



**Projet Qualité**  
Quality Project

# **RAPPORT D'ACTIVITES**

## **DU PROJET QUALITE**

**ANNEE 2001**

***AMELIORER LES PRATIQUES HUMANITAIRES :***

***DE LA CAPITALISATION A LA FORMATION DES ACTEURS.***

***LE CAS DES CATASTROPHES NATURELLES EN AMERIQUE CENTRALE***

**Partenaires**

***Partners :***

Action Contre la Faim  
Aide Médicale Internationale  
Bioforce  
Care France  
Coordination SUD  
Croix Rouge Française  
Handicap International  
Médecins du Monde  
Première Urgence  
Solidarités  
Architecture et Développement

**Coordination technique**

***Technical Coordination :***

Groupe URD

**Adresse**

***Address :***

La Fontaine des Marins  
26170 Plaisians – France  
Tél./Fax. : 04 75 28 29 35

**Courriel**

***e-mail :***

urd@urd.org

**Projet soutenu en 2001 par :** Ministère Français des Affaires Etrangères, Fondation de France, Ministère Suisse des Affaires Etrangères.

**En 2002 et 2003, sous réserve d'acceptation :** Ministère Français des Affaires Etrangères, ECHO, Fondation de France, Ministère Suisse des Affaires Etrangères.

# SOMMAIRE

<b>1. RAPPELS .....</b>	<b>3</b>
<b>1.1. Le Projet Qualité.....</b>	<b>3</b>
<b>1.2. Les ressources financières.....</b>	<b>3</b>
<b>1.3. Les moyens mobilisés et l'équipe.....</b>	<b>3</b>
<b>2. LES ACTIVITES .....</b>	<b>4</b>
<b>2.1. Les travaux de recherche :.....</b>	<b>4</b>
2.1.1. Travaux théoriques : .....	4
Etat des lieux des processus qualité existant chez les ONG médicales d'urgence .....	4
Etat des lieux des pratiques de l'évaluation.....	4
Revue des autres projets relatifs à la qualité .....	5
Les missions itératives avec mini-séminaires : .....	6
2.1.2. Travaux pratiques : .....	7
Mise en place des Evaluations Itératives avec Mini-Séminaires (EIMS) en Amérique Centrale : .....	7
Les études de cas approfondies en Amérique centrale.....	8
<b>2.2. En amont et en aval des travaux de recherche :.....</b>	<b>9</b>
2.2.1. Animation de réunions : .....	9
2.2.2. Ecriture, diffusion et publication : .....	9
2.2.3. Participation à des colloques et séminaires : .....	9
2.2.4. Formation.....	10
2.2.5. Divers.....	10
<b>3. PERSPECTIVES .....</b>	<b>10</b>
<b>4. CONCLUSION .....</b>	<b>11</b>
<b>ANNEXES.....</b>	<b>12</b>
<b>ANNEXE 1 :.....</b>	<b>13</b>
Perception de la qualité et état des lieux des processus qualité menés par les ONG Santé françaises partenaires du Projet Qualité. ....	13
<b>ANNEXE 2.....</b>	<b>15</b>
L'évaluation en situation de turbulence. ....	15
<b>ANNEXE 3.....</b>	<b>17</b>
EVALUATIONS ITERATIVES AVEC MINI-SEMINAIRES, LE CAS DU SALVADOR APRES LES SEISMES 2001, RESUME DU RAPPORT DE LA MISSION N°1 .....	17
<b>ANNEXE 4.....</b>	<b>26</b>
EVALUATIONS ITERATIVES AVEC MINI-SEMINAIRES, MITCH + 3 ANS, LE SALVADOR APRES LES SEISMES DE 2001, RESUME DU RAPPORT DE LA MISSION N°2.....	26

## 1. RAPPELS

### 1.1. Le Projet Qualité

Le Projet Qualité proposé et porté par une douzaine d'ONG et exécuté par le Groupe URD a pour but d'améliorer la Qualité de l'action humanitaire, grâce à l'élaboration de méthodes et outils d'évaluation utilisables à chaque phase de l'action : phase de diagnostic, phase de conception de l'intervention, phase de mise en œuvre et de suivi, phase d'évaluation.

Il s'agit d'une véritable démarche qualité qui passera au crible de l'évaluation, pour une action humanitaire donnée, l'ensemble des points critiques des multiples processus qui la composent.

L'année 2001 constitue « l'année 0 »<sup>1</sup> du projet posant les bases des développements futurs. Une première série de résultats apparaît déjà qui seront développés plus bas. Le Projet doit continuer à développer ses recherches dans les deux prochaines années pour aboutir, en fin d'année 2003 à des recommandations concrètes en termes de processus et/ou d'outils pour l'action.

### 1.2. Les ressources financières

Pour cette « année 0 », différentes sources de financement ont été mobilisées :

Sources	MAE français	MAE suisse	Fondation de France	Fonds propres URD	Autres sources <sup>2</sup>	Total
Action	Capitalisation désastres naturels A.C	Evaluation Séismes Salvador	Global	Global	Global	
Total	405.000 FF	128.000 FF	100.000 FF	115.780 FF	78.220 FF	827.000 FF
Pourcentage	49%	15%	12%	14%	10%	100%

### 1.3. Les moyens mobilisés et l'équipe

Ces différents financements ont permis l'avancée des travaux. Une équipe de 4 personnes (François Grunewald, Claire Pirotte, Eric Levron, Véronique de Geoffroy) est mobilisée, constituant l'équipe-projet. Elle rassemble différents niveaux de compétences (agronomie, médecine, urbanisme, Droit International Humanitaire) et a été complétée soit par des experts occasionnels (cas de la mission n°1 au Salvador) soit par des stagiaires (au nombre de 5) encadrés pour des sujets spécifiques.

Cette équipe projet a été soutenue par deux personnes du Groupe URD pour les tâches administratives et financières relatives au Projet Qualité ainsi que pour les activités de communication, notamment à travers la création d'une page Web, sur le site du Groupe URD consacrée au Projet Qualité.

<sup>1</sup> En effet, la majorité des financements acquis cette année étaient « fléchés » Amérique Centrale et très peu étaient spécifiquement dégagés pour le Projet Qualité. Ainsi, toutes les études terrain ont été menées sur cette région et un certain nombre d'activités ne concernant pas directement cette zone géographique ont été conduites avec des ressources financières limitées (bénévolat, stagiaires, etc.). Le Groupe URD se doit d'attendre l'assurance du financement complet du Projet Qualité pour en déclarer « officiellement » le début. Si les financements en cours de négociation aboutissent, le Projet Qualité débutera officiellement en janvier 2002 pour deux ans.

<sup>2</sup> Participation financière ou valorisée des ONG partenaires et du Fonds Catalan.

## 2. LES ACTIVITES

Cette première année a permis d'apporter des éléments de réponse aux questions suivantes :

- Où en sont les ONG partenaires dans leurs propres processus-qualité ?
- Quelles sont les pratiques de l'évaluation chez les ONG humanitaires ?
- Où se positionne le projet par rapport aux autres initiatives internationales relatives à la Qualité de l'action humanitaire ?
- Sur un exemple concret (l'Amérique Centrale) quels sont les enseignements à tirer et les méthodes à mettre en place pour aider à l'amélioration de la Qualité des actions ?

Pour cela, différents niveaux d'activités ont été conduits durant l'année ;

- travaux de recherche proprement dits avec une partie d'études théoriques et une autre pratique (notamment avec des missions sur le terrain)
- travaux en amont et en aval de la recherche avec l'animation du réseau des partenaires, la préparation des missions, des temps d'écriture pour la publication, la présentation des travaux lors de séminaires ou colloques.

### 2.1. Les travaux de recherche :

#### 2.1.1. Travaux théoriques :

Ces travaux théoriques se sont surtout concentrés sur la constitution d'un état des lieux des pratiques et des initiatives concernant la qualité de l'action humanitaire. Cette démarche repose sur le fait qu'avant de débiter tout nouveau projet, il importe de connaître l'existant afin de ne pas « réinventer la roue ». Il est apparu par ailleurs que cet exercice de partage des différents processus internes des ONG n'existait pas et qu'il pourrait lui-même constituer un processus intéressant.

#### ***Etat des lieux des processus qualité existant chez les ONG médicales d'urgence***

Le Groupe URD a proposé ce sujet à Marion PORTAT, professionnelle de l'audit santé et étudiante de l'Institut d'Etude du Développement Economique et Social (IEDES), Paris-Sorbonne qui a donc effectué un stage de 5 mois, en partenariat avec la Croix-Rouge française, membre du projet Qualité.

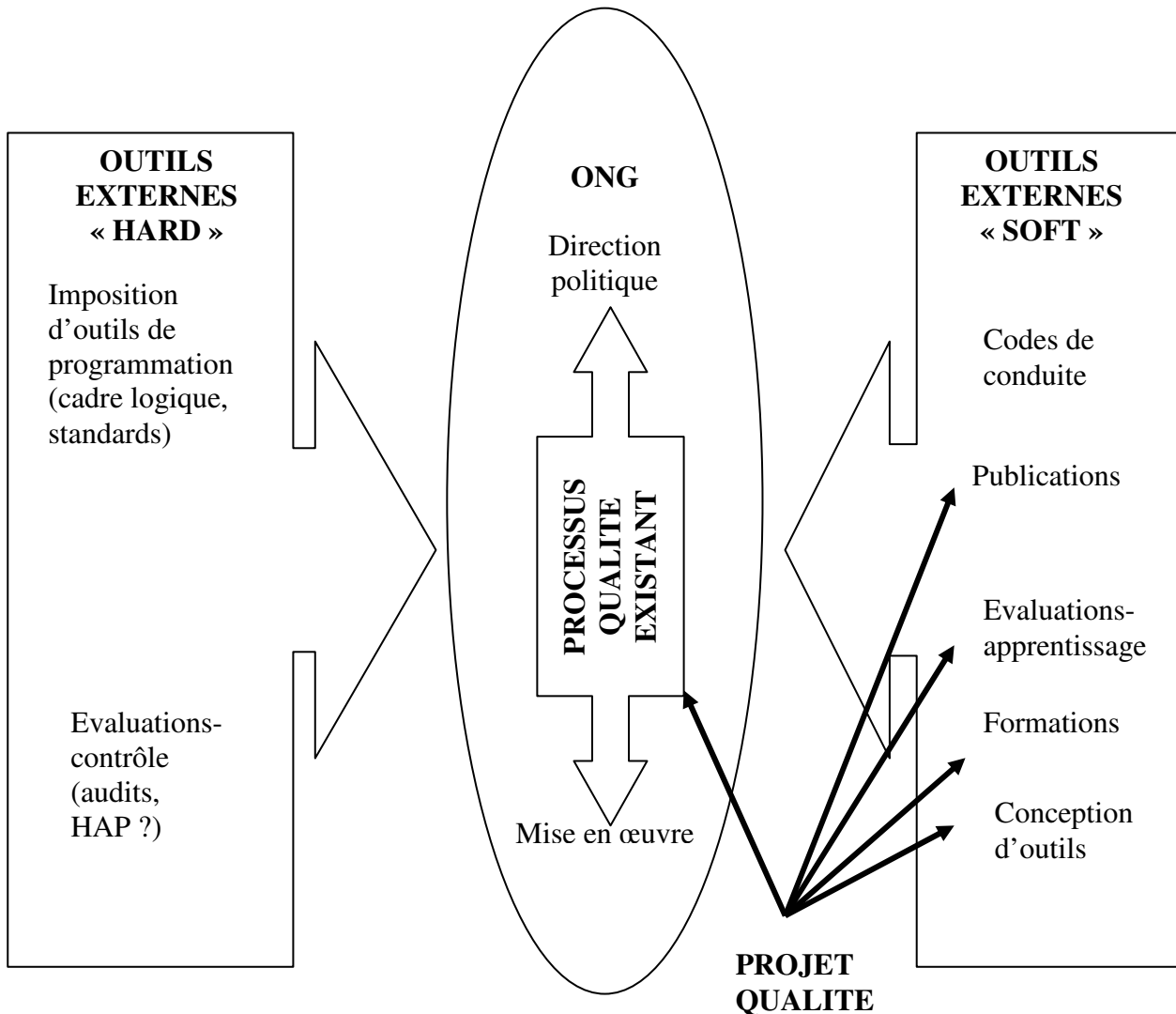
L'équipe-projet a encadré le travail préparatoire et méthodologique (constitution du cadre d'interview, sélection des ONG, contacts personnalisés, etc.). Marion a ensuite effectué la collecte d'information et l'écriture d'un mémoire sur ce sujet, avec un premier niveau de constats. Elle a effectué une mission à Anjouan sur un programme d'Aide Médicale Internationale, également partenaire du Projet, afin de « donner une perspective-terrain » à son étude. Ce travail est maintenant repris par l'équipe-projet pour finaliser l'analyse et en diffuser les résultats. Une synthèse est présentée en annexe 1.

#### ***Etat des lieux des pratiques de l'évaluation***

Ce sujet a été traité par Morgane LE GUENIC, étudiante en fin de DESS « Evaluation de Projets Industriels, Agricoles, Sociaux et d'Environnement » à l'Université des Sciences Economiques de Rennes. Elle a conduit cette recherche avec le Groupe URD pendant cinq mois de stage. Sur le même *modus operandi* que Marion, elle a interviewé une dizaine d'acteurs humanitaires (pas seulement médicaux) et de développement et rédigé un document de synthèse avec un premier niveau de constats duquel ressort la nécessité d'un mariage de savoir-faire en terme d'évaluation entre acteurs de l'urgence et acteurs du développement. Ce point sera développé dans l'avenir. Une synthèse de ses travaux est présentée en annexe 2.

## Revue des autres projets relatifs à la qualité

Sujet aujourd'hui au cœur des préoccupations de la « galaxie humanitaire » depuis les bailleurs de fonds jusqu'aux acteurs de terrain, la qualité peut être abordée de différentes manières. A travers le suivi des débats internationaux sur ce sujet, le Projet Qualité trouve peu à peu ses marques. Le schéma suivant propose une « mini-cartographie » des différentes initiatives existantes.



	OUTILS EXTERNES HARD	OUTILS INTERNES	OUTILS EXTERNES SOFT
AVANTAGES	Impact rapide Homogénéisation des processus	Garantie d'appropriation Evolutivité	Appropriation si pertinence démontrée Partage et interaction entre les acteurs (non-duplication des initiatives)
INCONVENIENTS	Appropriation difficile Pertinence à démontrer Statisme des processus	Processus difficile à communiquer Duplications possibles	Processus lent Impacts difficiles à mesurer

Dans cet ensemble d'initiatives, le Projet Qualité se positionne à deux niveaux :

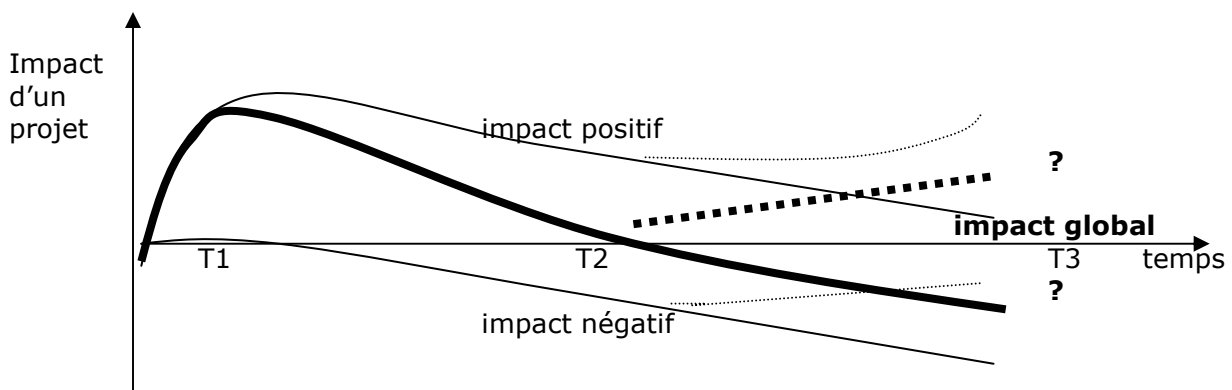
- un travail à partir des processus internes existants : cartographie, systématisation, partage et « externalisation » ;
- un travail externe à travers la proposition de méthodes, comme les évaluations itératives avec mini-séminaires, les publications, la mise en place de modules de formation, etc.

### **Les missions itératives avec mini-séminaires :**

Les deux hypothèses de base de la méthode des évaluations itératives avec mini-séminaires, méthode conçue et testée dans le cadre du Projet Qualité, sont les suivantes :

- « **Missions itératives** » car le moment où l'évaluation est conduite déterminera éventuellement le jugement porté sur l'action et cette question pèse lourdement sur l'appréciation de la qualité. En effet, ce n'est pas seulement l'atteinte d'objectifs prévus et la réalisation d'activités programmées qui détermine la qualité d'un programme mais aussi et sans doute surtout son impact (y compris dans des effets non prévus à court, moyen et long termes). Ceci se traduit en terme de méthode par des missions d'évaluation sur plusieurs temps;

#### Evolution de l'impact en fonction du temps:



dans cet exemple :

- A T1, les résultats seront très positifs (besoins élémentaires satisfaits)
- A T2, les résultats pourront déjà apparaître moins positifs (phénomènes de dépendance, non-viabilité des projets, impacts secondaires non-prévus ?)
- A T3, selon les cas, l'impact intégré pourra être négatif ou positif.

- « **avec mini-séminaires** » car l'efficacité du mécanisme d'apprentissage est peut-être aussi importante que les leçons tirées par la mission d'évaluation : Il importe donc que celles-ci soient discutées collectivement au plus vite et le plus près possible du terrain, mais aussi au niveau des sièges. Ceci est mis en œuvre à travers l'organisation de mini-séminaires inter-acteurs sur place et au retour en Europe, où sont présentés et débattus les résultats des missions.

## 2.1.2. Travaux pratiques :

### ***Mise en place des Evaluations Itératives avec Mini-Séminaires (EIMS) en Amérique Centrale :***

Faisant suite aux travaux initiés dès 1998 pour la capitalisation des expériences après l'ouragan Mitch, le Groupe URD a proposé que l'Amérique Centrale soit prise comme « étude de cas » dans le cadre du Projet Qualité pour la mise en place de la méthode des EIMS. Les séismes du début d'année au Salvador ont donné une nouvelle importance à ce processus de capitalisation et de conseil. Une série de missions a donc pris place au cours de l'année 2001 dans les différents pays de l'Amérique Centrale touchés par des catastrophes naturelles.

#### Mission n°1 au Salvador

---

Au mois de juin 2001, c'est à dire 4 mois après les tremblements de terre, une équipe de 3 personnes s'est rendue au Salvador pendant 3 semaines, visitant les projets, discutant avec les victimes, les acteurs, etc., afin de « prendre une photo » de la situation, des enjeux des programmes et de proposer une analyse, en temps réel, aux acteurs nationaux et internationaux. Cette analyse, présentée et discutée lors de l'organisation d'un mini-séminaire à San Salvador, est exposée en détail dans le rapport de mission (disponible sur le web) dont une synthèse est proposée en annexe 3.

#### Mission Mitch plus 3 ans au Nicaragua et au Honduras

---

Début septembre, une équipe de trois personnes s'est rendue au Nicaragua et au Honduras pour visiter les projets de reconstruction post-Mitch et évaluer leur impact (au delà des effets prévus des programmes). L'objectif de cette mission était double ; d'une part continuer le travail de capitalisation des expériences en lui donnant une perspective dans le moyen-long terme et d'autre part proposer un appui aux acteurs de la reconstruction au Salvador en leur diffusant les leçons tirées des expériences de la reconstruction post-Mitch. (un résumé de cette mission se trouve en annexe 4)

#### Mission n°2 Salvador

---

Fin septembre, cette dernière équipe s'est donc rendue au Salvador après le Honduras et le Nicaragua. Cette deuxième mission au Salvador, 8 mois après les tremblements de terre avait deux objectifs principaux : faire le point avec les différents acteurs par rapport à l'évolution des programmes et des problématiques liées à la reconstruction et restituer « à chaud » les premières conclusions de la mission Mitch + 3 ans. Ceci s'est traduit par de nouvelles visites sur le terrain et l'organisation d'un deuxième mini-séminaire dans les locaux du PNUD à San Salvador. (le résumé se trouve en annexe 4)

### ***Les études de cas approfondies en Amérique centrale***

Trois chercheurs-juniors ont été mobilisés sur le terrain pour des travaux spécifiques venant compléter les travaux effectués par l'équipe-projet.

#### Coopération non-gouvernementale et coopération décentralisée au Nicaragua

Javier Calderon, étudiant à l'IEDES a effectué son stage sous une convention tripartite entre l'université Paris-Sorbonne, le Groupe URD et le Fons Catala, fonds de coopération décentralisée Catalan. A travers des enquêtes (auprès des bénéficiaires, autorités locales et acteurs de la coopération) sur 4 zones du Nicaragua (Somoto, Esteli, Posoltega, Ciudad Sandino) durant six mois, il a analysé les différentes stratégies et leurs impacts respectifs. Un mémoire universitaire a été rédigé, disponible sur demande au Groupe URD, une synthèse sera préparée dans les semaines à venir et communiquée.

#### Mini-audit social, « la voix des bénéficiaires » au Salvador

Karla Levy, étudiante Vénézuélienne à Paris-Créteil, DESS gestion de l'humanitaire et des ONG effectue son stage de fin d'étude au Salvador avec le Groupe URD, réalisant un « mini-audit social ». L'objectif de ce travail est d'appréhender la perception qu'ont les bénéficiaires de l'aide apportée par les différents acteurs suite aux séismes (pertinence, rapidité, utilité, modalité, etc.). L'étude est en cours de réalisation et les résultats seront communiqués prochainement.

#### Le partenariat dans la crise, outil de qualité ?

Gabrielle Savy, étudiante à Paris-Créteil, DESS gestion de l'humanitaire et des ONG effectue son stage de fin d'étude au Salvador en partenariat avec ATLAS et sous la responsabilité du Groupe URD. Son sujet d'étude est le partenariat entre ATLAS, ONG internationale d'urgence, FUNDESYRAM, ONG salvadorienne de développement et Horizonte 3000, bailleur de fonds autrichien. L'objectif de cette étude est de déterminer en quoi cette association de partenaires a apporté une valeur ajoutée aux différents niveaux du programme (conception, choix des bénéficiaires, connaissance socio-économique et culturelle, mise en place, choix techniques, etc.) mais aussi quels sont les éléments critiques de ce travail en partenariat (contractualisation, répartition des rôles et des responsabilités, questions d'image, rôle du bailleur de fonds, etc.). L'étude est en cours de réalisation et les résultats seront communiqués prochainement.

## **2.2. En amont et en aval des travaux de recherche :**

Ces diverses activités de recherche proprement dites ont été accompagnées par une série d'actions complémentaires autour du sujet de la Qualité de l'action humanitaire. En amont pour l'animation du réseau d'acteurs mobilisé autour du projet et pour la préparation des missions ou en aval pour la diffusion des résultats intermédiaires et pour la diffusion de l'approche dans les réseaux internationaux.

### **2.2.1. Animation de réunions :**

En effet, si le Groupe URD est responsable de l'exécution et de la mise en œuvre du projet, le Projet Qualité est un projet inter-associatif rassemblant une douzaine d'ONG partenaires. Ce groupe d'ONG s'est réuni deux fois dans le courant de l'année pour débattre et avaliser la démarche proposée et discuter des résultats intermédiaires. Les compte-rendus de ces réunions sont disponibles sur le site du Groupe URD.

### **2.2.2. Ecriture, diffusion et publication :**

Les différentes activités de recherche ayant donné lieu à des documents écrits (notes de synthèse, rapports, compte-rendus, etc.), une page web sur le site du Groupe URD ([www.urd.org](http://www.urd.org)) a été créée et est régulièrement mise à jour. On note une forte fréquentation de cette page, depuis diverses régions du monde et divers type d'institutions ; universités, ONG, agences des N.U, etc.

De plus, afin que le projet ne s'enferme dans une analyse purement franco-française, une attention particulière est portée pour communiquer la démarche et les résultats intermédiaires au-delà de nos frontières. La totalité des rapports de mission en Amérique Centrale sont disponibles en espagnol, une partie des documents relatifs au Projet Qualité sont traduits en anglais.

Par ailleurs, deux contributions du Groupe URD ont été publiées sur le sujet dans des revues spécialisées :

- Un article a été écrit pour la revue Humanitarian Practice Network (ODI), n°19 de septembre 2001, « debating accountability », par François Grünewald, Claire Pirotte et Véronique de Geoffroy, présentant la démarche du Projet Qualité.
- Un chapitre (p.153-171) du livre « Evaluating International Humanitarian Action » publié chez Zed Book Edition (Londres) et édité sous la direction du réseau ALNAP (Active Learning Network on Accountability and Performance) décrit la démarche mise en place lors de la capitalisation des expériences post-Mitch avec une ouverture vers le Projet Qualité. Cet ouvrage compile diverses expériences de processus d'évaluation (CICR, UNICEF, DiFID, ONG, etc.) d'actions humanitaires dans diverses régions du monde (Somalie, Cambodge, Rwanda, Kosovo, Nicaragua, etc.) et les leçons à tirer de ces processus.

### **2.2.3. Participation à des colloques et séminaires :**

A la fois premiers résultats du Projet et antécédents nécessaires, l'équipe-projet a été invitée à prendre la parole lors de diverses manifestations internationales sur le sujet de la Qualité de l'action humanitaire.

- Dans le cadre d'ALNAP (dont la vocation est d'offrir un espace de dialogue et de débat entre acteurs -bailleurs de fonds, agences des Nations Unies, Croix-Rouge, ONG, universités- des projets de recherche liés aux pratiques de l'évaluation, l'apprentissage et la responsabilité), le Projet Qualité a été retenu comme l'une des initiatives « à suivre ». Cela s'est traduit par deux interventions dans le courant de l'année 2001 : une

présentation de la démarche des EIMS en avril, lors de la réunion à Londres puis en octobre, à Washington, avec l'exposé des premiers résultats de cette méthode, testée en Amérique Centrale.

- Par ailleurs, en octobre 2001, le Ministère Néerlandais des Affaires Etrangères organisait avec l'Université de Wageningen un colloque intitulé « Enhancing the Quality of Humanitarian Assistance » durant lequel l'initiative du Projet Qualité a été plusieurs fois mentionnée et où l'équipe-projet avait été invitée à participer.
- En novembre 2001, ECHO a demandé au Groupe URD d'animer une session sur « la pertinence des indicateurs pour la mesure de la Qualité » lors de leur semaine de formation interne. Cette intervention donnée à l'ensemble des experts de terrain représentant ECHO sur les terrains de crise (une cinquantaine de participants) a été très appréciée et de nombreux participants ont souhaité être tenus au courant de la suite des travaux.
- Enfin, deux personnes du Groupe URD participeront à la réunion annuelle des partenaires (signataires du CCP) d'ECHO où il est à noter que l'un des sujets traités est « la qualité de l'action humanitaire ».

#### **2.2.4. Formation**

Bien que les activités de formation ne seront réellement développées qu'au stade final du projet, après validation des méthodes et outils, un module d'introduction au débat sur la qualité de l'aide humanitaire a été conçu et testé, notamment pour les stagiaires de BIOFORCE. Ce module reprend les termes du débat actuel sur le sujet et présente les bases et premiers résultats du Projet Qualité.

Un module de formation sur l'ensemble des travaux menés en Amérique Centrale est disponible, avec une étude de cas « Mitch », et sera présenté en novembre 2001 aux étudiants du diplôme pluri-facultaire de l'Université de Genève (« développement en zones à fortes contraintes »).

#### **2.2.5. Divers**

Sujet qui commence à dépasser le « cercle des initiés », la Qualité de l'action humanitaire doit pouvoir se traiter avec d'autres publics. C'est pourquoi le Groupe URD a participé aux manifestations entourant la journée mondiale de l'alimentation en octobre 2001, notamment en animant un débat sur le sujet de « la qualité de l'aide alimentaire ».

### **3. PERSPECTIVES**

Le Projet Qualité est actuellement en attente de financements. Des demandes ont été déposées au Ministère Français des Affaires Etrangères (MCNG), à ECHO (ligne « études et recherches »), au Ministère Suisse des Affaires Etrangères et les ONG partenaires se sont engagées à contribuer au budget.

L'année 2002 et l'année 2003 constitueront les deux années de recherche intense pour le projet avec des travaux théoriques et pratiques devant aboutir à la proposition de méthodes et d'outils concrets pour l'action (cf document de projet).

A court terme, les activités en cours de préparation sont les suivantes :

- Finalisation des travaux concernant l'Amérique Centrale avec une mission début décembre 2001 au Salvador, l'organisation d'un atelier de travail avec les acteurs sur

place, la restitution des travaux en cours (résultats du « mini-audit social », de l'étude sur le partenariat, etc.).

- Dès l'assurance de financement futur, au moins partiel, une première activité sera proposée pour le début de l'année 2002. Un séminaire de réflexion et de formation de 2 jours sera organisé avec le support du Docteur Hugues MAURY, spécialiste des questions de qualité dans le milieu hospitalier et qui joue un rôle d'appui-conseil pour l'équipe-projet depuis quelques mois déjà. Ce séminaire, organisé pour les partenaires du projet Qualité aura pour objectif la mise en commun des pratiques internes ( en continuité du travail déjà réalisé cette année), un travail de définition des termes (qualité, certification, labellisation, etc.) et de réflexion commune sur les orientations du Projet Qualité.
- Le Projet se concentrera certainement sur le cas de l'Afghanistan qui avait été proposé dans le document de projet comme étude de cas dans les contextes de crise durable et qui serait alors retenu comme étude de cas pour les contextes de crise aiguë. La méthode des EIMS y serait alors mise en place avec le concours des ONG partenaires.

A moyen terme les travaux théoriques devront se poursuivre, notamment en ce qui concerne l'étude de l'histoire des processus-qualité dans d'autres milieux (les services ou le secteur privé productif).

Un certain nombre de méthodes existantes chez certaines ONG et semblant particulièrement pertinentes, telles le « guide de programmation, conception, suivi et évaluation » de International Rescue Committee, méthode très novatrice d'écriture collégiale des programmes sur le terrain et de projection à moyen terme, seront testées.

Les études contextuelles sur différents types de crise seront conduites, comme prévu dans le document de projet.

Enfin, des outils devront peu à peu voir le jour, pour être testés sur le terrain, tel « le questionnaire des points critiques », questionnaire issu de l'analyse des « erreurs les plus courantes et les plus graves » observées sur le terrain et transformée en une liste de questions cruciales pour le montage et le suivi d'un programme.

#### **4. CONCLUSION**

Le débat sur la qualité qui, il y a quelques années, était exclusivement centré sur des indicateurs techniques, est aujourd'hui devenu beaucoup plus large et riche. Les questions des responsabilités des divers acteurs, y compris des bailleurs de fond, dans la mise en œuvre des programmes sont aujourd'hui prises en compte. La question de la mesure de l'impact des programmes, et pas seulement de l'atteinte des objectifs prévus, est traitée. Autant de sujets qui rendent l'approche de la Qualité certainement plus complexe mais aussi et surtout, plus représentative de la réalité des situations.

Cette évolution du débat au niveau international a été reconnu lors de la dernière réunion d'ALNAP à Washington comme le résultat des trois années de mobilisation des ONG françaises à travers la plate-forme Qualité. Aujourd'hui, le Groupe URD est résolument engagé pour continuer son travail de recherche avec ses partenaires du Projet Qualité afin d'aboutir dans l'avenir à des méthodes et outils d'amélioration de la qualité de l'action humanitaire.

**ANNEXES**

**ANNEXE 1 :****Perception de la qualité et état des lieux des processus qualité menés par les ONG Santé françaises partenaires du Projet Qualité.**

Chercheur junior en charge : Marion PORTAT, étudiante à l'Institut d'Etude du Développement Economique et Social, Université Paris-Sorbonne.

Encadrement : Docteur Claire PIROTTE, Groupe URD

Moyens :

Bureaux et matériel mis à disposition par la Croix Rouge Française  
Etude à Anjouan ( Comores) sur une mission d'Aide Médicale Internationale  
Indemnités du groupe URD

Durée du stage : de juin à octobre 2001.

Méthode utilisée :

- revue de l'histoire des processus Qualité dans le milieu hospitalier
- conception d'un questionnaire pour les ONG
- interview de 8 ONG (ACF, AMI, CRF, HI, HSF, MDM, MSF, PSF)
- rédaction et synthèse des entretiens
- mission à Anjouan
- rédaction du mémoire de mission
- restitution aux partenaires du Projet Qualité

Résultats :

- cartographie des outils utilisés par les ONG (fiches d'entretien et tableaux récapitulatifs)
- mémoire universitaire

Conclusions :

Il existe une base de processus-qualité dans la quasi-totalité des ONG rencontrées, même si ces processus ne sont pas toujours formalisés.

La perception de la qualité est très variable selon les personnes (fonction, type de programme...) et reste sectorisée (qualité du médicament, justification des pièces comptables...) pour les petites ONG.

Les ONG plus importantes ont une approche plus globale et dont le principe même de la notion de démarche qualité est cette approche transversale.

Une réflexion sur l'amélioration des outils et méthodes est présente un peu partout mais elle se tourne vers des acteurs, et avec des objectifs, totalement différents : les bailleurs pour justifier de sa crédibilité, les autres ONG pour continuer à exister, la population bénéficiaire pour assumer ses responsabilités... Ces réflexions amènent à la mise en place d'actions d'amélioration de la qualité mais elles ne sont pas suivies d'évaluation interne, phase indispensable dans un processus d'amélioration de la qualité.

La notion de qualité dans les organisations humanitaires repose sur la question essentielle des objectifs et des acteurs visés par les ONG dans la mise en place de leurs programmes. Une ONG tournée fortement vers le principe d'accountability (responsabilité financière) n'aura pas la même démarche qu'une association tournée uniquement sur l'action. Il paraît cependant certain qu'aucune des deux n'aura des programmes dits de « qualité ». La première ne

satisfera pas les bénéficiaires alors que la seconde, même si ces actions sont pertinentes et efficaces, ne survivra pas longtemps sans l'appui financier des bailleurs.

Concernant les acteurs, il est important dans la mise en place de ces processus qualité de bien définir les bénéficiaires de l'aide. Ainsi, sur la mission AMI Comores, l'objectif du programme semblait être l'amélioration de l'accès aux soins de la population alors que les actions étaient tournées vers une amélioration du fonctionnement de l'hôpital et de la formation du personnel hospitalier sans que cela ait systématiquement des conséquences directes sur la population.

Plutôt que de répondre au « désordre humanitaire initial » observé sur certains programmes par une analyse libérale imposant l'observance de normes dites universelles mais non adaptables à tous les contextes, il semble intéressant de proposer une analyse systémique correspondant à un système régulé. Ainsi serait pris en compte, de manière plus ou moins forte selon les contextes et la nature de la crise, les contraintes des bailleurs, les besoins des bénéficiaires, les volontés politiques des ONG et les désirs des donateurs.

Les outils utilisés, quelle que soit la forme qu'ils prennent, seraient des appuis à la réflexion, à la formation, à la capitalisation, à l'organisation...et pour cela seraient propres à chaque ONG en fonction de ses objectifs et de ses contraintes. Chaque association mettrait alors en place des démarches qualités au sein de sa structure. Un document commun serait ensuite élaboré à partir des expériences de chacun. Ce document commun pourrait être un manuel de réflexion sur les « outils et processus qualité » mis en place dans chaque association (par exemple, sur la prise en charge d'une urgence, la mise en place d'un projet ou la formation des expatriés) avec des questions du type pourquoi (« existe-t-il une politique sécurité ?») et dont la réponse sera variable selon les contextes. Des questions du type comment (« comment la sécurité est-elle assurée sur les missions ? ») compléteraient ce manuel avec des réponses qui seraient variables selon les ONG au siège (organisation du service achat) ou les contextes sur le terrain (mode de distribution de la nourriture).

## ANNEXE 2

### **L'évaluation en situation de turbulence.**

Chercheur junior en charge : Morgane LE GUENIC, étudiante à l'Université de Sciences Economiques de Rennes I, DESS « évaluation de projets industriels, agricoles, sociaux et d'environnement ».

Encadrement : François GRUNEWALD et Docteur Claire PIROTTE, Groupe URD

Moyens :

Bureaux et indemnités du groupe URD

Durée du stage : de juin à octobre 2001.

Méthode utilisée :

- revue des travaux existant disponibles sur le Net
- conception d'un questionnaire pour les ONG
- interview de 8 ONG (ACF, HI, PU, GRET, CARE, MDM, A&D, CAM)
- rédaction et synthèse des entretiens
- rédaction du mémoire
- restitution aux partenaires du Projet Qualité

Résultats :

- mémoire universitaire
- cartographie des pratiques de l'évaluation et des problèmes rencontrés

Conclusions :

Pratique de plus en plus courante chez les acteurs humanitaires, la démarche d'évaluation présente certaines lacunes, si on l'analyse comparativement à d'autres secteurs d'activité :

L'évaluation n'est pas une procédure systématique, or, en tant qu'outil d'apprentissage, sa mise en œuvre est des plus bénéfiques pour les organisations, son objectif étant « évaluer pour évoluer ».

De plus, elle n'est pas toujours prévue dès la conception du projet ce qui complique la tâche des évaluateurs. En effet, dans ce cas, le personnel en charge du programme n'étant pas prévenu de l'arrivée du ou des consultants peut opposer quelques réticences quant à la mise en œuvre d'une telle démarche, déjà rendue difficile par le fait que les moyens financiers et temporels nécessaires à son bon déroulement n'ont pu être anticipés.

Par ailleurs, l'évaluation peut constituer un « point de rupture » du projet concerné, il est donc important que tous les moyens soient déployés de telle sorte qu'elle puisse être exécutée sans que les activités des opérateurs de terrain ne soient gênées ou interrompues.

Au sein de l'ensemble des acteurs de la Solidarité Internationale, il règne un manque de consensus au sujet de la définition des concepts « clé » de l'évaluation, terme qui recouvre lui-même une multitude de significations. L'évaluation, l'impact, etc. , peuvent avoir un sens qui diffère quelque peu selon les consultants, ce qui empêche l'éventuelle comparaison des rapports d'évaluation rédigés en vue d'améliorer la qualité des activités des différentes organisations. Le processus d'apprentissage est alors mis en péril.

De plus en raison d'un défaut de coordination, de collaboration et donc de partage d'informations entre les acteurs, les conclusions de la mission évaluative peuvent être incertaines et imprécises.

Il serait souhaitable de remédier au flou sémantique concernant la définition des termes qui sont à la base de l'évaluation. Parler un langage commun, renforcer la coordination et la collaboration entre les différents opérateurs de terrain, ainsi que faciliter le partage des informations, des savoir faire et des compétences s'avèrerait très productif pour l'ensemble des acteurs de l'urgence et du développement qui pourraient alors avoir accès à toutes les informations dont ils ont besoin.

« Urgenciers » et « développeurs », dont les activités sont de plus en plus interconnectées, comme nous le montre la dernière décennie, auraient intérêt à échanger leur savoir en matière d'évaluation en vue d'améliorer et de renforcer leur méthodologie évaluative et donc la qualité de leurs projets. Les outils de l'Approche Participative, et notamment l'Evaluation Participative, mis en place et largement utilisés dans le monde du développement seraient certainement très utiles, après modification, pour les acteurs de l'urgence.

Des divers entretiens, il apparaît deux points supplémentaires qui concernent le Projet Qualité :

Les acteurs souhaitent tous renforcer leur méthodologie en matière d'évaluation qualitative qui permet de refléter les points de vue des bénéficiaires censés valider le bien fondé de leurs actions. En effet, cette démarche, pour être productive, doit adopter des techniques précises et rigoureuses (qu'il reste encore à développer) sans quoi les résultats qui en découleront ainsi que leurs interprétations ne seront pas fiables. Il est important de démontrer à ceux à qui incombe la responsabilité de prendre des décisions que l'évaluation qualitative est digne d'intérêt et novatrice à plus d'un titre.

Une réflexion s'impose donc concernant la définition de critères d'évaluation qui ne seraient pas uniquement techniques et qui tiendraient compte des spécificités du contexte et des populations. En effet, force est de constater que l'insuffisance des données et des informations est un facteur récurrent, de plus, la pertinence d'une mission évaluative peut être amoindrie si le consultant ne possède pas une bonne connaissance qualitative du milieu dans lequel il opère. Par ailleurs, il est crucial de replacer une action dans son contexte : une évaluation quantitative, isolée, ne peut aborder tous les aspects qui méritent d'être abordés dans une optique de qualité. L'évaluation quantitative, utilisée seule, ne peut aboutir qu'à des conclusions approximatives. Par conséquent, afin de refléter le mieux possible la réalité et la complexité du terrain, il faut combiner ces deux approches.

### ANNEXE 3

## EVALUATIONS ITERATIVES AVEC MINI-SEMINAIRES, LE CAS DU SALVADOR APRES LES SEISMES 2001, RESUME DU RAPPORT DE LA MISSION N°1

### 1. INTRODUCTION ET PRESENTATION METHODOLOGIQUE

Dans le cadre du projet Qualité, la méthode des évaluations itératives avec mini-séminaires a été testée sur le cas du Salvador après les tremblements de terre du début 2001.

Dans ce cadre, une équipe pluridisciplinaire s'est rendue du 4 au 30 juin 2001 sur le terrain. L'équipe a rencontré un panel le plus large et le plus représentatif possible d'acteurs (gouvernement, OSI, organismes internationaux, ONG salvadoriennes) et de bénéficiaires dans huit départements du Salvador. La collecte de données sous forme d'entretiens formels, de discussions, de recherche bibliographique a été ponctuée par des temps d'analyse et de restitution auprès de responsables non gouvernementaux à San Salvador. Ainsi, un premier mini-séminaire a été organisé sur le terrain « à chaud », suivi par un autre au retour de la mission en Europe. Le rapport en Français et Espagnol a été mis à disposition des acteurs « ici et là-bas » dans les semaines qui ont suivi le retour de la mission.

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	SANTE	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. CONTEXTE GENERAL

Le Salvador vit depuis des décennies dans un contexte de crise chronique. Cette situation ne permet pas pour l'instant d'initier de nouvelles formes de développement plus équitables et basées sur le long terme. Le Salvador est sous la tutelle des grandes institutions internationales comme la BID qui offrent des prêts sans conditions particulières et imposent un modèle de développement qui se base sur le triptyque « décentralisation, participation et privatisation ». Les gouvernements successifs conduisent une politique néo-libérale favorisant les secteurs et les acteurs les plus « compétitifs » du pays. Par exemple, chacune des institutions gouvernementales de développement comme le FISDL ou le FODES appuient les municipalités ayant les meilleurs potentiels. Les communautés les plus pauvres se retrouvent quant à elles, avec la responsabilité de la gestion de leur propre développement, sans qu'aucun appui particulier ne leur soit offert. La question de l'accès aux services de base était déjà très préoccupante avant les séismes. Elle est pourtant un préalable indispensable à l'accès à la citoyenneté. Les privatisations successives d'un certain nombre de services ont entraîné de lourdes augmentations (jusqu'à +300%), excluant ainsi un peu plus une partie importante de la population.

La société civile s'organise sur le champ politique autour de diverses ONG et fondations. Ces dernières mènent en parallèle un travail auprès des communautés les plus vulnérables avec le sentiment de ne pas pouvoir faire grand chose face à l'ampleur des besoins et ressentent un sentiment d'impuissance face à la politique menée par le gouvernement.

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 une atteinte à l'ordre psychosocial, déjà précaire, existant.

Cette dernière catastrophe « socio-naturelle » est avant tout un phénomène rural dans la mesure où la majorité des dégâts se situent dans ces zones, 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 ce contexte de libéralisation commerciale et économique, 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'approche du gouvernement a été de miser sur la continuité. Les tremblements de terre sont perçus comme de simples catastrophes naturelles contrariant de façon temporaire un processus de développement en bonne voie. Il n'est donc pas question de remettre en cause les paradigmes qui dictent la politique du pays et encore moins de prendre en compte la vulnérabilité sociale et économique comme cause majeure des destructions engendrées par les séismes. Dans le discours officiel, une série de bonnes intentions est pourtant présentée à la communauté internationale : satisfaction des besoins les plus immédiats de la population, approvisionnement en services de base, appui aux petites et moyennes entreprises, etc. Dans les faits, les critères de compétitivité prévalent à la réduction des inégalités, l'aide est distribuée de manière partisane et le développement économique se base sur les « pôles économique », principalement composés de *maquilas* (sorte de zones franches pour le textile, notamment), faisant du Salvador un réservoir de main d'œuvre bon marché pour des entreprises multinationales. La société civile reste quant à elle marginalisée, comme le témoigne l'absence des forums salvadoriens lors de la réunion du Groupe Consultatif à Madrid en mars 2001 où le débat s'est focalisé sur les sommes que pourraient récolter le gouvernement.

### 3. LA MOBILISATION INTERNATIONALE APRES LES SEISMES

L'aide internationale bilatérale s'est mobilisée rapidement. A grand coup d'effets d'annonce, des sommes plus ou moins impressionnantes sont annoncées pour le Salvador. Celles ci ne signifient généralement pas grand chose 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 ont été reçu face aux quarante millions demandés. Le PAM a connu lui aussi les mêmes problèmes.

Néanmoins, les ONG, les OSI et certains grands organismes internationaux ont réagit. Pour certains d'entre eux, l'expérience de Mitch à été l'occasion de capitaliser leurs expériences et nombre de pratiques humanitaires ont été modifiées : non-intervention dans les *albergues*, refus de créer de nouveaux centres urbains, versement des fonds en direct à certaines ONG, etc.

### 4. LES RESULTATS DE LA PREMIERE MISSION

#### 4.1. Le secteur santé

La population présente un profil épidémiologique en transition entre celui des pays en voie de développement et des nouveaux pays industrialisés: les homicides, les lésions, les suicides et les maladies chroniques dégénératives occupent les premières places dans les causes de mortalité. Le système de santé, en voie de réforme et de décentralisation, s'avère déficitaire en qualité de service, de couverture et en capacités opérationnelles.

Dans ce contexte, l'impact direct des séismes sur la santé des populations a été très court dans le temps (peu de morts, pas d'épidémie). Si les structures de santé, déjà surchargées avant les tremblements de terre, ont été énormément sollicitées au moment de la crise, l'impact indirect lié à la destruction de nombreuses infrastructures sera très important sur le moyen terme.

Relativement peu d'organismes sont intervenus directement dans la santé. La qualité des ressources humaines, la bonne connaissance du contexte et la collaboration étroite avec les unités de santé ont souvent été déterminant dans la réussite des projets.

Dans un premier temps, les aides destinées au secteur de la santé ont été sous forme d'équipements médicaux d'urgence, d'hôpitaux de campagne, de dons en médicaments et d'aide pour l'approvisionnement en eau, ont dans l'ensemble répondu aux besoins les plus urgents à court terme, mais sans ouvrir de perspectives pour les besoins de reconstruction du système de santé.

L'essentiel des efforts menés par les OSI et ONG ont été consacré à la santé mentale. Véritable phénomène de mode dans le milieu de la coopération internationale, ce secteur souffre de réels vides méthodologique 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 légitime, les projets entrepris cinq à six mois après la catastrophe peuvent paraître moins justifiés. Ce type de projet ne pouvant être « autosuffisant », il risquent de créer un nouveau besoin au sein des population et de surcharger un peu plus un système de santé déjà déficient. De plus, les causes structurelles des troubles psychosociaux sont bien souvent dus à des conditions de vie déplorables plutôt qu'à des « troubles de l'auto-estime » nécessitant un lourd travail psychothérapeutique.

Le tableau suivant récapitule les principales observations et recommandations de la mission :

SECTEUR	PROBLEMES OU RISQUES IDENTIFIES	ORIGINES	REPOSE/ PROPOSITIONS
SANTÉ	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	

#### **4.2. Le secteur de la Sécurité Alimentaire et Economique**

L'importance de ce secteur s'explique par l'effet levier qu'il peut entraîner sur l'amélioration des conditions de vie et aussi de freiner l'exil des Salvadoriens vers les Etats-Unis.

L'agriculture se trouve confrontée au problème de la concentration foncière, les résistances des grands propriétaires et un manque de volonté politique ayant entravés les programmes de réforme agraire. Par ailleurs, le Salvador dispose relativement peu de terre réellement fertiles, rendant les coûts de production des aliments de base très élevés. Les programmes de diversification de la production destinés à favoriser les cultures rentables (noix de cajou, piments, etc.) sont quant à eux confrontés à la résistance des paysans et aux monopoles contrôlant les circuits de commercialisation.

L'impact de séismes sur la production agricole aura été important mais indirect. Il concerne non pas tant les pertes agricoles que l'activité agricole elle-même, la disponibilité ayant été réduite de main d'œuvre pour la récolte.

Les programmes d'aide alimentaire ont connu des problèmes de *monitoring* en raison d'un manque de ressources humaines, de la difficultés d'évaluer les dégâts dans certaines zones (en raison d'un manque d'organisation communautaire) et de l'approche partisane du Secrétariat Nationale de la Famille (organisme étatique chargé de la logistique pour la distribution alimentaire). Le Programme mondial d'alimentation s'est appuyé sur quatre organisations non gouvernementales auxquelles il a été confié la distribution sur le terrain de l'aide alimentaire à d'autres organisations.

La pertinence de certains projet de "Vivres contre travail" (Food For Work) est elle aussi en question. Ces programmes de FFW en cours dans les zones rurales durant l'époque des semis (mai, juin) connaissent des difficultés dès lors qu'ils rentrent en compétition avec les activités de subsistance des populations. Le FFW à été principalement lié à des activités de construction d'habitat et de raison d'assainissement ainsi qu'aux travaux de déblaiement.

Les activités génératrices de revenus semblent être déterminantes dans le processus de reconstruction puisqu'elles ont un effet sur l'accès à l'habitat, sur l'amélioration de la santé

lorsqu'il existe un encadrement. S'il existe un certain consensus sur l'importance de l'appui technique et financier à apporter aux micro et petites entreprises, les moyens déployés par la communauté internationale pour cela paraissent insuffisants. Des ONG salvadoriennes faisant du micro-crédit sont d'ailleurs à court de fonds, même pour aider des personnes subsistant grâce à ce type d'activité.

SECTEUR	PROBLEMES OU RISQUES IDENTIFIES	ORIGINES	REPOSE / PROPOSITIONS
<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?		

#### 4.3. Secteur de l'Habitat

L'habitat, ou plutôt le logement dans son sens *strico sensu*, est devenu subitement la première préoccupation d'opérateurs n'ayant jamais travaillé sur ce thème. Le problème de l'habitat étant pourtant prégnant depuis longtemps de ce pays. La guerre civile et la tempête tropicale Mitch n'ayant fait que aggraver une situation de pénurie et de « favelisation » du Salvador.

Ainsi, Une partie de la communauté de l'aide est tombée dans le piège du visible et de l'opportunisme face à la manne financière que ce type de catastrophe peut débloquer. Les aspects les plus visibles ont été traités souvent à la hâte au détriment des causes structurelles. Certaines ONG n'ont pas voulu rester à la traîne d'un mouvement général focalisé sur le secteur de l'habitat et, au lieu de rester attaché à leur vocation première, se sont impliquées dans de lourds programmes de reconstruction de maisons. un grand nombre de d'ONG, d'OSI

se sont consacrées à la construction de logements de tout types, sans réflexion préalable sur la question du processus qui permet aux « établissements humains » de se construire, de fonctionner et de s'intégrer dans une trame urbain, une dynamique socio-économique.

Le rôle des « facilitateurs » autour de la question de l'habitat est pourtant important. Les modes d'intervention sur la question de l'habitat se caractérisent par leur grande diversité, ont privilégié la construction à une assistance permettant de renforcer les capacités des communautés .

*Quatre types de stratégies :*

La construction de logements provisoire, sans suivi	Ce type d'intervention est le plus souvent le fait de gros opérateurs gouvernementaux (FISDL, appuyé par les Forces Armées salvadoriennes) d'OSI ou de grandes institutions internationales. Ce sont évidemment généralement des organismes qui ne sont pas spécialisés dans la question de l'habitat. Sous couvert d'une logique urgentiste pure, des centaines de milliers de cabanons de tôle ondulées ( <i>champas</i> ) de 10 à 25 mètres carrés ont été construites au prix fort (plus de 300 \$US par « unité d'habitation »). Ses cabanes, construites bien souvent deux à quatre mois après la catastrophe traduisent l'incapacité des opérateurs à traiter la question complexe de l'habitat. Cependant, les logiques parfois différentes entre certaines institutions ont permis de couvrir des populations différentes (propriétaires et locataires). Ces derniers étant à la fois les plus vulnérables et les moins appuyés par les organismes de coopération.
L'habitat provisoire, avec suivi	Certaines OSI ou ONG ont pris conscience de l'importance de l'accès aux services de base et à un logement décent. Sous forme de partenariat, un certain nombre de dispositif de suivi/accompagnement ont été initiés. Les solutions possibles sont multiples : -Appui aux activités économiques. -Micro-crédit pour l'amélioration de l'habitat. -Programme d'accès aux services de base. -Réhabilitation (régularisation foncière, accès aux services, encadrement technique/financier). -Médiation avec les propriétaires terriens, pour éviter les expulsions brutales des familles durant une durée déterminée. -Don de maisons « démontables » pour les plus vulnérables (locataires, <i>colonos</i> , <i>jornaleros</i> ) par rapport à la propriété foncière.
L'habitat évolutif	Solution relativement innovante, elle est intéressante dans la mesure où l'approche mise en œuvre se base sur l'habitat comme processus issu de la réflexion et de la culture et non comme produit industriel. Cependant, ce type de réponse nécessite plus qu'une autre un réel travail d'accompagnement.
L'habitat définitif	L'utilisation de certains types de matériaux ont centralisé le débat sur la reconstruction des maisons définitives. Là aussi, les réponses apportées se sont bien souvent fondées sur le visible, c'est à dire sur la destruction des maisons d'adobe. Ainsi, une grande majorité d'opérateurs n'ont pas recherché l'origine des ces destructions (manque d'entretien, perte des savoir-faire traditionnels, manque d'information sur les zones à risques, vulnérabilité socio-économiques, etc.) et ont choisi l'option parpaing, parfois à contre-courant des systèmes culturels en zones rurales. Ce choix de matériaux pose aussi le problème des coûts récurrents de la construction (environ 50% pour les matériaux, 30% pour le transport et 20% en main d'œuvre). Au regard du déficit énorme en logement à l'heure actuel, il est nécessaire de proposer des modèles diffusables, où il est possible d'élargir le nombre de bénéficiaires dans les communautés et de faciliter l' <i>empowerment</i> de ces dernières. Vu l'importance des coûts logistiques, en matériaux, le faible apprentissage qu'implique la construction en parpaing, cette stratégie majoritaire ne permettra pas de résoudre le déficit en logements.

La qualité des programmes est très variable, fonction du niveau de réflexion autour du concept de l'habitat, de l'intensité du travail participatif et des partenariats mis en oeuvre. On assiste ainsi à un nivellement par le bas de la qualité de l'habitat au Salvador. Loin de la culture salvadorienne, l'imposition du modèle basique, du type *champa*, comme maison populaire au Salvador semble se confirmer irrémédiablement après cette dernière catastrophe.

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

La gestion directe	Elle souvent liée à la logique urgencière de l'aide. Les organisations voulant garder le contrôle du processus, quitte à faire son apprentissage sur la question de l'habitat. Les résultats de ce type d'approche sont parfois préoccupant risquent de déboucher à moyen terme sur d'autres problèmes (abandon des cabanons, destruction en cas de catastrophe, problèmes sociaux dans les zones où se concentrent les <i>champas</i> , etc.).
La gestion déléguée	Les ONG et OSI, conscientes de la complexité face à la réussite d'un projet d'habitat ou par carences en ressources humaines compétentes ont préféré déléguer la maîtrise d'œuvre des projets à des entreprises spécialisées, souvent locales, et conscientes des problématiques sociales et organisationnelles que soulèvent ce type de projet.
La gestion partagée	Présenté quelques fois sous le terme de « consortium », ce type de gestion permet réunir plusieurs ONG mettant à profit leurs domaines de compétence respectifs autour d'un projet intégrant les dimensions techniques de l'habitat, l'ingénierie sociale et le développement de capacités productives des bénéficiaires. Le partenariat sous forme de consortium permet par ailleurs de ne pas différencier, en terme d'image, un opérateur plus qu'un autre. En intégrant une ONG salvadorienne dans ce type de consortium, la connaissance fine du contexte est renforcée, les spécialisations de chacun mises à profit et les possibilités de diffusion du projet accrues.

### Deux modèles de reconstruction

La reconstruction de l'habitat <i>in situ</i>	Souvent promue par les grandes institutions, cette approche à pour avantage de ne pas déraciner les sinistrés de leurs milieu socio-économique. Elle correspond bien souvent à la volonté de beaucoup de familles ne désirant pas partir. Par contre, il semble irresponsable de reloger des personnes dans des zones à hauts risques, ces zones étant par ailleurs connues et répertoriées par le Ministère de l'Environnement salvadorien.
La création de nouveau « établissements humains »	Effet indirect de la chute du cours du café, beaucoup de terrains se sont libérés pour la construction de nouvelles zones à urbaniser. Cette option permet de rationaliser la construction et l'usage de la terre. La création de nouvelles <i>colonia</i> nécessite un réel travail d'études préalables, prenant en compte l'installation d'équipements structurants, l'accès à un bassin d'emploi et aux services de base. La construction à la hâte ne permet que rarement ce type d'approche. Plus grave, l'endettement imposé (sous forme de crédit sur 10 à 15 ans) à certains sinistrés pour l'achat d'une parcelle ou encore la création de <i>colonia</i> (terme désignant u quartier urbain) dans des zones rurales, ceci allant à l'encontre du système culturel et environnemental local.

Le tableau ci-dessous résume les principales observations et recommandations.

SECTEUR	PROBLEMES OU RISQUES IDENTIFIES	ORIGINES	REPONSE/ PROPOSITIONS
<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

#### 4.5. Analyse transversale

L'analyse transversale des différents secteurs montre que les questions de la compréhension des contextes (y compris de l'analyse des vulnérabilités structurelles), du partenariat avec les acteurs locaux, de la coordination inter-agences, des stratégies en faveur d'une certaine durabilité (incluant la participation des populations concernées), restent encore souvent sous-traitées dans le cadre des actions dans l'urgence.

Le participation communautaire, leitmotiv de chaque projet, est un véritable fourre-tout sans réelle signification. La participation est bien souvent considérée comme un moyen pour les opérateurs de diminuer les coûts récurrents des projets en utilisant les sinistrés comme main d'œuvre non qualifiée très bon marché. Il n'y a pas de processus d'apprentissage et d'organisation autour d'un projet. Par ailleurs, 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. L'intégration de sciences sociales dans l'identification et la mise en œuvre des interventions pourrait être une piste permettant d'améliorer la participation et l'organisation des groupes sociaux.

La coordination des OSI avec les ONG salvadoriennes fait souvent défaut. Il existe pourtant une réelle complémentarité entre elles. Les expériences de partenariats sont pourtant rares.

Quatre types de partenariats sont généralement initiés :

Appui financier	lors de l'urgence, certaines ONG salvadoriennes ont l'aide financière ou matérielle pour distribuer des biens aux sinistrés. Malheureusement, aucun appui en ressources humaines n'est prévu pour assurer certaines tâches, d'où une surcharge de travail pour le personnel qui entraînent des problèmes parfois important (santé, etc.). La participation des groupes bénéficiaires à souvent été décisive pour assurer la distribution. Des postes de logisticiens et des comptables devraient être prévus pour éviter les surcharges en temps de crise aiguë.
coordination/médiation :	une OSI sert de facilitateurs pour des ONG locales. Cette approche est intéressante dans la mesure où elle se concentre sur une zone géographique précise et limitée pour éviter une trop grande dispersion des efforts.
Consortium :	cf. partie Habitat
Appui à la maîtrise d'ouvrage municipale :	beaucoup d'opérateurs négligent l'importance des collectivités locales. Elles ont pourtant un grand nombre de compétences et revendiquent bien souvent un rôle de coordinateur de l'aide. Certains municipalités qui ont reçu un appui/conseils de la part d'ONG salvadoriennes spécialisées dans les questions de développement local ont évité ainsi bien des erreurs.

#### 5. CONCLUSION

Au regard de cette première mission au Salvador, le débat sur la nécessité de modifier les pratiques humanitaires et d'utiliser de nouveaux outils dans l'urgence reste prégnant, tandis qu'a émergé la question du passage de l'urgence au développement. La prochaine mission et les démarches d'animation et de partage des réflexions qui l'accompagneront devraient permettre d'aller plus loin. Le fait que l'équipe réalisera auparavant une évaluation "Mitch plus 3 ans" avant de se rendre au Salvador pour la seconde mission du processus d'évaluations itératives avec mini-séminaires devrait encore enrichir les débats.

## ANNEXE 4

### EVALUATIONS ITERATIVES AVEC MINI-SEMINAIRES, MITCH + 3 ANS, LE SALVADOR APRES LES SEISMES DE 2001, RESUME DU RAPPORT DE LA MISSION N°2

#### 1. RAPPEL CONTEXTUEL

Octobre 1998 : L'ouragan Mitch s'abat sur l'Amérique Centrale. Le Nicaragua et le Honduras sont terriblement touchés. Les ONG, entre autres, s'investissent pour soutenir et mettre en œuvre des programmes de secours d'urgence puis de reconstruction sur fonds publics et privés qui abondent. La majorité de ces fonds gérés par les ONG sont investis dans la reconstruction de l'habitat.

Août 1999 : Déjà, une première mission d'évaluation effectuée en août 99 tire une première série d'enseignements et émet un certain nombre d'hypothèses qui seront à vérifier plus tard. Une première série de mini-séminaires sont alors organisés à Managua. Ces derniers sont suivis par plusieurs exercices de restitution en France, et notamment d'ateliers au cours desquels sont discutés les résultats de la mission et leurs répercussions pour les ONG.

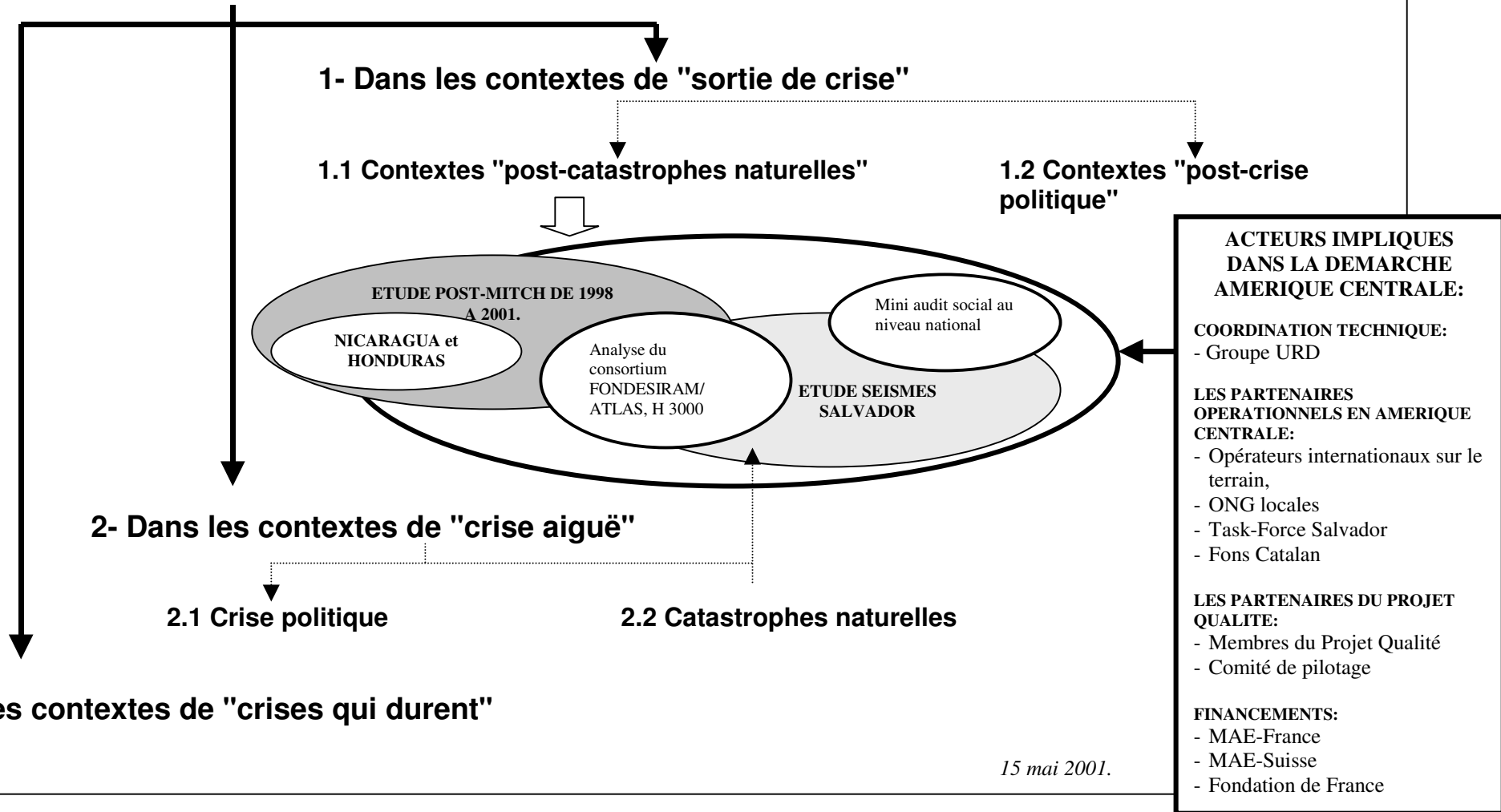
Janvier/ Février 2001 : Déjà affecté par une décennie de guerre civile et l'ouragan Mitch, le Salvador est dévasté par une série de secousses séismiques qui touchent à la fois des zones rurales et urbaines. L'aide se met rapidement en place, mais de façon relativement limitée vue la compétition avec une autre catastrophe, celle du tremblement de terre au Gujârât.

Juin 2001 : Une première mission d'évaluation interdisciplinaire du Groupe URD analyse les réponses et organise une première série de restitution tant sur le terrain qu'au retour en Europe. Le rapport en Français, en espagnol et un résumé en anglais sont mis en circulation large, y compris à travers le site web du Groupe URD [www.urd.org](http://www.urd.org).

Septembre 2001 : Qu'était-il donc advenu trois ans plus tard de ces nombreux programmes de reconstruction d'habitat post-Mitch mis en œuvre par les ONG au Nicaragua et au Honduras en 1999 ? Comment ces mêmes acteurs humanitaires allaient-ils aborder les questions de reconstruction d'habitat aujourd'hui au Salvador, gravement touché par les séismes de ce début d'année ? L'équipe du Projet Qualité est revenue au Nicaragua et au Honduras sur les sites qu'elle avait déjà visités en 1999 durant la première phase du travail de capitalisation des expériences pour « tirer les leçons de Mitch+3 ans » et les retransmettre aux acteurs de la reconstruction au Salvador à travers un atelier organisé à San Salvador fin septembre 2001. L'équipe pluri-disciplinaire du Groupe URD a donc effectué un travail d'évaluation terrain, avec des observations directes, des enquêtes auprès des ex-bénéficiaires ou non, des discussions formelles et informelles. L'analyse se structure autour de 3 axes techniques (habitat- sécurité alimentaire et économique- services sociaux, santé, éducation, ...) et 4 axes transversaux ( lien Urgence-Développement, prévention des risques, passage du don au recouvrement des coûts, déplacements de population). L'exercice cherche à comprendre ce qui a fonctionné, pourquoi et comment ? et ce qui n'a pas fonctionné, pourquoi et comment ? afin d'en tirer les leçons en terme de Qualité des actions et pouvoir les diffuser au Salvador aujourd'hui. A côté de ces travaux d'évaluations, trois jeunes chercheurs sont mis en place sur la zone (un au Nicaragua sur une série d'études de cas, deux au Salvador dont l'un va réaliser un mini audit social).

**LE PROJET DE CAPITALISATION DES INTERVENTIONS LIEES AUX CATASTROPHES NATURELLES -  
SCHEMA DE POSITIONNEMENT DANS LE CADRE DU PROJET QUALITE.**

**Objectif général du Projet Qualité:** Etude des outils et des processus qualité des acteurs humanitaires



## 2. PRESENTATION DES RESULTATS

Au Nicaragua et au Honduras 3 ans après le passage de l'ouragan Mitch, les résultats des projets de reconstruction apparaissent mitigés. Les hypothèses élaborées en 1999 se sont avérées confirmées dans une large mesure :

- Certains sites de relogement créés suite à Mitch sont désertés à plus de 30%. Dans ces cas, au pire les maisons sont abandonnées, au mieux elles sont revendues à bas prix;
- D'autres ont pris énormément de retard et ont voulu faire "trop bien", ce qui les a conduit à mettre en place des maisons et des sites inadaptés aux besoins des populations;
- D'autres projets, par contre, sont de réelles réussites, les actions de reconstruction ayant servi de base à de nouveaux projets de développement long terme actuellement en cours.

Cette variabilité des niveaux de réussite s'explique par différents éléments internes et externes, techniques ou non.

Au Salvador, 8 mois après les séismes, déjà quelques problèmes ou risques apparaissent ayant différents niveaux d'explication. La plupart des hypothèses élaborées lors de la mission de Juin 2001 (première mission du processus de missions itératives avec mini-séminaires) se sont avérées confirmées durant la mission N°2. :

- Si après Mitch les projets de reconstruction élaborés et mis en place trop vite ont en général été des échecs, au Salvador, la stratégie a été au Salvador de faire essentiellement du provisoire dans l'urgence. Les dynamiques locales démontrent que s'il n'y a pas de programmes d'accompagnement, ce provisoire risque de devenir durable;
- la peur de se retrouver confronté aux mêmes problèmes fonciers qu'au Nicaragua ou Honduras post- Mitch a conduit beaucoup d'acteurs humanitaires à chercher une voie sans risque. Ceci a conduit à favoriser les programmes pour les personnes capables de monter leur titre foncier. Voulant ainsi limiter les problèmes, les ONG ont alors laissé pour compte les populations les plus vulnérables, celles qui justement n'avaient pas accès au foncier;
- Les bailleurs et les délais qu'ils imposent sont souvent les causes principales de cette précipitation qui se fait au détriment de la qualité des projets. Chaque fois qu'un bailleur a laissé le temps et a accepté de financer les évaluations socio-économiques préalables avant la mise en place des programmes, on a maximisé les chances de réaliser des actions de qualité;
- chaque fois que l'option "déplacement des populations" a été privilégiée face aux solutions de reconstruction sur place, de nombreux problèmes sont apparus et seront très difficiles à gérer;
- les options "parpaing" qui ont prévalu parfois auraient pu faire place à des stratégies de reconstruction privilégiant matériaux et savoirs-faire locaux;
- Chaque fois qu'un opérateur d'urgence a fait une alliance avec un acteur local de développement, on a beaucoup mieux tenu compte du contexte, de ses contraintes et de ces potentialités. Là encore, ceci a permis d'importants gains de qualité;

Le tableau suivant propose une analyse empirique en plusieurs temps : il reprend un échantillon des observations-terrain en listant les principaux problèmes apparus, tente d'en expliquer les origines à deux niveaux différents de causalité pour avancer enfin des principes d'action et des outils d'amélioration de la qualité des actions.

**Tableau résumé des principaux résultats**

<b>Observations</b>	<b>Nature des problèmes</b>	<b>Pourquoi ?</b>	<b>Réflexions et propositions</b>
<b>Mitch+3 ans :</b>  Désertion des sites, abandon ou vente des maisons	Accès aux bassins d'emploi difficile, coûteux ou impossible	Déplacement de population Distance trop élevée Contrainte de l'accès au foncier	Limitation au maximum des déplacements de population Réflexion sur la mitigation des risques Importance du lobby politique
	Coûts récurrents (eau, électricité, entretien,...) trop élevés	manque de réflexion ou de connaissance des capacités locales	Importance des diagnostics fins et des enquêtes socio-économiques dès la programmation des projets Partenariats avec des structures locales Souplesse des bailleurs pour faciliter de tels diagnostics
	Mode de vie inadapté (par ex. paysans relogés dans de l'habitat regroupé)	manque de réflexion ou de connaissance des réalités socio-culturelles locales, contrainte de l'accès au foncier déplacement de population	Importance des diagnostics fins et des enquêtes socio-économiques Importance du lobby politique Limitation au maximum des déplacements de population
	Insécurité foncière et juridique (pas de titre de propriété de la maison ou du lopin de terre)	contrainte de l'accès au foncier, problèmes politiques,	Importance du lobby politique
	Pas d'activité économique développée par les acteurs d'urgence	Oubli des enjeux de la sécurité économique Pas d'expérience Délai d'intervention trop court et rigide imposé par les bailleurs	Développer les liens avec des acteurs locaux Créer des consortiums entre "urgenciers" et "développeurs" Mise en place de fonds relais entre les budgets d'urgence et ceux du développement
<b>Salvador+ 8 mois :</b>  Mode de sélection des bénéficiaires entraînant un abandon des populations les plus vulnérables	Ressources limitées face à l'ampleur des besoins	faible couverture médiatique (cf Gujharat)	Importance de la réflexion coût/efficacité pour la reproductibilité des projets avec peu de ressources
	Critère de propriété foncière imposé par les acteurs humanitaires	Suite aux problèmes fonciers rencontrés suite à Mitch, les acteurs ont choisi une option permettant d'éviter ces difficultés	Importance du retour au mandat dans la réflexion sur la qualité (faire bien, oui, mais pour qui ?)
	Difficulté de travailler avec les classes les plus pauvres	niveau d'organisation plus faible des communautés	Importance de l'accompagnement long terme des populations
Risque de transformation du temporaire en définitif dégradé	Programmation d'une action d'urgence sans suivi	perception de la reconstruction d'habitat comme une action d'urgence identité des ONG d'urgence disponibilité et timing des fonds	Renforcement des capacités de programmation Réflexion institutionnelle sur la signification de l'urgence et de la reconstruction travail en partenariat avec des structures locales
	Vision du produit et non du processus	manque de réflexion ou de connaissance des travaux existant sur l'habitat.	Prise de conscience que la maison n'est pas un objectif en soit, Politique de ressources humaines (recrutement et/ou formation)
	Pression des bailleurs (faire vite)	contraintes politiques et institutionnelles des bailleurs	« éducation des bailleurs et donateurs », renforcement des arguments

A partir de ce tableau, différents niveaux de réflexion sur la qualité de l'action apparaissent. Les déterminants peuvent être extérieurs à l'organisation ou internes. Certains seront liés au contexte, d'autres plus larges :

1- Des déterminants extérieurs à l'organisation :

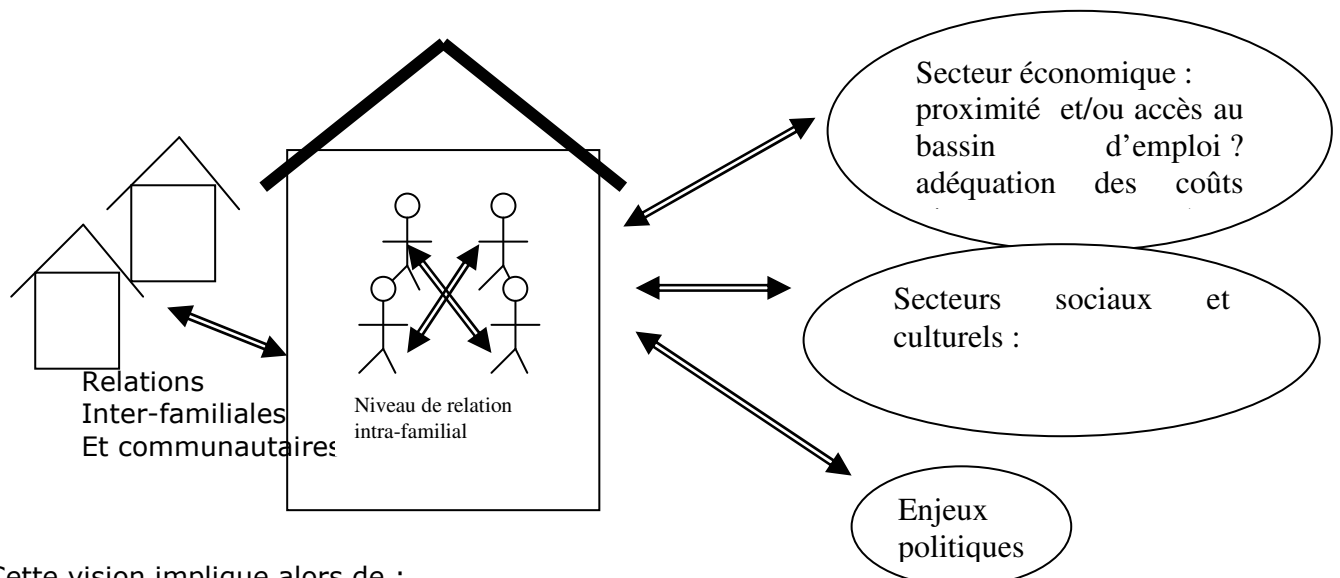
- a) liés au contexte: environnement politique (dans cet exemple : accès aux terres) niveau socio-économique de la population ciblée- environnement géographique.
- b) liés à la pression des bailleurs : délais des programmes, montants disponibles, etc. ;

2- Des déterminants internes à l'organisation :

- a) culture de l'organisation
- b) vision du « phénomène catastrophe », est-ce un accident ou pas ?
- c) connaissance et/ou prise en compte des différents facteurs entourant l'habitat ( ce qui devrait se traduire par une politique de recrutement et de formation des acteurs)
- d) Les ONG s'auto-imposent des délais sous la pression médiatique : comment aller plus vers l'information/éducation et moins vers l'information/émotion.

On s'aperçoit bien ici que la qualité des programmes est en partie liée aux outils, mais aussi à un certain nombre de déterminants extérieurs et d'ingrédients qu'il n'est pas nécessairement possible de transformer en outils : éthique, déontologie, référents culturels, etc.

Ainsi, un programme de reconstruction de maison se fera différemment selon la vision de l'habitat : est-ce uniquement un toit ou est-ce le résultat d'un processus complexe intégrant les aspects socio-culturels-économiques-etc. ?



Cette vision implique alors de :

- il faut que les bailleurs acceptent cette contrainte liée au temps et n'imposent pas des délais incompatibles avec l'action à entreprendre.
- travailler au plus proche du lieu de vie précédent= réfléchir aux actions de réduction des risques plutôt que de déplacer les populations;
- travailler en partenariat avec des partenaires de cultures opérationnelle différentes;

- réfléchir à l'adéquation des propositions techniques au contexte et aux capacités des populations; (coût, évolution, reproductibilité avec faibles ressources, etc.) mais aussi aux risques de créer des jalousies;
- avoir des "pas de temps" différents : les premières 48h sont les seules réelles périodes de l'urgence. A ce stade, seules les structures locales sont présentes, et ne fonctionne réellement que l'aide de proximité : il faut donc travailler au niveau de la préparation. Dès que ce stade est passé, il faut travailler avec les outils du développement pour appuyer les processus de réhabilitation. Dès lors, la reconstruction de l'habitat ne peut pas se gérer dans l'urgence

### 3. ANALYSE DE LA METHODE

Il apparaît nettement que dans une orientation "apprentissage", cette méthode des évaluations itératives avec mini-séminaires" a d'importants potentiels, y compris un rapport "coûts/efficacité" tout à fait intéressant. Par contre, le test en cours a permis de repérer des marges importantes d'amélioration de la méthode, notamment en ce qui concerne :

- la préparation des missions elles-mêmes;
- l'organisation, la forme et le contenu des mini-séminaires.

Trop de confiance a en effet été faite à la liaison via internet entre acteurs à la fois internationaux et nationaux. Or les listes d'adresses incomplètes ou en partie fausses, le peu de temps qui a été donné à la préparation de la deuxième restitution sur le terrain, a conduit à une certaine frustration chez certains acteurs qui n'avaient pas reçu le rapport de la première mission ou qui ont reçu tardivement l'invitation pour le deuxième mini-séminaire. Il s'agira pour une deuxième expérience de ne pas réitérer les mêmes erreurs.

La fonction "conseil" de telles évaluations fonctionne bien lorsque suffisamment de temps est disponible pour des discussions "en bilatéral". Par contre, il est à craindre que les rigidités des programmes et des bailleurs peuvent rendre difficile l'inflexion de l'action, même si les besoins en réorientation ont été largement dégagés par l'évaluation.

Alors que la mission en 1999 est arrivée sur le terrain 8 mois après Mitch, la première mission mise en oeuvre au Salvador dans le cas de cette méthode particulière des "évaluations itératives avec mini-séminaires" a eu lieu 4 mois après les tremblements de terre. Il semblerait qu'il faudrait pouvoir arriver encore plus tôt. Ceci sera mis en oeuvre lors du prochain test qui devrait prendre place sur la crise afghane (mission prévue en Décembre si les financements ont pu être mobilisés à temps).

### 4. CONCLUSION EN TERMES D'OPTIONS POUR LE PROJET QUALITE

Avant d'avancer des solutions pratiques (méthodes, outils, recettes), il importe de mieux comprendre les origines des problèmes de la Qualité de l'Action Humanitaire dans une réflexion holistique plaçant les acteurs humanitaires dans un environnement qui détermine en partie la qualité de leurs actions. (relation bailleurs de fonds, donateurs, acteurs locaux, contraintes politiques et budgétaires). S'il ne s'agit pas ici de dédouaner les acteurs humanitaires de leur part de responsabilité, il importe de se remettre dans une approche globale et holistique du problème.

De plus, cet environnement est dynamique. Le technique n'est pas le seul niveau d'action (lobby politique, du micro au macro). Ainsi, une petite structure qui aura mis tous ses moyens pour un travail de négociation permettant d'obtenir un petit lopin de terre pour des paysans aura peut-être fait un meilleur travail qu'une plus grosse ONG qui aura fait beaucoup de maisons, même répondant aux standards de qualité, mais qui verra celles-ci se vider pour non prise en compte des enjeux fonciers et économiques.