lors d'une catastrophe, problèmes sociaux dans des zones majoritairement occupées par des *champas*, etc.). Cependant, il faut reconnaître la capacité de certaines ONG non spécialisées dans l'habitat, à avoir su intégrer un certain nombre de problématiques et de réflexions autour de leurs projets de relogement.

#### ✓ *La gestion déléguée*

Un bon nombre d'ONG salvadorienne, d'organismes internationaux, conscients de leur incapacité à gérer ce type de projet ou ne disposant pas des ressources humaines pour le faire ont préféré déléguer la maîtrise d'œuvre à des entreprises du secteur de la construction (cabinet d'architecture, etc.). Certaines expériences intéressantes ont été menées. Souvent, les professionnels salvadoriens ont une meilleure connaissance des questions sociales et de l'importance de l'organisation dans un processus construction de logement. Des promoteurs sociaux chargés de sensibiliser, de régler les petits problèmes sociaux ou d'organisation ont été intégrés aux projets. Si les séismes ont révélé aux communautés en certains endroits la nécessité de s'organiser, faire de l'angélisme sur la question de solidarité de proximité six mois à près la catastrophe peut s'avérer dangereux. Conscients des limites participatives d'un processus d'auto

construction, les promoteurs ont opté pour une construction « par étapes » des maisons : un groupe de bénéficiaires de cinq à six maisons construit les demi murs, les murs, les toitures puis les planchers du groupe du maison. La crainte qu'un bénéficiaire ne se désengage du processus collectif une fois sa maison construite traduit bien la nécessité de déléguer à des personnes spécialisées, connaissant bien ce type de projet au Salvador.

#### ✓ *La gestion partagée*

Ce type d'expérience est malheureusement plutôt rare dans le processus post-tremblements de terre. On parle souvent de « consortium » pour définir des alliances d'ONG aux spécialisations différentes et complémentaires, conscientes que l'habitat est un processus qui requiert une approche intégrale. Par exemple, ce type d'initiative est née dans le département de Ahuachapan par le biais d'un bailleurs de fonds présent depuis une dizaine d'années au Salvador. Cette expérience tend à se reproduire dans d'autres départements (La Paz) avec des ONG partenaires du bailleurs, autour de projets de construction en adobe. Chaque ONG met à profit son domaine de compétence autour d'un projet intégré. Un opérateur social ayant une bonne connaissance des communautés, un opérateur logistique et/ou construction, un opérateur environnement/ développement économique peuvent ainsi s'associer autour d'un consortium. L'image, la visibilité du projet autour du consortium auprès des bénéficiaires est importante pour éviter que l'une des ONG ne soit perçue comme l'unique opérateur. Même si l'on n'est pas obligé d'approuver ce besoin de visibilité que certaines ONG désirent, c'est aujourd'hui un fait, avec lequel il faut composer.

Evidemment, le montage de ce type de projet est plus compliqué et demande davantage d'efforts de coordination et de concertation mais au final une approche globale peut être apportée à un processus de développement issu d'une urgence. Aussi, par la présence d'une ONG se chargeant du développement local et de l'organisation communautaire, la diffusion du projet peut se trouver facilitée.

## **Deux modèles de reconstruction**

### ✓ *La reconstruction de l'habitat in situ*

Ce type de modèle est souvent le fait de grands opérateurs non spécialisés gérant traditionnellement en direct leur projet (FISDL, l'armée salvadorienne ou encore un grand organisme international).

Il permet de répondre aussi à la volonté des familles sinistrées ne voulant pas quitter leur propriété et ainsi de ne pas se couper de leur milieu socioéconomique.. Essayer de ne pas déraciner des familles ayant déjà perdu l'ensemble de leurs biens apparaît clairement comme une approche intéressante. Cependant, nous avons noté bien souvent que ces familles vivaient antérieurement aux séismes dans des zones à hauts risques (bordure de fleuve, failles tectoniques, zones d'éboulements de terrains). Dans le cas du quartier de Las Colinas par exemple, une partie des familles qui ont vu leur maison ensevelies avec leurs proches veulent revenir vivre en lieu et place d'avant la tragédie. Cela montre qu'il est bien souvent difficile déplacer arbitrairement des victimes mais aussi qu'il est impossible de déroger à des questions de sécurité publique, même pour des ONG. Pour ces dernières, le Ministère de l'Environnement du Salvador, dispose de cartes des risques très fines permettant d'éviter ce genre de travers. Cette question renvoie aussi aux problèmes de planification du développement urbain mais aussi au problème plus large des connivences entre pouvoir publics locaux et investisseurs.

### ✓ *La création de nouveaux établissements humains (asentamientos)*

La création de nouvelles *colonias* peut être une alternative intéressante pour un certain nombre de personnes exclues des services de base, vivant dans des zones à hauts risques. Cependant, lotir un nouveau quartier demande un nombre important d'études préalables, un travail de partenariat conséquent avec les différents acteurs intervenant dans la zone et de réelles compétences d'aménageur. L'une des erreurs des plus fréquente est de créer une *colonia* (terme normalement destiné aux zones urbaines) dans un milieu rural. La

création de morceaux de villes à la campagne va l'encontre du système culturel et de l'environnement et ne saurait donc justifier ce type de parti pris.

Lors de notre visite en juin 2001, nous avons pu constater une grande variété d'approches.

Par exemple, à Tecoluca, la mairie a pris le parti d'acheter un terrain et de créer la nouvelle *colonia* « San Romero » et de le lotir pour 217 familles et de prévoir l'installation d'équipements structurants. L'intégration de ce nouveau quartier à la trame urbaine (il se situe à proximité du centre ville) semble faciliter la subsistance des familles installées dans les maisons provisoires. La présence conjointe d'un marché du travail urbain, de terres agricoles et d'un bassin économique permettent aux sinistrés d'avoir une diversité d'opportunité pour travailler. Beaucoup de femmes avaient rapidement monté une micro-entreprise avec l'appui de banques régionales, malheureusement sans aide technique. Les limites de ce type de projet d'urbanisation résident dans la composition même de la nouvelle *colonia*. Beaucoup de familles vivant antérieurement dans d'autres départements ont été placées dans ce quartier où une majorité de leaders de Tecoluca, bénéficiaires du PTT, se sont appropriés les meilleurs emplacements. Un phénomène de ségrégation socio-spatiale est immédiatement apparu, hypothéquant les possibilités d'auto gestion des futurs services et équipements (ANDA, par exemple, refuse de se charger de la gestion de l'eau).

D'autres modèles d'urbanisation ont été choisis. Ils consistent en la création de nouveaux *asentamientos* pour les sinistrés, dans des zones déconnectées de leur ancienne zone de travail dépourvues de services et équipements de base. Au meilleur des cas, une route se trouve à proximité et permet d'arrêter un autobus pour « s'échapper ».

Qu'ils soient intégrés ou non au tissu urbain, la question de la coordination entre les différentes ONG travaillant dans les nouveaux quartiers est primordiale. Souvent, il fait malheureusement défaut. A Tecoluca, s'il y avait une certaine harmonie dans l'offre proposée aux victimes, la présence de deux importantes OSI peut encliner à déroger à leurs principes

normatifs occupaient la *colonia* avec des logiques concurrentielles. D'autres projets, encore en cours d'élaboration, prévoient la parcellisation d'un terrain entre quatre ONG, chacun ayant ses modalités propres de construction et d'attribution. Ainsi, les matériaux de construction, les contreparties demandées aux 600 familles bénéficiaires seront différents selon les opérateurs (ONG, OSI, églises). De plus, les exigences de visibilité de chaque organisation sont à l'origine de conflits d'intérêts. Des enquêtes

socio-économiques sont en cours pour mieux « connaître » les bénéficiaires. Ces questionnaires poussent l'investigation jusqu'à demander l'appartenance religieuse et politique. Même si cela est une pratique davantage encourue en Amérique du Nord, elle peut sembler choquante pour bien des raisons. Notamment, une utilisation malveillante de ce type de sondage pourrait conduire à ségréguer encore plus les familles bénéficiaires et créer quatre quartiers bien distincts au sein d'une même *colonia*.



## V. ANALYSE TRANSVERSALE

A partir de ces analyses sectorielles concernant les domaines d'activités prioritaires des ONG au Salvador, se sont dégagés deux grands axes de réflexion. En premier lieu, il apparaît que l'analyse du « phénomène crise » diverge selon les acteurs en présence, ce qui induit deux types de réponse. Le premier paragraphe de cette partie tente d'exposer ces visions et les démarches relatives qui en découlent.

De là, des éléments de réflexion concernant les « outils-qualité » au service d'une reconstruction intégrée seront proposés dans le deuxième paragraphe, issus des constats faits sur le terrain et de l'analyse d'autres situations similaires.

### A. Catastrophes naturelles et catastrophes « socio-naturelles »

La lecture de nombreux documents de projets, les discussions avec les différents acteurs présents sur la zone ainsi que l'analyse des recherches existantes sur le sujet des catastrophes naturelles font ressortir deux visions divergentes des mêmes phénomènes. D'un côté, la catastrophe naturelle est vue comme un accident sur le « long fleuve tranquille » du développement, d'un autre côté, la catastrophe est révélatrice d'un « mal-développement ». Ces deux analyses amènent alors à deux types de réponse, la reconstruction vue comme une réparation ou la reconstruction vue comme un processus intégré.

#### 1) La catastrophe naturelle, un accident nécessitant une réparation.

Le gouvernement a présenté le 7 mars 2001 un plan de reconstruction à Madrid. Les grandes lignes de ce programme étaient que la société salvadorienne fonctionnait bien et la proposition gouvernementale allait dans le sens de la reconstruction de pôles économiques avec une gestion verticale et centralisée. Ceci s'est fait sans consulter ni faire appel à la participation des populations et des organismes associés qui travaillent directement avec les communautés. Dans ces propositions, il est notoire que les tremblements de terre ne remettent pas en

question les choix de développement du pays.

Certains documents d'organisations internationales (Banque Mondiale, Fond Monétaire International<sup>6</sup>, Banque Interaméricaine de Développement) analysent les impacts de la catastrophe en termes macro-économiques. Si cette analyse est utile et importante, il est étonnant de voir combien elle propose des solutions techniques sans poser les questions des vulnérabilités aux catastrophes naturelles.

Ces positions révèlent une interprétation de la catastrophe naturelle vue comme une éventualité, un accident dans l'histoire du développement du pays. Cette lecture est partagée, volontairement ou par manque de réflexion, par d'autres acteurs politiques, organisations internationales et même certains acteurs non gouvernementaux spécialistes des actions d'urgence.

A cette lecture correspond un type de réponse, la réparation des dégâts, et ne nécessite pas de remise en question des modèles de développement. Il faut reconstruire ce qui a été détruit, aider les populations ou le gouvernement durant la phase d'urgence jusqu'à ce que le pays récupère le niveau de fonctionnement pré-existant à la catastrophe.

#### 2) La catastrophe « socio-naturelle », résultat d'un processus appelant une réponse intégrée.

Durant toute la mission et sur l'ensemble des consultations avec les acteurs locaux de base (mairies, organisations informelles, communautés de base, ONG locales) ainsi qu'avec certaines ONG internationales ou certains bailleurs de fonds, il était frappant de voir combien la vision de la catastrophe était différente. Les discussions débutaient toujours par la même question relative aux séismes, « que s'est-il passé ? », « comment

<sup>6</sup> voir notamment "El Salvador, IMF and World Bank Staff Assessment of the Macroeconomic Effects of the Earthquakes"

vous êtes vous organisés ?». Les réponses portaient invariablement sur les « vulnérabilités préexistantes », sur la « pauvreté structurelle » révélée par les séismes, sur les modes de développement appliqués au Salvador.

Le schéma présenté en page suivante structure la perception de ces organisations de base<sup>7</sup>. Dans cette vision, la « catastrophe naturelle » n'existe pas. Il existe des « phénomènes naturels », qui, sur le terreau des vulnérabilités existantes, peut mener à une « catastrophe socio-naturelle ». Le même phénomène ailleurs n'aura pas le même impact ni les mêmes conséquences. A partir de cette réflexion, la catastrophe devient le résultat d'un processus complexe et dont les racines sont multiples.

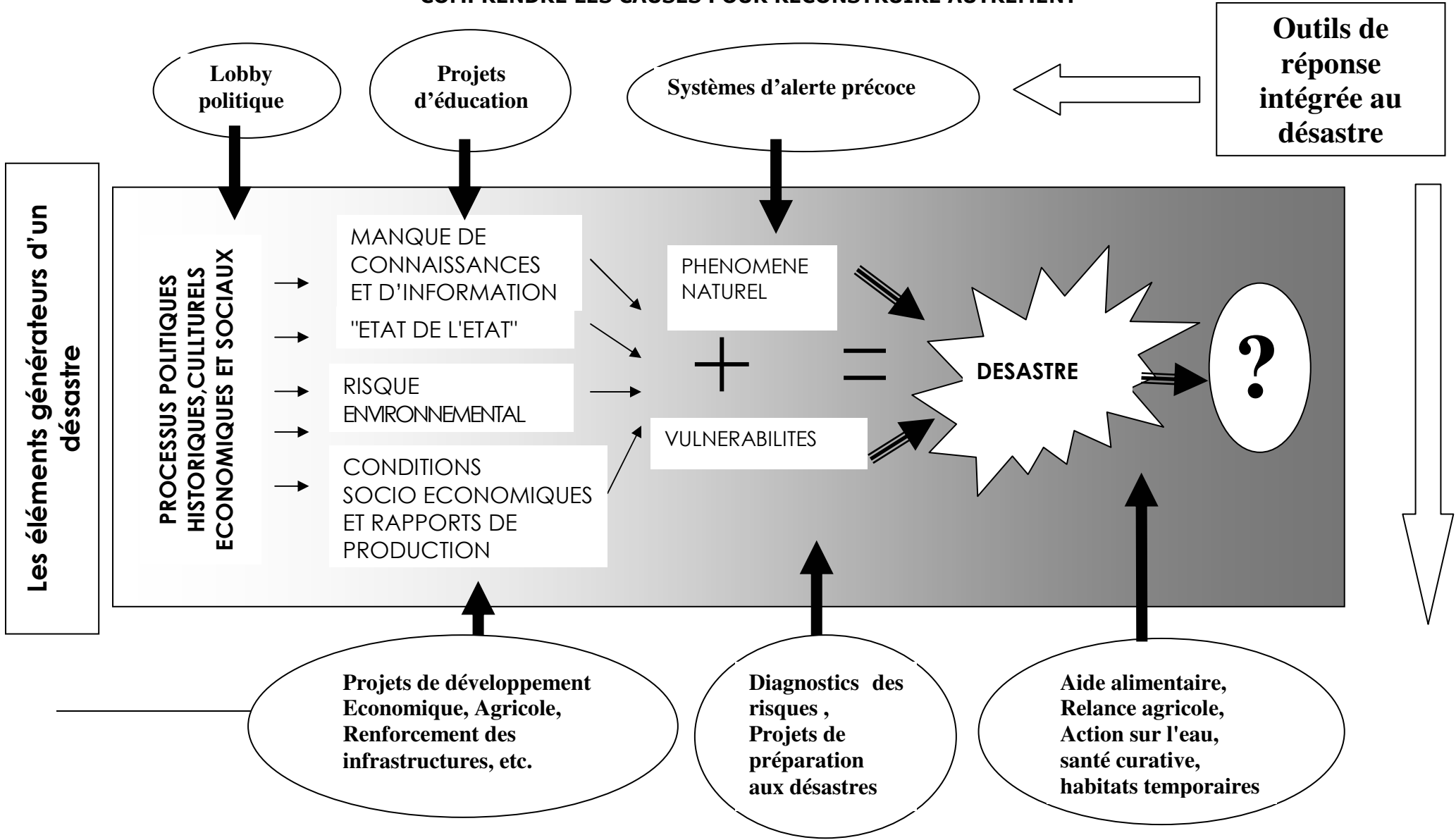
En effet, les vulnérabilités sont issues d'une combinaison de facteurs : conditions socio-économiques et rapports de production, risque environnemental, manque de connaissance et d'information, « état de l'Etat » capable ou non de gérer les différents risques. Ces divers éléments étant eux-mêmes issus de processus historiques, politiques, culturels, etc.

Cette lecture des « catastrophes socio-naturelles » implique un type de réponse différent. Il ne s'agit plus en effet seulement de réparer les dégâts en attendant la prochaine crise. Il faut, dans le même temps, tenter d'influer sur ce qui mène à la catastrophe, c'est à dire sur le processus conduisant aux vulnérabilités des populations.

---

<sup>7</sup> Il est issu des travaux de La Red, réseau interaméricain de chercheurs travaillant sur les questions des catastrophes.

**STRATEGIES FACE AUX DESASTRES  
COMPRENDRE LES CAUSES POUR RECONSTRUIRE AUTREMENT**



## **B. Axes transversaux pour une « reconstruction intégrée ».**

Cette lecture des actions à mettre en œuvre dans le cadre d'une « reconstruction intégrée » implique une gestion multi-facette et complexe. Dès lors, il est évident qu'une seule organisation ne peut avoir elle-même une réponse exhaustive. Des choix se font, en fonction des mandats des organisations et des ressources disponibles. Il est justifié que certaines organisations se positionnent dans tel ou tel domaine du fait de leur compétence. Cependant, des obligations apparaissent pour garantir la pertinence des actions qui peuvent être guidées par quelques outils. Ce sont ces questions de qualité qui sont abordées dans cette partie et soumises à l'analyse des praticiens.

Au regard de l'analyse portée à ce stade, plusieurs remarques s'imposent:

- une réponse exclusivement d'urgence ne règle pas le problème.
- pour travailler sur les déterminants de la crise, cela nécessite une connaissance beaucoup plus fine du contexte. Il faut comprendre les causes pour reconstruire autrement ce qui signifie des capacités de compréhension et d'analyse accrues.
- dans ce cas là, les ONG locales ont une connaissance bien supérieure aux ONG internationales qui doivent donc s'allier avec des partenaires locaux.
- face à la crise, la diversité des organisations est une richesse. Que toutes se mettent à faire de la reconstruction d'habitat signifie une perte de variété de réponse au même problème.
- la coordination est un gage de cohérence dans l'action. Les ONG ne peuvent pas s'enfermer dans leur seule réponse technique quand la réponse doit être multi-facette.
- pour tenter d'influer sur les causes profondes des vulnérabilités, la véritable participation communautaire est une condition essentielle. La traduction de ce terme "participation" au niveau de la programmation n'est pas seulement la mise à disposition de main d'œuvre non-qualifiée.
- pour que l'action ait une chance d'avoir un impact sur les processus politiques,

les acteurs nationaux sont les mieux placés. Les ONG internationales doivent s'ouvrir aux coordinations locales pour intégrer leur action dans un processus.

- les moyens à mettre en œuvre (ressources financières et humaines) doivent être adaptés pour que l'ensemble des caractéristiques mentionnées ci dessus soient prises en considération.

De l'ensemble de ces remarques, trois thèmes principaux méritent d'être repris et approfondis en fonction des réalités du contexte Salvadorien et de l'analyse issue de la mission:

- connaissance et compréhension du contexte,
- partenariat et coordination
- participation.

### 1) Connaissance et compréhension du contexte.

#### **Une nécessité pour la reconstruction**

"Comprendre les causes pour reconstruire autrement". Evidemment, ce n'est pas à j+24h de la catastrophe qu'il s'agit de se poser les questions relatives aux déterminants profonds des vulnérabilités des gens qu'il faut sauver. Mais cette première période de réponse d'urgence, de sauvetage, ne dure que quelques jours et, comme cela l'a déjà été dit, c'est surtout la solidarité de proximité ou l'action des organisations déjà sur place qui est déterminante.

La phase suivante, appelée post-urgence par les uns ou reconstruction ou encore réhabilitation par les autres (sans que l'on sache exactement les différences conceptuelles contenues dans ces différents thèmes) nécessitent toutes une connaissance approfondie des contextes. Sans cela, l'action restera en superficie des causes réelles de la "catastrophe".

### **Une palette d'outils**

La mise en place d'un projet spécifique de reconstruction nécessite donc tout un travail de préparation. Dans les divers programmes visités au cours de la mission, il est apparu que la pertinence des actions dépendait largement de cette étape, cette connaissance fine des contextes s'acquérant de diverses façons :

- par le temps; une présence sur une même zone permet l'accumulation d'information (exemple d'ONG présentes depuis plusieurs années sur telle ou telle zone)
- par les ressources humaines adéquates ayant une connaissance approfondie de la zone (politique de ressources humaines spécifique)
- par un choix de travail en partenariat avec une structure locale de développement mettant en oeuvre des études préalables aux projets de reconstruction.

Les études préalables et diagnostics, très couramment utilisés et élaborés dans le monde du développement, sont beaucoup moins développés chez les "urgentistes". Ces derniers débarquent lors d'une crise, l'adrénaline marquant le rythme. Ils oublient souvent de considérer le milieu dans lequel ils arrivent et notamment sa profondeur socio-économique et culturelle. Au contraire, les projets de développement bien conçus prennent le temps de l'analyse, de la compréhension, réfléchissent à court, à moyen et à long terme aux conséquences et aux impacts de leurs projets. Dans ces périodes entre crise et développement, ces outils de compréhension, tels que les études préalables et les diagnostics, sont tout autant nécessaires. Les enquêtes socio-économiques, les études sur la sécurité alimentaire et économique, sur les vulnérabilités des populations ainsi que sur leurs stratégies de "résistance" aux chocs ou sur la résilience des populations sont trop souvent oubliées.

Les informations existantes sont peu utilisées et mises à profit pour la conduite des programmes. Dans notre monde "hyper-connecté", nous arrivons à un niveau de saturation. L'action, la rapidité, et l'opportunisme médiatique poussent les ONG

d'urgence d'une crise à l'autre sans laisser le temps de réfléchir et de se documenter pour intervenir plus en profondeur. La réponse devient standardisée, sans réelle correspondance avec la réalité particulière de chaque contexte. Ne pas prendre le temps de l'analyse, de la découverte des contextes, notamment à travers une utilisation sélective et correcte des informations existantes n'est pas responsable.

Enfin, la qualité de l'action humanitaire passe par l'union de l'art d'écouter, la technique de savoir se documenter et analyser entre les lignes pour finir par un positionnement authentique et un engagement qui se traduit alors dans une politique d'intervention.

Au Salvador, certains documents existant sont le résultat d'études approfondies et utiles. Faciles d'accès, trois types de documents devraient constituer le minimum de lecture pour tout organisme intervenant dans ce pays :

- Estado de la Nación en Desarrollo Humano 1999 / comp. Roberto Rivera Campos.-1ª ed. - San Salvador, El Salvador.: PNUD, 1999 135p.: 28cm
- Propuesta de Lineamientos para La Reforma del Sistema de Salud de El Salvador - Comisión Nacional de Salud. San Salvador, febrero de 1999. 100p.: 28cm
- Documents produits par DIPECHO (ligne de préparation aux désastres de la Commission Européenne)

D'autres documents, spécifiquement liés aux séismes de ce début d'année sont incontournables :

- Plan de recuperación de los daños causados por los terremotos del 13 de enero y 13 de febrero de 2001 -Gobierno de El Salvador. Reunión Grupo Consultivo. Coordinada por el Banco Interamericano de Desarrollo. Madrid, España. Marzo 7 de 2001.
- Foro de la Sociedad Civil para la Reconstrucción y el Desarrollo. Plataforma Básica (Síntesis de Consultas Departamentales), San Salvador, 5 Marzo de 2001. 9p.: 28 cm

Peut-être que l'une des clefs de la qualité est de savoir filtrer et trouver quelques

documents de base permettant de se faire une image rapide de la situation d'une région avant d'intervenir suite à une catastrophe.

## 2) La participation et organisation

Derrière ce terme générique, se cache un projet politique relayé par un certain nombre de grandes institutions internationales qui ont une influence majeure sur le Salvador. Que ce soit des organismes aussi différents que le PNUD, l'USAID ou la Banque mondiale, tous ont fait de la promotion de la participation citoyenne un leitmotiv pour le développement, pour la « bonne gouvernance ». Comme dans beaucoup de pays, au Salvador, ce modèle politique (repris plus ou moins consciemment par les acteurs non gouvernementaux) se repose sur la décentralisation, la participation et la privatisation. Le flou qui existe autour de ces termes a permis d'initier dans un contexte de libéralisation et d'ajustement structurel économique une institutionnalisation de la participation, selon une démarche « top-down », qui a plus ou moins été adapté aux communautés et aux zones géographiques du pays.

De ce contexte, est ressorti dans beaucoup de projets une composante faisant la promotion de la « participation communautaire ». Or, cette expression que l'ensemble des opérateurs utilise est, par essence, extrêmement imprécise.

D'une part, il existe un multitude de façons de considérer la participation. Sous le prétexte abusif de permettre aux communautés de s'accaparer le projets, elle peut être un simple outil destiné à améliorer l'économie des projets. La participation sert alors uniquement à diminuer les coûts en utilisant les « bénéficiaires » comme une source de main d'œuvre (très) bon marché. Ce type de démarche, encore trop souvent utilisée au Salvador, symbolise bien la vision paternaliste des opérateurs et l'exigence de rentabilité de leurs projets. A l'opposé, des ONG impliquent les bénéficiaires aux différentes étapes du projet. Sous le terme d' *empoderamiento*, se caractérise un modèle intégrant la planification et la gestion participative. A l'intérieur de ce modèle, le rôle de la population est de :

- Identifier des besoins et proposer des solutions.
- Dresser un plan pour la gestion du développement communautaire.
- Participer à l'exécution, l'administration et l'entretien.
- Participer au suivi et à l'évaluation du projet.

D'autre part, la communauté, est souvent représentée avec un certain angélisme comme une entité, un groupe homogène idéalisé capable de se souder pour quelque raison que ce soit. On oublie bien souvent que la communauté est une structure économique et sociale extrêmement complexe composée d'individualités et d'intérêts antagoniques. Accroître la communauté des bénéficiaires avec une approche uniforme pose le risque de voir cette complexité grandir. Considérer les groupes de bénéficiaires autrement peut poser des bases erronées pour la réussite d'un projet.

Cependant, certaines communautés, à fortes traditions participatives (souvent les anciennes zones contrôlées par la guérilla), ont davantage pris parti à ce processus que les régions marquées par les importants déplacements de population ou par la terreur et la méfiance instaurée par les groupes paramilitaires lors de la guerre civile. En novembre 1998, certaines de ces communautés avaient été victimes de la tempête tropicale Mitch. La capitalisation et la réaction face aux séismes à été variable :

Dans la zone de l'Alto Lempa, par exemple, la capitalisation de l'expérience post-Mitch a permis une réponse organisée des communautés. Cependant, ces dernières se sont trouvées frustrées face à l'absence de réponse et à la réaction partisane des autorités gouvernementales. Les efforts en terme de participation et d'organisation ont suscité l'attentisme des communautés envers l'aide d'urgence. Etant donné le parti pris du SNF, ce type de zone mérite en cela toute l'attention des organisations non gouvernementale.

Dans d'autres micro-régions, peu enclines à la solidarité de proximité et fortement affectées (le nord de San Vicente par

exemple), les ONG salvadoriennes ont bien souvent remarqué une réelle prise de conscience par les communautés les moins organisées de la nécessité de prendre part au processus participatif. Cet impact créé par les séismes doit pourtant être relativisé. Si la solidarité de proximité a bien fonctionné aux moments forts de la crise, si elle a perduré au travers de la création de comité *ad hoc* ou par le travail communautaire apporté autour d'un projet, ce processus n'est pas pour autant pérenne. Il exige d'être « facilité » par les ONG ou les OSI autour d'un objectif précis et d'un projet concret (un projet de développement, de prévention, etc.) avec des méthodes participatives reposant sur l'*empoderamiento*.

Par exemple, dans certaines communautés traditionnellement divisées, comme à Chilanguera (canton du département de San Miguel très fortement affecté par Mitch), la capitalisation post-Mitch et le travail d'une ONG de développement ont permis de poser les bases d'un réel développement participatif. Ainsi, une ADESCO et une coopérative ont désormais la responsabilité de la gestion complète de la seconde phase d'un projet de reforestation financé par un bailleur de fonds nord américain. Ceci montre l'intérêt de travailler sur des questions d'organisation communautaire avec une approche basée sur les moyens et longs termes.

### *Participation et pouvoir local*

Bien souvent déconsidérées par les acteurs non gouvernementaux, les municipalités ont un rôle central au Salvador. Même si la tendance est à la re-centralisation, les mairies gardent un certain nombre de compétences essentielles (aménagement rural et urbain, démocratie locale, environnement, économie locale, service public municipal, réglementation) qu'elles peuvent déléguer à divers acteurs (micro-entreprises, ADESCO, ONG, entreprises privées où « municipales »).

Divers outils de la participation ont été officialisés, institutionnalisés dans les dernières versions du Code Municipal :

- Le *Cabildo abierto*, qui est le mécanisme le plus fréquemment utilisé. C'est une réunion entre le Conseil Municipal et les habitants d'une localité. Elle est destinée à informer la population sur la gestion

municipale et l'avancée des projets, écouter les revendications et les suggestions des communautés et des groupes de citoyens.

- Les *Sesiones publicas* sont des réunions du Conseil Municipal dans lesquelles les citoyens peuvent intervenir afin de donner leur opinion et définir des actions.
- Les *Comisiones* ou *Juntas*, sont des groupes de citoyens ou membres d'ADESCO désignés par le conseil municipal pour l'appuyer sur des questions importantes. Une Commission Spéciale peut ainsi être constituée afin d'étudier les différentes alternatives à la réalisation d'un projet.
- La *Consulta popular* est une réunion entre le Conseil Municipal et les administrés d'un municipe. Lors de la *Consulta popular*, le gouvernement local présente et propose les différentes alternatives pour répondre à une situation (assignation des ressources d'un projet, etc.). Les citoyens participant à ce type de réunion votent pour la proposition leur convenant le mieux. C'est un mécanisme de décision (et non seulement de consultation) destiné à la population puisque le conseil municipal doit exécuter la proposition ayant reçu le plus de suffrages.

Etant donné l'importance du panel des compétences des municipes, l'adhésion des ONG aux plans municipaux est essentielle. La connaissance et l'utilisation des outils participatifs l'est tout autant.

Malheureusement, en terme de planification participative, le *Plan d'Inversion Participativa* (PIP) demandé par l'ISDEM à chaque municipe consiste simplement à hiérarchiser des projets « physiques ». Le plan est alors un instrument statique, répondant à un contexte précis, servant d'indicateur pour engager des investissements dans une localité. Dans ce type de pratique, l'importance donnée à la qualité de la participation et au suivi du plan est peu importante. Le plan ne repose pas sur des diagnostics socio-économiques, une vision stratégique et politique du développement local. La concertation et la mise en place de partenariats entre le secteur public, le secteur privé et la société civile ne sont pas non plus traités.

Ce type de plan participatif, où l'on confère toutes les décisions aux seules communautés, tourne rapidement à l'hypocrisie et à la démagogie.

D'une part, ce type de plan est très rarement respecté car les ONG arrivent avec leurs projets qui sont réalisés quelque soit leur place dans la hiérarchie du PIP.

D'autre part, parce cela court-circuite totalement la puissance publique (elle-même démocratiquement élue) et sa capacité à avoir une vision politique et stratégique du développement local. Cette vision doit s'appuyer sur la base d'études et de diagnostics. Un certain nombre d'ONG salvadoriennes travaillent en ce sens et aident les municipes de façon efficace. A l'opposé, dans certains municipes, la délégation totale des décisions aux communautés a conduit à des erreurs graves (destruction du patrimoine historique, construction d'ouvrages inutiles, etc.) amputant des possibilités d'un développement durable.

### 3) Partenariat et coordination

Nous l'avons vu, l'action d'une OSI dans ce type de contexte peut être d'exécuter des projets, avec tous les pièges que cela implique, où d'en faciliter l'exécution. Ces dernières options posent la nécessité de travailler soit en coordination, ou plus étroitement, en partenariat.

L'une des formes intéressante de partenariat qui a été entreprise par une OSI a été de travailler avec un réseau de fondations et de *gremios* (corporations se réunissant autour de questions de développement local). L'objectif n'étant pas de travailler en tant qu'opérateur directement mais de faire la médiation entre ces acteurs locaux, bien souvent modestes financièrement, mais ayant une excellente connaissance du terrain. Là aussi, l'une des exigences qu'implique ce type de démarche est de ne pas détourner le partenaire local de sa vocation première. Ces petites organisations sont particulièrement demandeuses de financements et beaucoup d'entre elles se sont tournées vers le développement local, sans avoir les ressources humaines adéquates. Dans le meilleur des cas, cela permet au partenaires locaux un *scaling up* organisationnel de ses capacités à répondre à une crise (distribution d'aide d'urgence).

La coordination est aussi une question de proximité. Travailler dans plusieurs régions géographiquement distantes et sociologiquement distinctes pose des problèmes quant au suivi des actions. Les pertes en temps, en transports, l'impossibilité d'être partout demande des ressources humaines nombreuses. La coordination dans une seule et même zone avec un suivi soutenu des partenaires et une présence forte auprès des autorités locales semblent préférables à un éparpillement.

Comme nous avons pu le souligner dans la partie Habitat, le partenariat au niveau local entre une ONG locale de développement et une OSI d'urgence peut se révéler fructueux dans la mesure où l'approche gagne en intégralité et permet d'initier un processus de développement.

L'animation des réseaux de coordination est généralement tournée vers des activités de lobbying politique. Si elles sont nécessaires au processus de reconstruction, elles ne réunissent généralement que des ONG salvadoriennes de développement et ne permettent pas de mettre en place des partenariats entre urgenciers internationaux et développeurs locaux.

Un représentant d'ONG internationale s'inquiétait, à raison, de voir des "bénéficiaires" se plaindre auprès de lui au sujet de questions relevant de la responsabilité des pouvoirs publics locaux. Il présentait là l'un des pièges qui guette l'action humanitaire. Etre opérationnel, hyper-technique et toujours plus compétitif, est la tendance actuelle, certaine fois qualifiée de "responsabilisation". Mais attention! de quoi les acteurs humanitaires sont-ils responsables réellement ? Des moyens mis à leur disposition pour une action de solidarité ou des conditions de vie des populations avec lesquelles elles travaillent? Une ONG ne peut se porter responsable des conditions de vie des populations, elle n'en a ni les moyens, ni la légitimité. Par contre, elle a certainement un devoir moral de prendre en compte cet aspect et, pour être cohérent, défendre des valeurs et des principes dans un positionnement politique. Dès lors, les mouvements de coordination existant, notamment les forums civiques qui ont pour objectif d'assurer un suivi et une veille sur



les décisions politiques gouvernementales sont essentielles. Elles ne sont jamais indemnes de critiques et sont évidemment à des nœuds compliqués des forces politiques en présence. Elles sont cependant incontournables et il est décevant de voir qu'aucune organisation internationale n'y participe.

Le secteur des associations locales est plus organisé en termes de connaissances de la problématique, de la réflexion et des échanges d'information que la majorité des ONG internationales

Les questions techniques sont tout aussi importantes. De nombreuses ONG salvadoriennes ont des capacités et des connaissances techniques bien souvent supérieures à celles de OSI. Au moment de l'urgence, d'un côté, les organisations locales se retrouvent

submergées de biens et de vivres mais dépourvues de ressources humaines (logisticiens, comptables) pour les acheminer et les distribuer. En effet, les agences de coopération privilégient le rendement (calculé en tonnes de matériels distribués) à la correcte distribution des biens. Ceci a conduit à la surcharge des capacités des ONG locales et toutes les conséquences que cela implique (état de fatigue extrême du personnel, maladies, impossibilité de s'occuper de ses propres dégâts, etc.).

De l'autre côté, les OSI, fortes de leur capacités logistiques, sont demandeuses en informations sur les contextes, les acteurs locaux et sur des questions techniques. Cette dichotomie ne peut être résolue, soit pour des raisons de volonté politique de la part des opérateurs, soit par l'absence de facilitateurs de partenariats entre OSI et ONG, sur des questions autres que celles du lobbying politique.

### **C. Hypothèses de travail sur les outils-Qualité pour l'action.**

Afin de conclure sur les éléments de réponse à mettre en œuvre en terme de moyens, un exercice en plusieurs temps est proposé. En premier lieu, les différentes analyses sectorielles seront récapitulées sous forme de tableau afin de donner une vue synthétique de l'étude. A partir de là, les outils-Qualité à mettre en œuvre afin de répondre aux problématiques apparues dans l'action seront proposés.

#### 1) Récapitulatif des analyses sectorielles.

Les tableaux suivants reprennent les éléments développés dans la deuxième

partie de l'étude, à savoir l'analyse des programmes mis en œuvre par les ONG.

Partant des problèmes rencontrés, ils tentent de déterminer les origines de ces problèmes afin d'aboutir à des propositions.

Ces propositions sont en partie déjà mises en œuvre par certaines ONG dans ce contexte spécifique du Salvador. D'autres sont issues d'expériences testées sur d'autres terrains ou correspondent à des propositions d'innovation.

Enfin, ces tableaux sont volontairement incomplets et certaines cases, restées vides, sont soumises à la réflexion des partenaires de l'étude pour compléments.

<b>SECTEUR</b>	<b>PROBLEMES OU RISQUES IDENTIFIES</b>	<b>ORIGINES</b>	<b>REPONSE/ PROPOSITIONS</b>		
<b>SANTE</b>	Surcharge des ressources humaines médicales locales	« Pauvreté structurelle » du secteur médical	Actions long terme d'accompagnement		
		Impact des séismes sur les infrastructures médicales	Aide à la reconstruction		
	Non-intégration des projets de santé mentale au système de santé national	Pas de politique de santé mentale	Réflexion sur la pertinence des projets de santé mentale dans les pays en voie de développement		
		Projection inadéquate de préoccupations occidentales			
	Equipes locales des programmes de santé mentale elles-mêmes sous stress	Encadrement trop léger		Evaluation des expériences dans ce domaine dans d'autres contextes	
		Manque de préparation			
	Inadéquation des programmes de santé mentale à moyen terme par rapport aux nécessités basiques des populations	Projection inadéquate de préoccupations occidentales			Conception des programmes sur la base de l'identification des besoins plutôt que sur la base de l'offre.
		Phénomène de « mode » chez certains bailleurs de fonds ou ONG			
		Manque de capitalisation d'expériences dans ce domaine			

<b>SECTEUR</b>	<b>PROBLEMES OU RISQUES IDENTIFIES</b>	<b>ORIGINES</b>	<b>REPONSE / PROPOSITIONS</b>
<b>SECURITE ALIMENTAIRE ET ECONOMIQUE</b>	Dépendance de certains groupes à l'aide alimentaire	Action d'urgence sans réflexion long terme	Réflexion sur la vision des catastrophes naturelles et sur la signification de la reconstruction
		Manque d'intégration des programmes au tissu socio-économique local	Réflexion sur les stratégies d'auto-suffisance locales
		Manque de préparation ou d'encadrement des ressources humaines pour la programmation	Formations spécifiques ou accompagnement renforcé à la programmation
		Autre origine ?	Solution ?
	Surcharge des capacités locales, notamment dans les programmes de FFW	Méconnaissance des réalités socio-économiques des populations	Etudes socio-économiques
		Rigidité des calendriers des programmes (de l'organisation et/ou du bailleur de fonds)	Souplesse des calendriers, négociation avec les bailleurs
		Autre origine ?	Solution ?
	Fuite des ressources du secteur vers la reconstruction d'habitat	Perception des priorités faussée et analyse sectorielle	Prise en compte de la nécessité des programmes de développement économique et/ou agricole dans une vision intégrale de la reconstruction
		« effet d'optique » des besoins en reconstruction	Idem
		Disponibilité de fonds internationaux pour la reconstruction	Idem, de la part des bailleurs de fonds
		Autre origine ?	Solution ?
	Autre problème?		

<b>SECTEUR</b>	<b>PROBLEMES OU RISQUES IDENTIFIES</b>	<b>ORIGINES</b>	<b>REPONSE/ PROPOSITIONS</b>
<b>HABITAT</b>	Risque de transformation du temporaire en définitif dégradé	Programmation d'une action d'urgence sans suivi	Renforcement des capacités de programmation + travail en partenariat Réhabilitation (services, légalisation)
		Vision du produit et non du processus	Prise de conscience que l'habitat n'est pas un objectif en soi
		Pression des bailleurs (faire vite)	« éducation », lobby ou renforcement des arguments
		Identité des ONG d'urgence	Réflexion institutionnelle et/ou partenariat avec ONG locales
		Manque de ressources économique	Micro-crédit Aide aux activités génératrices de revenus
		Autre origine?	Solution ?
	Reconstruction de temporaire « in situ », sur des zones à risques	Programmation pour l'urgence (donner un toit) sans réflexion sur les vulnérabilités	Renforcement des capacités de programmation
		Problème d'accès au foncier	Solution ?
		Pression des bailleurs (faire vite)	« éducation », lobby ou renforcement des arguments
		Autre origine?	Solution ?
	Hétérogénéité des constructions ou des processus sur un même site (pouvant mener à terme à des tensions entre familles)	Critères rigides de chaque organisation	Réflexion institutionnelle sur les critères
		Coordination vue comme une contrainte	Réflexion institutionnelle sur la coordination
		Faiblesse du pouvoir local face à l'imposition des critères.	?
		Autre origine ?	Solution ?
	Non reproductibilité/ diffusion des projets (trop chers) et donc couverture très imparfaite des besoins	Savoir-faire et matériel externes (parpaing) à apporter	Formation Appui méthodologique
		Rejet psychologique de l'adobe (par peur ou signe extérieur de classe sociale)	Travail de sensibilisation auprès des communautés
		Autre origine?	Solution ?
	Endettement à travers les systèmes de crédit pour l'habitat (ou pour l'acquisition des terrains).	Etudes socio-économiques trop rapides	Renforcement des capacités de compréhension des contextes
		Manque de réflexion face au problèmes	Négociation avec propriétaires terriens Maisons démontables
		Autre origine?	Solution ?
	Surcharge des capacités locales (ex. main d'œuvre pour l'auto construction en saison des semis)	Méconnaissance des contextes et réalités sociales	Renforcement des capacités de diagnostic et de recherche d'information
		Autre origine?	Solution ?
		?	?
	Non intégration des nouveaux asentamientos	Pas de réflexion autour des questions d'aménagement	Consultation d'ONG locales Etudes socio-économiques
		Problèmes fonciers, politiques	Négociation et appui technique aux mairies
		Privatisation des services	Travail participatif orienté vers l'autogestion

## 2) La Qualité, question de critères ou de processus ?

La dernière colonne de ces différents tableaux présente les différentes propositions issues de l'analyse. Outre les axes transversaux déjà développés auparavant (partenariat, participation, coordination, compréhension des contextes), ces propositions impliquent des moyens spécifiques à mettre en œuvre pour guider l'action sur le terrain.

### **Les critères d'action**

Afin de donner un cadre pour la programmation, la méthode la plus courante consiste à imposer des critères d'action. Il apparaît que ces critères, imposés par les bailleurs de fonds ou les ONG elles-mêmes, constituent l'une des clefs essentielles de la qualité ou non des actions. Ces critères concernent les questions de temps (durée du financement ou de l'action), le choix des bénéficiaires (propriétaires ou non), les choix de type de programme, etc.

#### ✓ *Les critères des bailleurs de fonds*

Au vu des problèmes identifiés, une réflexion doit être conduite par les bailleurs de fonds et les ONG quant aux besoins de la reconstruction. Doit-on faire seulement des programmes de reconstruction d'habitat temporaire (en tôle ondulée), pour des raisons de critères de temps prédéfinis, quand ce type de programme risque d'aboutir à de l'habitat dégradé ? Comment éviter que les calendriers de financement ne créent de nouveaux problèmes pour les populations aidées et intégrer leurs priorités dans nos calendriers ? Pourquoi ne financer presque qu'exclusivement des programmes de reconstruction d'habitat quand le soutien de programmes de sécurité alimentaire et économique pourrait répondre à une vision plus globale de la reconstruction ?

Au final, les opérateurs sur le terrain sont trop souvent poussés par l'urgence et ne peuvent pas concevoir des projets sur le moyen terme. ECHO dont le mandat

d'urgence implique des contraintes administratives et politiques rigides, a l'avantage de pouvoir débloquent des fonds importants rapidement. Ce n'est pas forcément son mode de fonctionnement qui pose un problème mais l'absence de mécanismes corollaires qui pourraient permettre aux ONG de démarrer rapidement des programmes dès l'urgence tout en réfléchissant long terme avec d'autres modes de financement.

Il manque réellement de bailleurs de fonds plus souples et disposés à soutenir des projets liés à l'urgence sur le long terme. Cette réalité pèse lourdement sur la qualité des actions. Certaines ONG ont réussi à mobiliser plusieurs financeurs et la qualité de leur programme s'en ressent directement. Elles travaillent sur la reconstruction dans une vision plus intégrale en liant éducation, sécurité économique et habitat.

#### ✓ *Les critères des ONG*

Mais les ONG elles-mêmes s'imposent souvent des critères d'action qui ne sont pas toujours compatibles avec la qualité de leurs projets. Elles formatent leur programme en fonction des exigences pressenties des bailleurs (réelles ou certaines fois "fantasmées") sans réfléchir aux réelles nécessités du terrain. Trop souvent, des projets sont écrits sur un bureau (au mieux dans le pays concerné, au pire, au siège en Europe), dans l'urgence et sans avoir réellement identifié les grandes lignes de l'action auprès des populations. Pourtant, un bon projet, bien argumenté peut se négocier avec un bailleur de fonds, même s'il ne rentre pas exactement dans les critères imposés par ce dernier. L'autre stratégie, pour les ONG qui n'ont pas assez de fonds propres, consiste à diversifier les bailleurs de fonds pour un même projet.

Une autre remarque concerne la question des critères que s'imposent les ONG elles-mêmes. L'une des leçons de post-Mitch concerne l'accès à la propriété foncière. Beaucoup d'ONG se sont retrouvées ces dernières années à gérer de graves

problèmes pour avoir reconstruit suite à l'ouragan Mitch sur des terrains n'appartenant pas aux bénéficiaires. De ce fait, presque toutes les ONG au Salvador ont imposé le critère de la propriété foncière pour sélectionner les bénéficiaires de leur programme. Le résultat de ce choix est que les populations les plus vulnérables, à savoir les « *colonos* » ou les locataires se sont retrouvés en grande partie exclus des programmes d'assistance à la reconstruction. Cette remarque doit interpeller les ONG au niveau de leur identité. Pour quelle frange de population les ONG travaillent-elles ? Comment éviter que des critères techniques de garantie d'efficacité de l'action ne mènent les ONG à oublier leur mission première ?

### **Critères techniques versus processus.**

En prenant un peu de recul vis à vis de ces questions, il apparaît à priori que l'imposition de critères techniques pour l'action n'est pas garante de la qualité. Elle a tendance à enfermer les acteurs de la solidarité dans des cadres rigides alors que chaque contexte devrait faire appel à l'imagination et inciter l'innovation pour coller au mieux aux réalités des besoins. Pour garantir la qualité des actions, il faudrait donc peut-être réfléchir à des obligations méthodologiques intégrées à un processus ou « système d'assurance qualité » plutôt qu'à des critères techniques. Ce système intégrerait divers axes prioritaires ; ressources humaines, capacité d'évaluation et d'apprentissage, mécanismes de changements institutionnels... comme illustré ci-dessous :

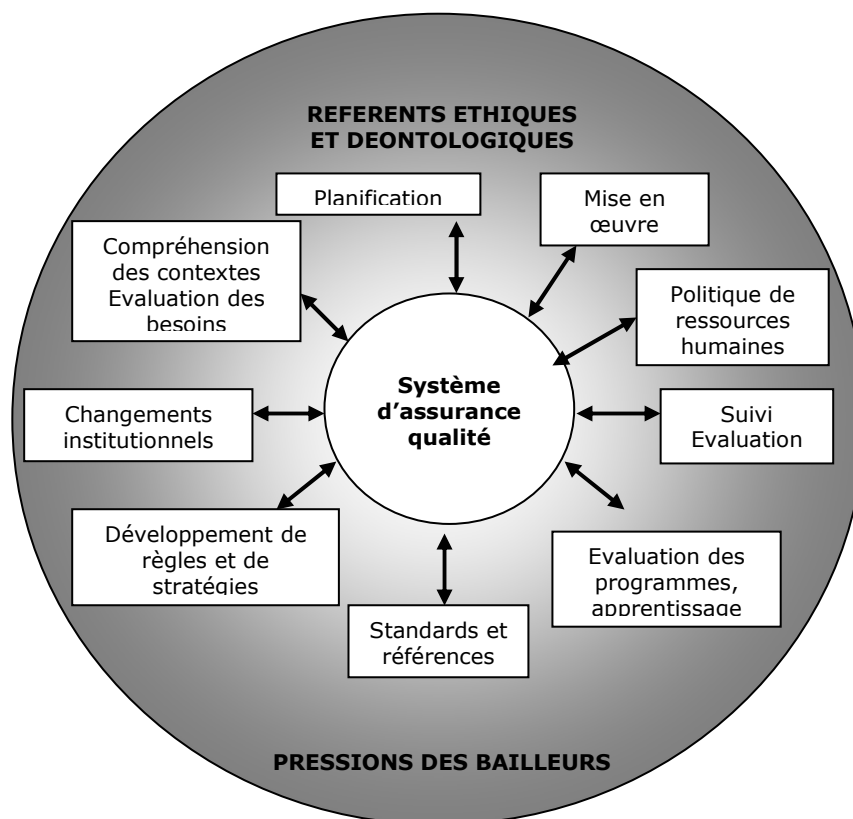


Schéma adapté du "Quality at each level", Dr Pierre Perrin, ICRC, 98.

Ce schéma invite à penser les questions de qualité comme la convergence de plusieurs éléments internes aux organisations ; capacité de diagnostic, de suivi-évaluation, d'évaluation d'impact, etc. Dans ce contexte, les ressources humaines et la capacité d'évolution institutionnelle sont deux facteurs clefs.

✓ *Les ressources humaines*

En effet, les ressources humaines constituent souvent le dernier maillon de la chaîne, ou plutôt le premier, qui sera capable ou non de mettre en œuvre l'ensemble des ingrédients nécessaires à la qualité des programmes. On dit souvent qu'une bonne équipe fait un bon programme. En réalité, cette condition est nécessaire mais pas suffisante et est étroitement liée au point suivant, à savoir les changements institutionnels.

Il semble donc essentiel que les ressources humaines soient formées à l'ensemble des résultats des apprentissages successifs issus des expériences, entre autres:

- pour le renforcement des capacités de diagnostic et de compréhension des contextes,
- pour le renforcement des capacités de programmation intégrant le lien urgence-développement

- pour l'acquisition de techniques particulières (micro-crédit, techniques de construction traditionnelles, etc.) encore trop peu maîtrisées par les équipes sur le terrain.

✓ *Les changements institutionnels*

En général, les expériences sont capitalisées par le personnel sur le terrain. Une erreur déjà commise par une personne a un fort potentiel pédagogique au niveau individuel. Mais quand cette capitalisation reste au niveau individuel, l'impact de l'apprentissage est fragile.

Les ONG doivent donc intégrer au cœur de leurs pratiques les résultats des évaluations, capitalisations ou études, qu'elles soient internes ou externes, afin de rendre possible l'amélioration à long terme des pratiques.

Ces questions de qualité restent à approfondir. Les prochaines missions du Groupe URD sur la zone permettront d'aboutir à des recommandations spécifiques pour le Salvador. En parallèle, une enquête est en cours pour faire l'inventaire des outils-qualité utilisés au sein des OSI<sup>9</sup>. Enfin, dans le cadre du Projet Qualité, ces questions seront étudiées dans d'autres contextes.

---

<sup>9</sup> Les résultats seront publiés en septembre-octobre de cette année

## VI. CONCLUSION

En définitive, un désastre comme toute crise, est une période charnière dans l'histoire d'une société. Les grands enjeux ressurgissent, les populations se ressoudent dans une solidarité de proximité et la crise peut devenir alors synonyme d'opportunité. Mais elle peut aussi faire basculer l'équilibre précaire préexistant vers plus d'inégalité.

C'est bien dans cette optique que les organisations de la société civile tentent de se positionner. Pour cela, elles devraient toujours être capables d'évaluer les résultats de leur programme en terme d'impact positif mais aussi de conséquences négatives potentielles.

Conséquences négatives	Conséquences positives
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Création de zones marginales</li> <li>• Ressources économiques destinées aux urgences et non aux projets de développement</li> <li>• L'expectative de l'aide internationale amoindri l'initiative du pays</li> <li>• Création de groupes de population assistée</li> <li>• Excès d'expectative et frustration</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Opportunité à donner des solutions à des problèmes fondamentaux.</li> <li>• Opportunité de changer</li> <li>• Disponibilité de ressources</li> <li>• Réorganisation de certains services</li> <li>• Appui aux mécanismes de coordination locaux</li> <li>• Opportunité face à l'organisation communautaire</li> <li>• Les désastres mettent en évidence les défauts et les manques d'organisation des services publics</li> </ul>

Malheureusement, l'aide internationale répète encore trop souvent des erreurs pourtant connues aujourd'hui. Discrimination, quand les programmes définissent des bénéficiaires en laissant à l'écart d'autres populations vivant dans des conditions de pauvreté semblables ; Assistanat, quand des populations sont prises en charge sur de longues périodes sans réflexion de réinsertion ; Verticalité des programmes, qui se concentrent autour d'un secteur spécifique en risquant de déstabiliser les autres secteurs, etc.

Pourtant, des pistes d'innovation et d'amélioration des pratiques existent, certaines testées avec succès. Réelle participation communautaire, véritable partenariat entre ONG aux domaines de compétences complémentaires, montage financier permettant une action rapide tout en posant les bases d'un fonctionnement sur le long terme...sont autant d'atouts permettant la mise en place de programmes novateurs et dont l'impact positif à long terme à tout lieu d'être réel.

Concernant les programmes de reconstruction, il apparaît que la plupart des ONG sont tombées dans un piège. L'habitat

est devenu un objectif en soit alors que tout laisse à penser que l'habitat, dans cette partie du monde comme dans beaucoup d'autres zones où les populations vivent avec de faibles revenus, est le résultat d'un processus évolutif, directement lié aux stratégies de génération de revenus. L'ensemble de la communauté de l'aide se tromperait alors d'objectif en travaillant sur « la partie immergée de l'iceberg », c'est à dire la construction de maisons alors qu'elle pourrait, en soutenant des projets de sécurité alimentaire et économique, aboutir à une reconstruction plus globale. Pour cela, l'équilibre subtil alliant encadrement technique pour la reconstruction de l'habitat et soutient aux stratégies de génération de revenus reste encore à inventer afin d'aboutir à une véritable reconstruction intégrée.

Cette piste reste à explorer et fera l'objet d'une étude plus approfondie lors des futures missions et études du Groupe URD sur la zone de l'Amérique centrale, tant au Salvador qu'au Nicaragua et Honduras, afin de déterminer, trois ans après Mitch, l'impact réel des projets de reconstruction.



**VII. ANNEXES**

## ANNEXE 1 : RAPPEL DE LA METHODOLOGIE GENERALE DE L'ETUDE

Pour garantir l'objectif d'apprentissage collectif, la méthode s'est construite autour de plusieurs axes :

### **1. Une approche multi-sectorielle et transversale :**

Pour tenter d'aborder les questions de fond, la réflexion s'est structurée autour de trois grands axes techniques et de quatre axes transversaux. L'habitat, la santé et la sécurité alimentaire ont été choisis comme axes techniques du fait de leur lien étroit avec ce qui définit les besoins élémentaires de la population et qu'ils rassemblent la globalité des secteurs d'intervention des ONG sur le terrain. Les axes transversaux quant à eux, ont été retenus comme des éléments essentiels à la pertinence et à la viabilité des projets dans ce contexte particulier du Salvador.

L'analyse s'est donc structurée à partir de ce tableau à double entrée croisant axes techniques et axes transversaux.

SECTEURS TECHNIQUES	SANTÉ	SECURITE ALIMENTAIRE ET ECONOMIQUE	HABITAT
DEFIS TRANSVERSAUX			
Passage de la gratuité à la prise en charge			
Coordination et participation communautaire			
Déplacements de population			
Prévention des catastrophes			

### **2. Un travail de capitalisation collective :**

Cette caractéristique était apparue essentielle et originale dans la démarche post-Mitch. Elle constitue l'un des fondements du Groupe URD. La première étape du projet a donc consisté en la mobilisation d'un certain nombre d'acteurs présents sur la zone (majoritairement français) puis, à partir de ce noyau d'ONG, la réflexion a été élargie sur le terrain à un ensemble très représentatif des acteurs impliqués (voir la liste des personnes rencontrées)

### **3. Plusieurs temps d'étude sur le terrain :**

La première mission interdisciplinaire a été conduite durant le mois de juin.

Un deuxième temps d'étude, de trois mois (d'août à octobre), est prévu pour compléter et affiner l'analyse. Deux chargés de recherche étudieront, dans deux zones et deux contextes très différents du Salvador, les dynamiques Urgence- Développement.

En septembre-octobre, puis en fin d'année 2001, deux autres missions interdisciplinaires se rendront au Salvador afin de poursuivre la capitalisation d'expériences et soutenir le processus d'apprentissage collectif.

Des temps réguliers de synthèse et de partage :

A chaque fois et tout au long de ce processus, les grandes lignes d'analyse seront partagées avec l'ensemble des acteurs impliqués. Sur le terrain, en Europe, à travers des ateliers de restitution ou la diffusion des écrits, les résultats seront socialisés afin de garantir leur appropriation.

#### 4. Une capitalisation et diffusion :

La dernière phase du projet consistera à mettre en perspective les résultats de cette étude sur le Salvador dans le cadre plus global de la capitalisation de la gestion des catastrophes naturelles ainsi que dans le cadre du projet Qualité. Il s'agira en effet d'en dégager des outils opérationnels pour le diagnostic et l'évaluation dans le contexte de situation de sortie de crise. Enfin, la diffusion des résultats sera élargie à d'autres interlocuteurs (universitaires, bailleurs de fonds, acteurs politiques).

#### 5. Chronogramme

	Avr	Mai	Juin	Juil	Août	Sept	Oct	Nov	Déc	Janv
Recherche d'ONG partenaires	----									
Etude biblio/préparation terrain	---	---								
Entretiens auprès des ONG		--								
Elaboration doc. référent/mission		--								
Réunion 1		-								
Première mission terrain			----							
Restitutions sur le terrain et en Europe			*	*	*					
Etudes approfondies sur 2 contextes						----	----	----		
Deuxième mission terrain						----- -				
Restitutions sur le terrain et en Europe						*	*			
Troisième mission terrain									----	
Restitution finale terrain et Europe						-			*	*

**ANNEXE 2 : CHRONOGRAMME DETAILLE DE LA MISSION**

Jour	Lieu	Organisme / Entité	Personne/ fonction
Lundi 4	<b>Arrivée à San Salvador</b>		
Mardi 5	La Paz	FUNPROCOOP	Edwin Cortez
Mardi 5	San Miguel Tepezontes	Directiva popular	Miguel Angelo Perez , Président Membre d'une directive populaire du quartier
Mardi 5	San Miguel Tepezontes	Municipalité	Maire, Luis Alonso Lopez
Mardi 5	San Juan Tepezontes	Comité d'urgence COLECTAJUT	Carlos Arturo Merche, Président Rafael Alfaro, coordinateur du comité
Mardi 5	San Salvador	MSF Hollande	José Lopez, coordinateur eau et assainissement
Mardi 5	San Salvador	Atlas Logistique	Jean Pierre Bréno, chef de projet
Mardi 5	San Salvador	COOPI/ ONG italienne	Lizardo
Mercredi 6	San Salvador	FUNPROCOOP	Beatriz, Gloria Promoteurs/analyste micro- crédit agriculture de rente
Mercredi 6	La Joya (communauté de 71 familles) Municipe San Vicente	ADESCO	Dorotéa Vasquez (présidente) Maria Cruz Miguel Mendoza Velasquez (Communication)
Mercredi 6	El Playon (Tocoluca) 3000 maisons détruites	CORDES	Emilo Espin Amprimo directeur
Mercredi 6	San Salvador	OPS	Centre de documentation
Mercredi 6	San Salvador	CRD	Domingo Santa Cruz, Directeur M. Cabrera, directeur de projets
Mercredi 6	San Salvador (OIM)	Réunion coordination ONG/ECHO	Herbert Aparicio (Ministère de la Santé)
Mercredi 6	San Salvador	OIM	Guillermo Baca, responsable projet habitat temporaire
Mercredi 6	San Salvador	ACF Espagne	Bettina Weitz, coordinatrice Rodrigo Diaz, hydraulicien
Jeudi 7	Santa Ana	Municipalité	José Orlando Mena, maire
Jeudi 7	Alto Lempa (zone de Santa Ana)	Coordinadora de l'Alto Lempa	Membres des Comités et ADESCOS (réunion de groupe)
Jeudi 7	San Salvador	OPS	Centre de documentation
Jeudi 7	San Salvador	COSUDE (section aide humanitaire)	Jean Pierre Tosi, responsable aide humanitaire Federico Castellano, consultant
Jeudi 7	San Salvador	Croix Rouge Espagnole	Fernando Casanova / chef de délégation et Carlos Lobo
Vendredi 8	San Salvador	Foro de la Sociedad Civil Coordination de 46 organisations	Réunion de sous-comité FUNPROCOOP (Dimas Vanegas) , OIKOS Solidaridad, (Benjamin Alas), FECOOP (Victor Mejia)
Vendredi 8	San Salvador	Ministerio Medio Ambiente	Licenciado Ernesto Zepeda, directeur général du patrimoine naturel
Vendredi 8	San Salvador	Ambassade de France	Alain Faure.
Vendredi 8	San Salvador	CIDEP (éducation et santé)	Mario Paniagua
Vendredi 8	San Salvador	PAM	Alejandro Chicheri, responsable de la communication et Idylle Matthieu
Vendredi 8	San Salvador	PNUD	Clemente San Sebastian, chargé de programme

Vendredi 8	San Salvador	Croix Rouge Française	Valérie Leon, déléguée.
Samedi 9 et dimanche 10			
<b>San Salvador</b> <b>Premier travail de synthèse</b>			
Lundi 11	Zacatecoluca	Hopital départemental	Visite / observation
Lundi 11	Zacatecoluca	ACF	Entretien Franck y Rodrigo
Lundi 11	Tecoluca	ACF	Visite terrain de la nueva colonia « San Romero »
Lundi 11	San Vicente	Procuraduria de los Derechos Humanos	Salvador
Mardi 12	Guadalupe	Mairie	Pedro Pablo Maldonado
Mardi 12	Verapaz (Nuevo Oriente)	brigade de santé	Adrian Quintanilla : promoteur de santé de 12 ans d'expérience)
Mardi 12	Verapaz (Nuevo Oriente)	Conseiller municipal de la maire de Verapaz	Entretien informel avec Valentin Flores
Mardi 12	San Cayetano de Istepeque	Unité de santé	Dra Claudia Alfaro
Mardi 12	San Cayetano de Istepeque	Petit commerce de matériaux de construction	Entretien informel auprès d'un vendeur
Mardi 12	San Cayetano de Istepeque	Brigade médicale armée salvadorienne et américaine	Observation + entretien avec un militaire
Mardi 12	San Vicente	OIM	Entretien avec M. Baca
Mardi 12	San Vicente	OIM	Visite terrain avec une promotrice du projet
Mercredi 13	Nueva Esperanza 2	ACF	San Nicolas Lempa
Mercredi 13	Santiago de Maria (Usulután) La Tranquilidad	Croix Rouge Suisse + Cabinet d'architecture	Carlos Monzon
Mercredi 13	Chilanguera	Visite/observation	Discussions informelles Morena
Mercredi 13	Usulután	Hopital départemental	Rigorberto Antonio Ortega, inspecteur assainissement
Mercredi 13	San Salvador	Croix Rouge Suisse	Beat Schmid
Mercredi 13	San Salvador	OIM- ECHO	Réunion de coordination sur le sujet de l'habitat
Jeudi 14	Atiquizaya Ahuachapan	Mairie	Conseil municipal Ruben Sanchez (maire)
Jeudi 14	Tacuba	Atlas Logistique	Jean Pierre Brémaud (chef de projet), architecte et promoteurs
Vendredi 15	Apaneca		Visite de la municipalité
Vendredi 15	Armenia	Mairie	Entretien avec la responsable des projets de reconstruction
Vendredi 15	Armenia	Croix Rouge Allemande	Glauco Ulysses Quesada Entretien informel
Vendredi 15	Armenia	Communauté Casas Chachas	José Luis Aquino (président de la directiva)
Vendredi 15	Armenia	Nouvelle colonia : asentamiento Buena Vista, cantion tres ciebas.	Promoteur de santé, Roberto Antonio Rivas
Vendredi 15	Zaragoza	Mairie	José Isidro Rodriguez
Vendredi 15	Zaragoza	Quartier de la ville	CIDEP, Mario Paniagua et Alicia (responsable de la zone)
Samedi 16			
<b>San Salvador</b> <b>Préparation de la réunion</b>			

Lundi 18			
<b>San Salvador, première restitution "à chaud" en présence d'une vingtaine d'ONG salvadoriennes et internationales.</b>			
Mardi 19	San Salvador	COSUDE	Gilbert Bieler
Mardi 19	San Salvador	Habitat	M. Medina (architecte)
Mardi 19	San Salvador	FUMA	Dra Jeannette Alvarado
Jeudi 21	Jiquilisco (Bajo Lempa)	Mairie	David Marroquin (maire)
Jeudi	Bajo Lempa	Handicap International/CIAZO	Eric Lapalme
Jeudi 21	Bajo Lempa	PROCARE	Silvia
Jeudi 21	San Francisco Javier	COMUS	Président du Grémio
Jeudi 21	San Salvador	FISDL	Lic Guillermo Garcia
Jeudi 21	San Salvador Ministère de l'intérieur	COEN	Dr Mauricio Ferrer
Vend 22	Feria International San Salvador	COEN	Carlos Tenorio, directeur des opérations
Ven 22	San Salvador	FUNDE	Recherche bibliographique
Mardi 26	San Salvador	MAM	
Mercredi 27	San Salvador	FUNDASAL	Edin Martinez
Mercredi 27	San Salvador	OIM	Réunion Santé Mentale
Jeudi 27	San Salvador	Croix Rouge FR	Valérie Leon
Jeudi 27	San Salvador	FUMA	Dra Jeannette Alvarado
Vendredi 28	San Salvador	USAID	
Vendredi 28	San Salvador	FUSAI	Recherche bibliographique

**ANNEXE 3 : ATELIER DE RESTITUTION****PROJET QUALITE  
MISSION SALVADOR  
ATELIER DE RESTITUTION DU GROUPE URD  
San Salvador  
18 Juin 2001**

Lieu : Hôtel Casa Antigua, Urbanizacion Metropolis Sur, San Salvador

Durée de la réunion : 2h30

Objectif de la réunion : première restitution "à chaud", échanger des impressions et débat.

**Participants**

---

Ana Bickel, FUNPROCOOP, [fpc@sal.gbm.net](mailto:fpc@sal.gbm.net)

Jean-Pierre Bremaud, Atlas Logistique, [salvador@atlas-logistique.org](mailto:salvador@atlas-logistique.org)

José Carid, Groupe URD, [urdeyron@hotmail.com](mailto:urdeyron@hotmail.com)

Tomas Chavez, MDS, [mdsv@quick.elsv.com](mailto:mdsv@quick.elsv.com)

Benoit Collin, Accion contra el Hambre, [b-collin@wanadoo.fr](mailto:b-collin@wanadoo.fr)

Edwin Cortez, FUNPROCOOP, [fpc@sal.gbm.net](mailto:fpc@sal.gbm.net)

Véronique de Geoffroy, Groupe URD, [urd@urd.org](mailto:urd@urd.org)

Emilio Espin, Fundacion CORDES, [cordessv@yahoo.com](mailto:cordessv@yahoo.com)

Irma Garcia, PRO-VIDA, [provida@telesal.net](mailto:provida@telesal.net)

Bettina Koepcke, CRIC, [cricels@navegante.com.sv](mailto:cricels@navegante.com.sv)

Eric Lapalme, Handicap Internacional, [hielsalvador@telesat.net](mailto:hielsalvador@telesat.net)

Valerie Leon, Cruz Roja Francesa, [crfsv@navegante.com.sv](mailto:crfsv@navegante.com.sv)

Eric Levron, Groupe URD, [urdeyron@hotmail.com](mailto:urdeyron@hotmail.com)

Carlos Lobo, Cruz Roja Espanola, [cresvz@cresv.org.sv](mailto:cresvz@cresv.org.sv)

José Lopez, Medicos Sin Fronteras, [msf@ejje.com](mailto:msf@ejje.com)

Edin Martinez, FUNDASAL, [fundasal@sal.gbm.net](mailto:fundasal@sal.gbm.net)

Virginie Mendoza Marchand, Horizont 3000, [horizont3000-els@ifrance.com](mailto:horizont3000-els@ifrance.com)

Dona E. Osario, CRIC, [cricels@navegante.com.sv](mailto:cricels@navegante.com.sv)

Alma Yanira Quezada, CIPED

Aguayo Sanchez, Med. Mundi Andalucia, [mma.elsalvador@navegante.com.sv](mailto:mma.elsalvador@navegante.com.sv)

Beat Schmid, Cruz Roja Suiza, [crsuiza@netcomsa.com](mailto:crsuiza@netcomsa.com)

Mauricio Vanegas, FUNPROCOOP, [fpc@sal.gbm.net](mailto:fpc@sal.gbm.net)

Bettina Weitz, Accion contra el Hambre, [ach-sansalvador@navegante.com.sv](mailto:ach-sansalvador@navegante.com.sv)

Beatriz Yarza, MDM Espana,

Guillermo Zoluaga, OXFAM GB, [emersal@oxfam.org.sv](mailto:emersal@oxfam.org.sv)

## ORDRE DU JOUR DE LA REUNION:

---

Présentation du Groupe URD

Thème de la recherche opérationnelle en cours d'étude

Vision générale sur le Salvador

Restitution de L'étude centrée sur :

Le secteur de la santé

Le secteur de la sécurité alimentaire et économique

Le secteur de l'habitat

Débats suggérés:

- Analyse des différentes stratégies menées par les ONG, en terme de critères et de temps : les actions temporaires, les actions évolutives et les actions à long terme.
- Autoconstruction par les victimes, surcharge d'activités, faible maîtrise technique? , utilisation de la main d'oeuvre non rémunérée?, reconstruction simple? "empowerment" théorique?
- Relation entre les ONG locales et internationales. Coordination entre les pouvoirs locaux-les maires-la société civile?.
- Conditionnalité des bailleurs et leurs critères. Limitation dans le temps, rigidité des budgets, rigidité normative.

## SYNTHESE DES DEBATS

---

Pour résumer les différentes interventions, il est apparu, entre autre, une série d'inquiétudes :

Depuis des dizaines d'années les acteurs travaillant au Salvador ont l'impression de vivre en situation d'urgence (tremblement de terre de 1986, conflit, ouragan Mitch, etc)

Losque le pays a subi le passage de Mitch, sur les aides promises au niveau politique seulement 25 % ont été reçues.

Face à des catastrophes de grande ampleur le pays manque de structures locales capables de faire face à un grand volume de dons et d'aides provenant de l'extérieur.

Lors du tremblement de terres, sont apparues, pour la première fois, une multitude d'ONG internationales avec plein de bonne volonté mais sans connaissance du pays.

ECHO finance seulement des ONG européennes, certaines d'entre elles n'ont jamais travaillé au Salvador

Manque de leadership au niveau global et d'appui aux municipalités.

Les "alliances" sur le terrain entre certaines ONG ne sont pas assez mises à profit faute d'une coordination réelle.

Manque de transparence dans les dons que reçoit le pays. L'information ne parvient pas avec clarté aux victimes.

Manque d'"équité" dans la répartition des aides.

Avant le tremblement de terre, l'Etat estimait que sur les 1 300 000 habitations recensées, seulement 2 600 étaient considérées vulnérables et devaient être détruites et reconstruites, c'est à dire 0,2 %.

Concernant l'habitat, de nombreux organismes se sont lancés dans la construction sans tenir compte du fait que l'habitat requiert des connaissances techniques qui ne s'improvisent pas du jour au lendemain.

Pour la reconstruction d'habitations, on est tombé dans l'erreur de considérer ce sujet comme un "produit" et non comme une partie du processus.

Il s'est manifesté le besoin d'approfondir certains thèmes comme :

Les aspects techniques

Les aspects méthodologiques

Les stratégies

L'aspect politique



## OBSERVATIONS DU GROUPE URD SUITE A LA REUNION

---

Les activités des ONG nationales et internationales au Salvador sont hétérogènes malgré leurs objectifs qui se centrent en général sur le domaine de la santé, la sécurité alimentaire et l'habitat.

Les ONG salvadoriennes, à la différence de celles internationales, sont très impliquées dans les réflexions qui analysent le rôle et le processus du Gouvernement dans ses projets de développement et la problématique sociale émergente face aux catastrophes naturelles récurrentes. De nombreux forums, représentant la société civile, assurent une vigilance par rapport aux directions politiques du Gouvernement.

Les participants ont manifesté, entre autres, le besoin de coordination et de concertation sur les aspects techniques et méthodologiques. Face à ce constat, le Groupe URD suggère qu'un acteur indépendant puisse aider cette dynamique avec un rôle de facilitateur ou médiateur.

Au sein du travail de recherche et de capitalisation d'expériences, le Groupe URD est prêt à animer certains thèmes techniques et méthodologiques qui naissent de leurs suggestions et de leurs besoins, à partir de son site internet (<http://www.urd.org>) et depuis l'Europe.

Un premier draft, issu de notre séjour au Salvador, vous sera remis au cours du mois de juillet pour que vous puissiez connaître les résultats et y apporter vos commentaires.

En septembre/octobre, nous retournerons au Salvador pour poursuivre le processus de recherche et de capitalisation d'expériences

## ANNEXE 4 : HISTORIQUE

### 1. L'héritage colonial

La colonisation de ce territoire a été marquée par les campagnes militaires, l'importation d'épidémies, l'exploitation des populations indigènes et l'imposition du catholicisme. Tout cela avait, à l'issue de la période coloniale, imprégné le tissu des relations sociales d'injustice et de domination. L'indépendance du Salvador (le 15 septembre 1821) n'apporta rien en terme de solution aux conflits sociaux enracinés durant quatre siècles de colonisation. Le processus fut le fait des créoles (descendants des Blancs nés en Amérique) et d'une petite élite de métis. La population du XIX<sup>ème</sup> siècle alors majoritairement indienne et métissée fut exclue du processus. Les grandes propriétés ont subsisté après l'Indépendance. La découverte des colorants textiles au XIX<sup>ème</sup> siècle a provoqué la substitution de la culture de l'indigo par celle du café, concentré un peu plus les terres dans le cadre de réformes libérales en 1880, et entraîné l'expropriation des *ejidos* des bonnes terres pour le café (au delà de 600 mètres d'altitude, soit 40% du Salvador). La culture du coton et de la canne à sucre dans les années 50 acheva l'expulsion des paysans (70% des lopins sont confisqués aux *colonos*). L'oligarchie de l'agro-exportation du café alliée aux capitaux anglais, réputée ultra conservatrice, se trouvera confrontée au long du XX<sup>ème</sup> siècle aux capitaux américains désireux de moderniser l'économie vers le commerce et les finances. La dynastie Melendez occupera le pouvoir de 1915 à 1927 pour le compte du secteur "modernisant". Cependant, la bourgeoisie traditionnelle, avec l'appui de l'Eglise, réussira à reprendre le pouvoir dès 1930. La bourgeoisie industrielle accepte alors de pactiser avec les militaires pour éviter l'apparition d'une nouvelle bourgeoisie indépendante. Dès 1931, un pacte tacite accorde la gestion de l'Etat à l'armée, pour autant qu'elle ne touche pas aux intérêts de la bourgeoisie traditionnelle. La crise de 1929 toucha de plein fouet le Salvador dont l'économie est basée sur l'exportation. La rébellion paysanne de 1932, sous la direction d'Augustin Farabundo Martí se produisit suite aux élections truquées commandées par le général Martínez et lorsque les prix du café chutèrent et que la pauvreté s'accrut dans le monde rural. La répression, (*la Matanza*), s'est soldée par un génocide planifié sur les populations indigènes instaurant un climat de terreur et de soumission à l'autorité. L'oligarchie gère alors le pays comme une grande hacienda, la société civile est démantelée et les organisations populaires interdites empêchant ainsi le développement d'une culture et d'une identité nationale.

### 2. La période contemporaine : de la guérilla aux Accords de paix

Le parti de l'oligarchie (PCN), au pouvoir depuis le début des années 1930 est battu aux élections de 1972 mais refuse les résultats. L'armée prend alors le pouvoir, démantèle l'opposition, exclut dans la violence et militarise la société pour recomposer une unité nationale au service de l'économie. Même si plusieurs organisations locales paramilitaires existent déjà dans l'est du pays, ORDEN est créée par le pouvoir dans les zones rurales pour diviser et terroriser les communautés et dénoncer les gens soupçonnables d'être des communistes. ORDEN recrute et endoctrine à tout va parmi les pauvres (crédits accordés aux ouvriers, travail assuré pour le *jornalero*, don d'un lopin de terre aux "petits chefs", etc.). Sociologiquement, le semi-prolétaire "*colonos*", conservant ses racines car il ne quitte pas son canton, est davantage indépendant du pouvoir et s'investit pour sa communauté. Il vit généralement d'une *manzana* et de sa force de travail. A l'opposé, le *jornalero* n'a que sa force de travail à louer, il est donc plus proche du pouvoir. Par nécessité de survie, il accepte donc plus facilement de participer aux organes de sécurité civile, type ORDEN. Cependant, dans les zones qui seront sous contrôle de la guérilla, au sein des pouvoirs populaires locaux, les *jornaleros* sont les plus participatifs au processus d'autogestion. Le paysan moyen (3 à 4 *manzanas*) est lui davantage individualiste et défend ses intérêts en temps de crise. Des départements comme celui de San Vicente sont des zones où il y a eu une forte présence des membres d'ORDEN. En parallèle se sont organisés des mouvements organisés sous l'impulsion de secteurs religieux. Un mouvement d'organisation collective se constitue ainsi : la *comunidad* autour de la terre et se caractérisant par l'adhésion aux principes religieux et au progressisme. Les mouvements populaires politiques et religieux se trouvent organiquement liés par des personnes présentes dans les deux mouvements. Dans ce

contexte, la démocratie participative et l'autogestion deviennent des utopies qui prirent corps. Dans les zones sous contrôle de la guérilla, les exclus (ouvriers, minifundistes, *jornaleros*, femmes, etc.) peuvent alors se constituer comme force sociale autonome, accumuler leur propres expériences, tisser une histoire, des liens organisationnels, un esprit communautaire, devenir des classes sociales conscientes de l'être. Après l'assassinat de Monseigneur Romero (commandité par D'Aubuisson, fondateur d'ARENA), le nouvel archevêque fera adopter un profil beaucoup plus impartial. L'Eglise cherchera alors à protéger son pouvoir et son statut, ouvrant ainsi la porte à la division dans ses propres rangs. Les communautés de base se tournent dès lors plus activement vers d'autres formes d'organisation ou d'autres "églises" (évangélistes, luthériens, baptistes, etc.). Enfin, les recrutements forcés dans la guérilla vont cependant nuire à ce processus participatif.

Duarte (démocratie chrétienne), ne fera que radicaliser sa politique, dictée par les Etats Unis. Cette dernière s'appuie sur le binôme répression et réformes. Des opérations de "nettoyage" (massacre de villages entiers) sont organisées dans les campagnes au moment de l'entrée en vigueur de la réforme agraire des années 1980. Des campagnes militaro-civile sont organisées pour déplacer des populations vers des "villages de développement". La cohésion sociale d'un bon nombre de zones où affluent de nouveaux arrivants se trouvera fragilisée par la guerre.

Après de longues années de guerre civile, le bilan est lourd : 80 000 morts, 8000 disparus et des centaines de milliers de réfugiés. Plus d'un million de Salvadoriens vont émigrer dans les pays voisins mais surtout vers les Etats Unis, phénomène qui crée aujourd'hui un véritable "appel d'air" des jeunes Salvadoriens vers l'extérieur. Depuis les Accords de Paix de 1992, les politiques d'ajustement structurel, de libéralisation du marché, de privatisation ont exhorté l'individualisme et n'ont pas réduit les vulnérabilités structurelles d'une majeure partie de la population.

Après 12 années de conflit interne, les Accords de Paix ont été signés en janvier 1992, initiant un processus exemplaire de réconciliation. En 1995, l'Organisation des Nations Unies termina son travail de vérification et son processus d'observation, l'Assemblée Générale des Nations Unies qualifia d'économiquement viable la gestion du Gouvernement dans le cadre de la démocratisation et le respect des Accords de Paix.

Dans le cadre du développement politique, le Salvador a mis en oeuvre divers mécanismes, l'un d'entre eux concerne le processus de consultation de la société civile au niveau national, à travers la Commission Nationale de Développement (CND) créé en 1997. Celle ci a comme objectif de faire connaître de manière objective, compréhensible et analytique, la réalité du développement humain au Salvador, pour aider à la formulation de propositions de solutions aux problèmes du pays.

**ANNEXE 5: ETAT DES LIEUX ECONOMIQUE**

L'économie salvadorienne, durant les 12 dernières années, s'est caractérisée par une croissance de 4,5 % en moyenne, un taux d'inflation faible (2,5 % en moyenne ces trois dernières années) et une stabilité du taux de change. Tout ceci est le résultat de réformes économiques qui incluent l'ouverture de l'économie, dans les secteurs comme celui de l'énergie, les télécommunications et le système de pensions. Le Salvador est considéré comme un des pays où la liberté économique est la plus grande en Amérique Latine, par la solidité de ses fondements macro économiques.

Les barrières douanières ont été réduites, et dans la mesure du possible éliminées totalement. L'Accord d'Initiative de la Zone des Caraïbes, approuvé par le Congrès américain, a augmenté la variété des produits à l'export sans impôts et sans taxes depuis le Salvador vers les Etats Unis. Le même processus est en cours avec le Traité de Libre Echange avec le Mexique, le Chili et la République Dominicaine, et des négociations ont commencé dans le même sens avec le Canada et Panama.

En décembre 2000 a été approuvée la Loi d'Intégration Monétaire par laquelle, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2001, le taux de change entre le colon et le dollar est fixé à 8,75 c pour 1 US\$, ce qui donne cours légal au dollar. Le Salvador avec les autres pays d'Amérique Centrale est en train de signer des accords pour une stratégie de transformation et de modernisation dans le contexte régional pour les 20 prochaines années.

Dans sa volonté d'accroître la production du Salvador, la politique gouvernementale est orientée vers la création de "pôles de développement économique". Ce type de développement se base en fait principalement sur la création de 400 maquilas, dont la plupart se situent en zone rurale. Le salaire minimum y est encore plus bas (750 colons contre 1270 en zone urbaine). Outre les conditions de travail déplorables dans ce type d'entreprise, l'un des problèmes est que ce type d'activité rend le Salvador encore plus dépendant de l'économie nord américaine où ce type de production est largement exportée. Dans la même logique, un certain nombre de projets de loi sont proposés pour faciliter la transformation du Salvador en un véritable réservoir de main d'œuvre bon marché au service d'entreprises étrangères. Le projet de "flexibilité de l'économie" (rebaptisé "projet pour la réactivation de l'économie" après les séismes) visent à multiplier à volonté les période d'essai dans les entreprises afin de diminuer les salaires, utiliser des jeunes de 15 à 18 ans dans le cadre de "formations" non rémunérées ou encore d'exclure les salariés des prestations sociales en les employant à l'heure.

## ANNEXE 6 : ETAT DES LIEUX SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL

Le Salvador, avec 21 041 km<sup>2</sup>, est la république la plus dense d'Amérique Centrale en terme de population. Celle-ci est actuellement estimée à 6,3 millions de personnes, et 1 million et demi de salvadoriens qui vivent à l'étranger. Dans le pays, malgré une croissance de l'économie, les niveaux de pauvreté n'ont pas changé de manière significative, en 1997 39 % de la population vivait en situation de pauvreté et 62 % de la population était rurale.

A partir de 1990 le Salvador s'est joint au programme de Pauvreté Extrême de l'ONU en signant le premier projet de Réhabilitation des Secteurs Sociaux avec la Banque Mondiale (BM), sous lequel est né le programme EDUCO et le Fond d'Investissement Social (FIS).

Dans la dernière décennie la pauvreté en général s'est réduite de 60 % à 41 % en l'an 2000. Cependant la pauvreté rurale s'est réduite, pour la même période, de 66,6 % à 55,5 %.

En matière d'éducation, la population analphabète est passée de 30 % dans les années 80 à 17% en 2000.

En matière de santé, la mortalité infantile a réussi à être réduite de 54 pour mille nouveaux nés vivants en 1989 à 35 pour mille en 1998. De plus, aucun cas de poliomyélites depuis 1990, de rougeole depuis 1996 et de tétanos néonatal depuis 1997, n'ont été enregistrés. Plus de 90 % des enfants sont protégés par tous les vaccins contre les maladies mortelles comme le dengue et le choléra qui sont sous contrôle.

Quant à l'habitat, avant les tremblements de terre, le déficit quantitatif atteignait les 44 377 habitations, et le déficit qualitatif portait sur 507 227 habitations.

En 1998, le Salvador se situe à la 104<sup>ème</sup> position au niveau mondial selon l'Indice de Développement Humain.

Avant la catastrophe des tremblements de terre, une série d'études indiquent que l'environnement du Salvador est en train de se dégrader à grands pas. Par exemple en 1995 sur les 1 584 industries qui ont déversé des liquides résiduels, générés par le processus de production, seulement 4 % d'entre elles avaient un système de traitement de déchets industriels. Les 50 % des résidus solides générés dans les villes ne sont pas collectés. La pollution de l'air s'accroît, de 1992 à 1997 le nombre de cas d'infections respiratoires aiguës a été multiplié par 10, constituant l'une des principales causes de mortalité au sein de la population. L'usage intempestif de substances chimiques, de pesticides et de déchets solides affecte directement et indirectement une grande partie de la population. Il existe de grandes déficiences dans le contrôle de la qualité des aliments, spécialement dans le secteur informel. Le coût de gestion des poubelles augmente d'années en années.



<b>ANNEXE 8: BIBLIOGRAPHIE</b>
--------------------------------

Dirección General de Estadísticas y Censos. Ministerio de Economía. *Anuario Estadístico* San Salvador, El Salvador, C.A. 1995

Comisión Nacional de Salud. *Propuesta de Lineamientos para la Reforma del Sistema de Salud de El Salvador* San Salvador, febrero 1999.

PNUD *Directorio De Organizaciones Privadas para el Desarrollo de El Salvador.* El Salvador, 1998.

PNUD *Estado de la Nación en desarrollo humano 1999.*, 1999.

Unidos por El Salvador. *Plan de recuperación de daños causados por los terremotos del 13 de Enero y 13 de Febrero.* Gobierno de El Salvador. Reunión Grupo Consultivo Coordinada por el Banco Interamericano de Desarrollo. Madrid, España. Marzo 7 de 2001.

Operación de Emergencia EMOP 10022.0, "Asistencia a víctimas de los terremotos en El Salvador". *Manual técnico de operaciones.* SNF Secretaría Nacional de la familia, División de Asistencia Alimentaria. PMA.

*Propuesta de diagnóstico integral y estrategias de desarrollo para el Bajo Lempa de Jiquilisco, Tecoluca y Zacatecoluca.* La Red-MARN-BID. Abril 2001.

*En el Bajo Lempa, no solo hay inundaciones y desastres, también estamos construyendo un proceso de desarrollo rural que mira hacia la sostenibilidad!. Síntesis de una experiencia concreta. (Ocho años de trabajo: 1992-2000).* Fundación Cordes.

*Estado del Medio Ambiente, 2000. Informe Nacional.* Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales. El Salvador Centroamérica.

*Mitch en El Salvador.* Ángel Ibarra-T. Ediciones Heinrich Böll. Marzo 1999.

*Migración y Desarrollo Local en El Salvador. Caso Tecoluca.* María Elena Moreno. FUNDE., Enero 2001.

*Organización Local para situaciones de Emergencia. Productos de experiencias realizadas a nivel local.* PRODERE, NACIONES UNIDAS.

*Memoria del Segundo Encuentro Regional de la Sociedad Civil de Centroamérica.* Managua Nicaragua, setiembre del 2000.

*Hacia una gestión ecológica de los riesgos. Bases conceptuales y metodologías para un sistema nacional de prevención y mitigación de desastres, y de protección civil-* SNPMD-. Federación Luterana Mundial. Unidad Ecológica Salvadoreña. Marzo 2000.

Croix-Rouge Française. *Informe final de la brigada médica francesa.* Febrero a mayo de 2001.

*El Salvador: Evaluación del terremoto del martes 13 de febrero de 2001.* Naciones Unidas. Comisión Económica para América Latina y el Caribe-CEPAL.

*Para la transformación de Centroamérica en la perspectiva del Desarrollo Humano Sostenible.* Coordinadora de la Sociedad Civil. Centroamérica solidaria. Plataforma., enero 2001.

Banco Interamericano de Desarrollo. Departamento de Integración y Programación Regionales. Documento de Programa Regional. Setiembre 2000.

*El Salvador Dinámica de la Degradación Ambiental*. PRISMA. Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente. 1995.

*Perfil Ambiental de la Región Metropolitana de San Salvador*. PRISMA. 1997.

*Estudios Centroamericanos n°629, El desafío de El Salvador después de los terremotos*, UCA, 2001

*Estudios Centroamericanos n°629, Promoviendo el desarrollo sostenible por medio de las microfinanzas y la microempresa en El Salvador*, UCA, 2001

*Cuaderno de facilitación de lectura del Código municipal*, FUNDAUNGO, 1998

*Hacia una conceptualización de la participación y el desarrollo local*, FUSAI-SACDEL 1997