

LA PARTICIPATION :

VUES D'AMERIQUE CENTRALE

Groupe URD

Mai 2002

1. La participation : Un terme générique

C'est dans les années soixante que le terme de « participation » apparaît au Salvador dans les projets de développement. La participation se résume à l'époque à l'apport d'une main d'œuvre généralement non qualifiée par les bénéficiaires de projets de construction d'infrastructures. Toutes les décisions, la planification et le suivi des projets étaient de l'entière responsabilité des agences du gouvernement central.

Peu à peu, lors de la période de la guerre civile, le concept de participation a évolué d'une vision que les ONG qualifient aujourd'hui de « paternaliste » vers une vision attachée au terme de *capacitacion*, à savoir la promotion des potentialités des communautés par la formation. Par l'intermédiaire des projets, l'objectif est alors de développer les capacités de gestion de projets de certaines communautés. On parle alors de l'« auto gestion », c'est à dire l'accès à la décision et la reconnaissance des groupes communautaires par les différents acteurs économiques et sociaux.

Enfin, le concept d'*empoderamiento*, néologisme du terme anglo-saxon « *empowerment* », se caractérise comme un modèle intégrant la planification et la gestion participative. A l'intérieur de ce modèle, le rôle de la population est de :

- Identifier ses besoins et proposer des solutions.
- Hiérarchiser les projets et 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.

Ce type d'expérience a été uniquement initié et appuyé par certaines organisations non gouvernementales dans de petites municipalités du nord et de l'est du Salvador (zones où se trouvent les principaux foyers de la guérilla). Les auteurs de ce type de projet soulignent la complexité pour transposer ce modèle dans des communautés plus grandes, à la structure sociale et économique bien plus complexe.

Selon les travaux de recherche de l'ONG salvadorienne FUNDE, les projets se basant sur le concept de l'« *empoderamiento* » (où la population participe à des décisions relatives à la

gestion du développement local, à l'élaboration d'un plan de développement) sont les expériences les plus efficaces en terme de développement durable.

Les expériences où l'apport d'une simple main d'œuvre continue de constituer l'unique terme des projets «participatifs», sont au contraire, jugées comme des échecs car la gestion participative du projet (composante incontournable d'un projet « durable ») y est totalement occultée.

Aujourd'hui, même si la participation se base sur ces concepts, la demande de plus en plus forte de participation va de pair avec la tendance de démocratisation et de décentralisation du pays. La participation ne s'exprime plus uniquement sur les thèmes de la communauté. La participation commence à être une méthode qui pourrait s'appliquer à l'échelon municipal, micro régional voire régional afin de traiter des problèmes qui ne peuvent se résoudre au niveau de la communauté. Dans le milieu des ONG, on parle davantage aujourd'hui de participation citoyenne que de participation communautaire. L'utilisation de cet outil a donc bel et bien évolué.

Sur la base des trois concepts précédemment évoqués, la participation au Salvador revêt encore aujourd'hui plusieurs formes. Les travaux de systématisation de la participation réalisés par l'ONG FUSAI, en distinguent six.

La participation formelle (participacion con enfoque formal).

Cette méthodologie était appliquée dans de nombreux projets du Fonds d'Investissement Social (ex- FISDL) et dans les programmes de développement initiés avant la guerre civile. Ce qui caractérise la *participation formelle*, c'est le très faible degré de responsabilité qui est octroyée aux populations bénéficiaires. Leur unique fonction est d'émettre une opinion à propos d'un projet par le moyen d'un vote ou par une simple signature. La participation est ici réduite à sa plus simple expression, suffisante cependant pour déclarer un projet comme étant «participatif». La population qui reçoit ce type de projet reçoit très peu d'information sur l'origine des problèmes et les solutions adoptées. Généralement, ce type de projet est vécu par ses bénéficiaires comme un apport éphémère. Ce type de projet a généralement été teinté de propagande politique (par certaines ONG et municipalités), occasionnant le discrédit de toute politique locale et la manipulation des communautés à des fins étrangères aux intérêts de la population.

La participation basée sur l'information de la population (participacion con enfoque de suministro de informacion).

Il s'agit généralement de projets nécessitant l'apport de la main d'œuvre des communautés. Les promoteurs ce type de projet se voient obligés d'informer la population sur certains aspects du projet car il réclame un certain niveau de qualification pour le réaliser. Le fait que la communauté soit informée et formée élève le niveau de la participation par rapport à la *participation formelle* mais ne permet pas cependant de pérenniser le projet et de faire en sorte qu'il soit approprié par les communautés.

La participation par consultation (participacion por consulta).

C'est actuellement l'une des formes de participation les plus utilisées au Salvador, notamment dans les programmes gouvernementaux. L'un des outils les plus utilisés est le *Cabildo Abierto*, qui est un mécanisme de consultation utilisé par les municipalités. Il sert généralement à consulter l'ensemble des communautés d'un municpe sur leurs besoins. L'avantage de ce mécanisme est qu'il considère la participation à une échelle territoriale plus grande que celle de la communauté et de s'attacher à faire participer la population à l'exécution du projet (même si ce n'est pas toujours vrai). Cependant, cette pratique de la participation n'offre pas la prise de décision des personnes consultées car le résultat des consultations n'est pas toujours pris en compte. Les élus promoteurs du projet gardant un pouvoir décisionnel *in fine*, ce dispositif n'empêche pas la politisation des projets.

La participation fonctionnelle (participacion funcional).

Les communautés ont ici un rôle central dans l'administration des ressources et la définition du projet. C'est dans le cadre de programmes de santé et d'éducation ainsi que dans de petits projets communautaires que cette pratique a été expérimentée. Elle s'inspire des tendances et des revendications en terme de démocratisation et de décentralisation dans le pays.

La participation interactive (participacion interactiva)

Ce mode de participation a été utilisé par les organisations non gouvernementales au Salvador depuis 1994. Cette pratique se base sur le fait que toutes les personnes concernées par un problème doivent participer à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation de projet tendant à traiter une problématique. Fortement fondé sur l'ingénierie sociale et une «consultation permanente», l'impact des projets de ce type porte davantage sur le moyen et le long terme. Dans ce type de pratique, les acteurs internes (la population et les municipalités) et les acteurs externes (fonctionnaires, coopération internationale) doivent jouer un rôle d'égale importance et partager des intérêts communs.

La participation basée sur l'auto-développement (participacion basada en el autodesarrollo).

La participation est 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 acteurs sociaux, l'Etat, les entreprises et la coopération internationale doivent travailler conjointement afin de trouver des appuis financiers et techniques aux problèmes traités, mobiliser la société civile et mettre en place une stratégie de développement local.

Les thèmes et les problèmes abordés sont bien plus nombreux et plus complexes que dans les autres modes de participation, impliquant ainsi de nouveaux acteurs dans le développement local. La délinquance juvénile, les loisirs, les droits sociaux et politiques, la justice, la

corruption peuvent être, entre autres, des thèmes traités dans le cadre de ce type de développement local «intégré». Cependant, quatre conditions sont nécessaires avant d'initier ce mode de développement :

1. La mise en place d'un processus de participation citoyenne
2. Un réel niveau de décentralisation (transfert de ressources, de décision et de pouvoirs au niveau local)
3. La concertation comme nouvelle forme de relation entre les différents acteurs du développement.
4. Traiter de nouveaux thèmes du développement local (délinquance, justice, etc.)

Les différents niveaux de participation au Salvador et leurs composantes.

Type de participation et Responsabilité	Consultation	Main d'œuvre	Formation	Gestion	Développement local	Evaluation
Formelle	✓	Possible	-	-	-	-
Basée sur information	✓	✓	✓	-	-	-
Consultative	✓	✓	-	Possible	✓	-
Fonctionnelle	✓	✓	✓	✓	-	-
Interactive	✓	✓	✓	✓	-	✓
Auto développement	✓	✓	✓	✓	✓	✓

2. L'institutionnalisation de la participation des communautés

2.1. L'influence des grands organismes internationaux

Sous l'effet de la crise économique qu'a vécue le Salvador, et l'ensemble des pays centraméricains (récession, augmentation de la dette extérieure, fuite des capitaux) durant les années 80, les gouvernements ont été contraints d'adopter des mesures « correctives ». La faiblesse structurelle de l'économie face à la crise a mis en relief les limites des structures politiques et sociales destinées à répondre aux demandes de la population. Sous l'influence des organismes financiers internationaux et de l'ONU, le « développement humain » est devenu peu à peu le maître mot des politiques et des stratégies de développement dans la région. En Amérique centrale, les réunions « *Contadora y Esquipulas* » ont amené les Etats à prendre conscience de l'importance de l'instauration de la paix et de régimes démocratiques afin de s'insérer dans la mondialisation. Suite à la chute du bloc soviétique, le processus de modernisation de la région est accéléré dans le cadre d'une « Alliance pour le développement durable en Amérique centrale » qui unit les différents pays sur la base d'une politique de développement cohérente.

Cette dernière s'appuie notamment sur une « société ouverte, pluraliste, démocratique et égalitaire » au service d'une nouvelle politique économique basée sur la réforme de l'Etat et les Politiques d'Ajustement Structurel (PAS).

Face au constat de l'augmentation de la pauvreté et à la détérioration des conditions sociales liées aux PAS, la Banque Interaméricaine de Développement (BID) a mis en place en 1990 des Programmes de Compensation Sociale dans l'ensemble de l'Amérique centrale (à l'exception du Guatemala). En 1993, avec l'appui de la Banque mondiale, se sont instaurés puis institutionnalisés des fonds et des programmes gouvernementaux d'investissement social, à l'efficacité très controversée.

C'est dans ce contexte, que sont redéfinies les stratégies d'intervention des organismes financiers et les organismes de coopération internationaux au début des années 90. Différents programmes et propositions sont alors mis en œuvre à destination des gouvernements centraméricains :

Ajustement à visage humain (Ajuste Con Rostro Humano), est une proposition formulée par l'UNICEF visant à adopter des mesures sociales d'urgence et de développer des modèles sociaux de production.

Transformation productive et équité (Transformacion Productiva con Equidad) est un modèle de développement économique présenté par le CEPAL. Il préconise l'augmentation de la productivité pour s'assurer une bonne place sur les marchés internationaux et le développement d'une politique de protection sociale.

Association pour le commerce, les investissements et la croissance (Asociacion para el Comercio, las Inversiones y el Crecimiento) par l'USAID. Sous cet intitulé, le gouvernement des Etats-Unis, incitait les pays centraméricains au libre échange, à la renégociation de la dette extérieure, la participation et l'alternance démocratique.

Développement intégral des secteurs sociaux (Desarrollo Integral de los Sectores Sociales), est le thème du Plan Stratégique Institutionnel 1991-2000 de l'INCAP (Institut de la Nutrition en Amérique centrale et Panama). Cette institution a réorienté ses actions vers les populations les plus vulnérables (les enfants et les femmes) sur la base du critère de « risque social ».

Développement sans pauvreté (Desarrollo sin Pobreza) est le programme du PNUD visant à diminuer le taux de pauvreté (estimé alors à 61%) de la population centraméricaine en s'appuyant sur le partenariat entre les secteurs publics et privés.

La politique du PNUD en Amérique centrale

Pour le PNUD, la décentralisation est un thème prioritaire en Amérique centrale qui s'appuie sur la modernisation de l'Etat et la « gouvernance démocratique ». Quatre grandes règles régissent ce modèle :

La Bonne Gouvernance c'est à dire une utilisation adéquate des ressources de l'Etat et une vision à long terme du développement.

L'Etat de droit garantissant le respect des lois, l'efficacité de la justice et l'accès à l'ensemble des citoyens aux recours au système juridique.

La participation des citoyens. Selon le représentant du PNUD au Nicaragua : « il est quasi impossible de séparer

la décentralisation de la participation des citoyens sur les questions locales ».

La cohésion sociale qui passe par la diminution des différences en termes de niveau de vie.

Les stratégies utilisées par la PNUD sont d'influencer les commissions nationales de décentralisation, travailler avec les gouvernements, améliorer la coordination des coopérations internationales, inclure le secteur privé et les producteurs agricoles dans la participation des populations et améliorer les ressources des municipalités par la révision des cadastres.

Projet de modernité humaniste (Proyecto de Modernidad Humanista) est l'initiative de l'Organisation Panaméricaine de la Santé s'appuyant sur la démocratie représentative et participative et la promotion de structures de production destinées à satisfaire les besoins vitaux pour la population.

Renforcement du pouvoir local (Fortalecimiento del poder local) est l'initiative de diverses agences de la coopération internationale pour financer les ONG afin qu'elles travaillent avec les gouvernements locaux sur la mise en place de stratégies et de projets destinés aux communautés. La participation de la population est le thème majeur de cette politique.

On le voit, la prégnance des grands organismes financiers et de coopération internationale est réelle en Amérique centrale. Ils déploient leurs moyens plus ou moins directement en mettant en œuvre des programmes, en formulant des propositions (qui font souvent œuvre de conditionalités) ou encore en instrumentalisant les organisations non gouvernementales qui reprennent plus ou moins consciemment des discours et des processus chargés idéologiquement.

2.2. L'approche municipaliste

Si l'origine des processus de participation remonte aux années 60 au Salvador, c'est dans ce contexte que dans les années 80 l'on a vu surgir les bases du cadre juridique destiné à promouvoir la décentralisation et institutionnaliser la participation. En 1986, le Code Municipal en vigueur aujourd'hui, fut approuvé par l'Assemblée Législative. Si les bases restent inchangées, des avancées importantes ont eu lieu depuis : renouvellement tous les trois ans du conseil municipal, création de mécanismes de participation et augmentation à 6% du budget de la nation destiné aux municipes. En 1988, sous l'impulsion de certaines institutions salvadoriennes (Ministère de la Planification, Conseil des municipalités du Salvador, Secrétariat de la Reconstruction Nationale), la Loi de Création du Fonds pour le Développement Economique et Social des Municipes est adoptée afin de renforcer les possibilités de gestion municipale. Le Fonds d'Investissement Social (ex- FISDL) s'attachant à résorber les conséquences des Programmes d'Ajustement Structurel, commence dès lors à s'intéresser à la gestion locale.

Avec la signature des Accords de Paix en 1992, le processus a pris davantage d'envergure et le thème de la décentralisation fait l'objet d'un consensus parmi les partis politiques lors des élections présidentielles de 1994 même si des divergences demeurent entre la gauche et la droite salvadorienne. Pour le parti ultra conservateur, ARENA, le projet d'autonomie municipale implique une réduction du poids de l'Etat dans l'économie et notamment sur les questions relatives à la santé et l'éducation. Dans la logique néo libérale, « *la décentralisation est une façon de réduire l'intervention de l'Etat dans l'économie et s'accompagne des*

processus de privatisation. Sur la question de la participation, la décentralisation permet à la population la prise de décision ». C'est donc sur les bases d'un discours teinté de libéralisme économique que la décentralisation et la participation sont instrumentalisées dans le cadre du Plan de Gouvernement 1994-1999 du président ultra conservateur Calderon Sol. Les orientations ce plan sont assez succinctes :

1. La promotion de l'autonomie municipale
2. La mise en place de mécanismes de participation
3. La promotion d'un «*authentique esprit de service*»...

Les outils de la participation ont donc été officialisés, institutionnalisés dans les dernières versions du Code Municipal.

Le *Cabildo abierto* 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. Selon le Code municipal, la municipalité est obligée de réaliser ce type de réunion régulièrement au moins une fois tous les trois mois. Par ailleurs, les citoyens peuvent solliciter auprès du Conseil municipal la tenue d'un *cabildo abierto*. Cette démarche implique pour les habitants l'exécution d'un certain nombre de démarches :

1. Envoyer une demande par écrit au Conseil municipal en précisant l'objet et le thème qui sera abordé.
2. Proposer différentes dates possibles pour la tenue de la réunion
3. Tenir une réunion au sein de la communauté avant le *cabildo* pour se concerter sur les thèmes à aborder.
4. Proposer un mode de participation de la population lorsque le *cabildo* traite la question de l'exécution d'un projet.
5. Solliciter la nomination d'une commission chargée d'étudier et de réaliser un diagnostic sur les problèmes spécifiques que rencontre une communauté, un quartier ou un hameau.

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 sessions publiques peuvent être tenues sur l'initiative du Conseil municipal ou un de ses membres, une ADESCO ou tout groupe de citoyen le désirant. L'intervention des citoyens lors de la *Sesion Publica* est préalablement programmée par le Conseil municipal.

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. L'ensemble des citoyens âgés de plus de 18 ans et résidant dans le municipe peut participer au suffrage. Le rôle des ADESCO est de conseiller les membres des communautés sur les choix du vote. Les associations peuvent aussi présenter des propositions.

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. Les membres de la Commission peuvent être partie prenante dans le projet.

La planification participative et le diagnostic participatif

Ces outils ont été développés depuis le milieu des années 90 au Salvador dans les petits municipes. Déclinés sous les noms de « Plan d'action », « Plan stratégique » ou « Plan de développement », ces instruments participatifs sont apparus afin de combler les vides laissés par la puissance publique en terme de planification et de développement communautaire. Dans les faits, il existe deux formes de planification participative :

- Pour le Fonds d'Investissement Social et de Développement Local (FISDL) et certaines agences de coopération, il s'agit simplement de hiérarchiser des actions prioritaires (comme ce fut le cas pour le Plan de Développement Local de Chirilagua) à mener dans un municipe. 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 notamment à l'égalité de représentation des acteurs locaux) et au suivi du plan est peu importante.
- D'autres acteurs, (principalement les ONG travaillant sur la recherche) voient ce processus comme une opportunité pour faciliter l'*empoderamiento* des communautés et démocratiser la gestion publique locale dans le moyen et le long terme. Contrairement à la vision « traditionnelle » de la planification, le plan est ici un instrument évolutif, facilitant la gouvernance et la concertation. Bien que la définition d'investissement à court terme soit importante, l'accent est principalement mis sur l'usage de la concertation et la mise en place de partenariats entre le secteur public, le secteur privé et la société civile. Par ailleurs, cette forme de planification prend en compte de nouveaux thèmes tels que le politique, le social et les questions environnementales. Plus aboutie, cette planification est basée sur les principes de la *participation basée sur l'auto développement*.

Nous pouvons le voir, la participation citoyenne est ouverte au plus grand nombre, groupes d'usagers, particuliers, regroupement de producteurs, dans l'esprit du modèle préconisé par le PNUD en Amérique centrale. Cependant, l'Association de Développement Communal (ADESCO) reste la structure la mieux adaptée et la plus fréquemment utilisée.

Les principales formes de participation de la société civile au Salvador.

	Courant	Outils	Facilitateur	Enjeu principal
Formelle	Traditionnel	Réunion	Municipalités Pouvoirs publics	Légitimer un pouvoir <i>via</i> un projet
Basée sur l'information	Auto Gestion	Réunion	Institutions Publiques / ONG	Diminuer les coûts récurrents d'un projet.

		Formation		
Consultative	Traditionnel	<i>Cabildo</i> Planification participative	Municipalités Institutions Publiques	Légitimer une décision du pouvoir local
Fonctionnelle	Auto Gestion	<i>Cabildo</i>	Municipalités Institutions Publiques	Décentraliser au profit des communautés.
Interactive	<i>Empoderamiento</i>	Planification participative	ONG	Structurer la société civile en formant des structures communautaires compétentes.
Auto développement	<i>Empoderamiento</i>	Planification participative	ONG ;Institutions publiques ;Entreprises Municipalités	Structurer la société civile en formant des structures communautaires compétentes.

3. Les niveaux de solidarité et la participation au moment des catastrophes naturelles

L'observation et les discussions ont permis de dresser une chronologie; les différentes phases font intervenir différents acteurs et chacune de ces phases dépend de critères différents.

3.1. Les niveaux de solidarité

- La solidarité de proximité : Avant que les eaux n'aient tout emporté, les gens se sont organisés entre eux, évacuant ce qui pouvait l'être des habitations, se regroupant dans des lieux d'accueil proches, s'organisant en quartier, entre voisins. C'est durant ces premières 48h que la quasi-totalité des secours effectifs d'urgence ont lieu. La seule et unique garantie pour cette étape reste la proximité. A ce moment là, les voisins s'entraident et seules les organisations présentes sur place peuvent intervenir. Les acteurs arrivant après ces 48 heures doivent prendre en compte l'existant, s'appuyer dessus et soutenir les initiatives locales.

- La solidarité organisée de façon communautaire, associative ou institutionnelle : Durant ces premières 48 heures des groupes organisés et présents sur place (Groupes de Défense civile délocalisés, volontaires des Croix Rouges Nationales, ONG présentes sur place, Organisations paysannes...) sont intervenus inégalement. L'efficacité dépend alors du degré d'organisation et de préparation communautaire, associative ou des collectivités territoriales locales. Dans ces pays à fort risque de désastres naturels, la préparation aux catastrophes naturelles à ce niveau « de base » est un enjeu majeur. Déjà à ce niveau, la question de la décentralisation apparaît comme primordiale.

3.2. L'importance de la mise en œuvre de la participation et de l'aide humanitaire

-

Ce processus se caractérise par trois grandes étapes:

3.2.1. Avant l'action, le diagnostic et la préparation de l'aide pour une satisfaction de besoins réels et ressentis.

Lors des enquêtes menées sur des terrains aux caractéristiques équivalentes, l'une des premières constatations est que les populations qui ont déjà été dans le passé "objet" de l'aide, formulent des demandes différentes des autres, notamment en produits que l'on leur a déjà fournis par le biais de l'aide.

Par exemple, dans le cas de certaines communautés vivant dans des conditions sociales similaires, avec un fort niveau d'inactivité professionnelle : La communauté A, "habituée" à l'aide décrit l'alimentation comme nécessité la plus importante. La communauté B, qui n'a jamais été l'objet d'une grande mobilisation de l'aide, souligne que la première des nécessités est l'emploi.

3.2.2. Après la première urgence : L'analyse des besoins des sinistrés, (par ordre de nécessité):

Quatre mois d'enquêtes auprès des familles sinistrées ont mises en relief une hiérarchie dans les besoins de la population.

a. L'eau

Son absence à proximité oblige les populations de vivre en situation de dépendance. Elle constitue aussi un préalable à toute construction de maison définitive "digne". Dans certaines communautés, chercher l'eau peut prendre jusqu'à deux heures. C'est aussi un facteur d'échange comme par exemple pour les *colonos* qui prêtent leurs services en échange de l'accès à un puits. La borne fontaine est souvent préférée à l'accès individuel car il est moins coûteux, c'est aussi un lieu social important. Peu de familles disposent de grands réservoirs, les aller-retour sont donc fréquents. Pour les personnes les plus isolées, la question des voies d'accès est intimement liée aux problèmes de l'eau. Les trajets se faisant généralement à cheval pour aller chercher l'eau, les coûts en temps sont généralement élevés pour se réapprovisionner, pour même pouvoir construire sa maison.

b. Les voies d'accès

Deuxième nécessité, souvent très liée avec la question de l'eau, l'absence de voies d'accès empêche l'exécution de projets de construction peu coûteux, diminue l'assistance médicale régionale et affecte le niveau de scolarisation. Les projets de désenclavement sont généralement initiés et gérés au sein de grands organismes de coopération et du Ministère compétent. La polarisation politique fait malheureusement retarder voire annuler des projets destinés à des zones traditionnellement dans le camp politique opposé à celui du pouvoir central.

c. Le logement

Le logement reste un élément fondamental pour la famille. Pour cela, il doit compter une série de caractéristiques élémentaires :

Un espace privé et sûr qui permette de garantir la discrétion et l'intimité familiale et éviter les vols et agressions. Ceci implique la présence de murs un minimum opaque, des portes et des fenêtres. La protection contre les agents extérieurs est aussi primordiale (insecte, soleil, poussière, etc.)

d. L'économique/emploi

En ce sens, on observe diverses nécessité associées à l'activité économique, certaines palliatives (annulation de dettes, période de grâce), d'autres supplétives (prêts, dons) ou encore actives (sources d'emploi, accès de la production au marché national, crédits pour investir).

33.. La sélection

Au travers des multiples enquêtes réalisées, le choix des bénéficiaires est apparu comme un élément fondamental de la réussite et de l'appropriation des projets. La clarté dans le choix étant le principe d'action le plus important.

Au travers des multiples approches analysées, le mode de sélection fondé sur le partenariat entre une ONG internationale et une ONG locale déjà ancrée dans le développement local est apparu comme le choix le plus pertinent. Ce choix peut poser néanmoins d'appréciation, voire des tensions entre les critères stricts imposés aux urgenciers et la vision holistique des développeurs locaux. Or, "l'expérience montre qu'il est dangereux de spécialiser à l'excès la recherche de solutions pour les plus démunis au point d'exclure ou d'oublier les autres couches, notamment moyennes" (AITEC, 1994). Ceci est particulièrement vrai en zone urbaine où il est important de prendre en compte les quartiers spontanés qui sont apparus dans la zone où l'on veut édifier un nouveau quartier. L'accès aux services doit être équitable pour éviter toute jalousie et rivalités. Il faut agir local et penser global pour éviter la stigmatisation.

S'il est nécessaire de travailler avec les populations sinistrés, il est important de ne pas ignorer son légitime désir de ne pas rester en dehors de la société et la nature universelle d'un droit à l'habitat ne doit pas être négligée.

4. Bien évaluer les capacités des "bénéficiaires"

4.1. Du don à la participation

La subvention pour les plus pauvres est inévitable. L'existence de subvention est une donnée quasi universelle notamment dans le secteur de l'habitat. Admise pour les pays industrialisés, elle est souvent critiquée pour les PED auxquels on conseille un recouvrement maximum des coûts sur les bénéficiaires directs. Ce recouvrement est d'autant plus difficile que ces "bénéficiaires" sont pauvres. Ceci est avant tout l'objet d'un dispositif de transfert et de redistribution plus équitable des richesses à l'échelle nationale et à une fiscalisation progressive des populations, la coopération ne pouvant participer au financements de projets innovants mais limités.

Il est injuste que les coûts de production de l'habitat populaire ne soient supportés que par les seuls bénéficiaires. Alors que les couches plus aisées qui ont les moyens de se loger décemment bénéficient d'équipements publics financés par l'impôt, donc par toute la collectivité. La taxation est pour cela un outil.

Pour répondre aux besoins en habitat du plus grand nombre, un appui financier (subventions et/ou prêts adaptés) est nécessaire.

L'accompagnement psychosocial des familles à difficultés dont les externalités négatives peuvent se diffuser et mettre à mal le projet fait partie des composantes du projet à ne pas oublier, notamment lorsque l'on travaille à l'échelle du quartier. La cohésion des groupes solidaires dépend bien souvent d'accompagnement des familles cumulant les problèmes (stress suite à la crise, extrême pauvreté, violence intra familiale, alcoolisme etc.). Le traitement personnalisé de ces cas s'est avéré positif dans un certain nombre d'expériences et a permis de soutenir le travail participatif

La vie dans les communautés les plus pauvres tourne autour des activités destinées à assurer survie du noyau familial. Ainsi, quelque soit le programme humanitaire, il doit prendre en compte et respecter ce rythme.

La maîtrise d'ouvrage des projets peut être populaire et favoriser *l'empowerment*. Elle se réalise par le biais d'une association. L'enjeu est de construire une maîtrise d'ouvrage partagée, contractualisée.

Les enquêtes ont mis en évidence le fait que les communautés organisées voient positivement que l'on les associe dans le cadre de maîtrises d'ouvrage populaire dans les projets concrets de reconstruction.

Cependant, lorsqu'il existe dans certaines zones une "accoutumance" à l'aide, on observe des réponses et des comportements plus proches de l'assistancialisme (dépendance passive par rapport à l'aide) que de l'autogestion.

4.2. *L'assistancialisme*

- L'assistancialisme structurel

Dans certaines communautés, des familles ou individus sont par nature dépendantes de l'aide (personnes âgées, handicapés, personnes malades ou mutilées, groupes à risques (filles mères, femmes seules).

Deux attitudes ont été observées par rapport à ces groupes : leurs participations actives aux projets par leurs propres initiatives ou, généralement dans les zones à habitat plus dispersées à moindre accès; une moindre mobilisation de ces groupes pour solliciter de l'aide et donc, peu d'aide reçue.

- L'assistancialisme provoqué par l'aide

Ceci est le fait où dans certaines zones il y a eu une forte concentration de l'aide, des distributions alimentaires massives, la concentration de l'aide d'un certain type uniquement, ou de l'aide venant de façon récurrente). Suite aux séismes, il a été noté une sur distribution d'aide alimentaire dans certaines zones provoquant une aide à répétition, de la concurrence entre les organismes d'aides et même une concurrence entre l'aide gouvernementale et l'aide des ONG. Les politiques des organisations d'aides sont variables. Certaines visent à toucher le plus grand nombre à l'épicentre de la crise, d'autres privilégient un territoire donné bien connu, les zones inaccessibles, les plus vulnérables (non propriétaires), les zones déjà organisées (prime aux méritants), les zones affectées de moindre façon, etc. D'autre part, les pièges des données macro-économiques et la cartographie politique du pays qui masquent des îlots d'extrême pauvreté souvent oubliés par les ONG. Derrière les données macro, les zones de production de café, souvent très conservatrices, cachent des communautés oubliées de sinistrés (par les séismes et la chute des cours du café) recevant relativement peu d'aide. Sans une analyse des grandes stratégies d'intervention au niveau national il arrive que des opérateurs se retrouvent avec des financements mais sans "bénéficiaires", tant ils se sont engouffrés dans la politique du plus grand nombre. Cela souligne notamment, la conditionnement de la population à solliciter de l'aide sous forme de produit et non de processus, c'est à dire privilégier la réception d'aide alimentaire (ou de maison) à la formation. Même si nous ne pouvons pas affirmer que ce phénomène apparaît systématiquement, cela souligne l'importance de la concentration de l'aide, tant au niveau temporel (au différents moments de la crise, de la sortie de crise), qu'aux niveaux géographiques (souvent dans les zones les plus accessibles) et aux secteurs d'activités (construction, santé, etc;). Le secteur logement étant dans le cas du Salvador, l'exemple type de besoin tronqué, au regard du nombre de cas où ce type d'aide est abandonné ou utilisé à des fins autres.

La distribution de vivres non adaptées à la culture locale est un autre exemple, bien visible. Il suffit pour cela de passer par les voies d'accès les plus fréquentées des villes pour voir les femmes et les enfants vendre l'alimentation issu de l'aide (huile d'olive, etc.)

4.3. La participation et les critères d'arbitrage

Nous avons pu constater qu'il y avait des communautés ou des familles qui refusaient de participer à un projet en raison de sa complexité technique. D'autres, acceptent dans un premier temps de participer au programme mais ne reproduisent pas les techniques utilisées lors du projet, une fois celui-ci terminé. Ceci est particulièrement flagrant dans les projets d'habitat dès lors que les bénéficiaires de maisons doivent réaliser des pièces supplémentaires, des extensions à leurs maisons, ils utilisent les techniques les plus simples, les plus rapides et les moins coûteuses... ce qui explique l'existence d'un certain nombre d'extensions faites de matériaux de récupération ou de bahareque jouxtant des maisons définitives en parpaing, adobe. Même s'il est peut-être encore trop tôt pour évaluer, force est de constater qu'il n'y a pas eu diffusion de savoir-faire nouveaux, ou réapppris (matériaux importés non présents sur le marché local ou trop coûteux, technique de construction complexe).

En conclusion, plus le processus est simple, plus il mobilise les communautés

Lors de la réalisation de cette étude, nous avons pu nous rendre compte que la valeur qui est attribuée à l'aide reçue ne dépend pas de la complexité ou du "luxe" du produit mais de

l'effort ou de l'investissement que le bénéficiaire doit consentir pour l'obtenir et le rendre utilisable.

En terme d'investissement personnel, le facteur temps est l'élément le plus souvent évoqué, ainsi que l'accès aux matériaux nécessaires et les efforts nécessaires à leurs installation et transformation.

A titre d'exemple, certaines familles préfèrent clairement ne pas bénéficier et participer à un programme d'aide pour se consacrer à leurs activités productrices de survie. Pour ces populations les plus vulnérables, la question est savoir si une solution basée sur la rapidité d'exécution aurait été davantage acceptée.

La question de la main d'œuvre qualifiée arrive en second lieu. Si un projet nécessite un investissement de ce type, cela diminue son ratio d'action. Ceci est particulièrement vrai dans les zones rurales où le taux d'analphabétisme est très élevé et où les besoins en pour les travaux agricoles contraignants.

En troisième lieu, l'aspect économique, à savoir l'argent qui doit être investi pour bénéficier de l'aide, entre en jeu. Dans les fait, très peu de familles sont disposées à investir de l'argent dans l'aide, et accordent peu d'importance aux crédits, en raison de leurs faible capacités financières.

4.4. L'opportunité et l'aide qui parvient à temps

La période entre le moment où le besoin est crée et sa satisfaction tient une importance capitale dans la qualité de l'aide. Nous oublions souvent que les besoins fondamentaux doivent être satisfaits dans une période courte. La population dispose bien souvent de solutions alternatives aux réponses des ONG.

Ainsi, la population a bien souvent une opinion défavorable envers les réponses trop lentes, surtout en ce qui concerne les besoins de l'urgence. De fait, les populations cherchent des solutions alternative.

A titre d'exemple, beaucoup de familles au Salvador ont reçu des maisons temporaires après le mois de septembre 2001. Ainsi, ces "maisons" sont souvent reconverties à d'autres fins, voire abandonnées car les sinistrés ont trouvé depuis longtemps d'autres alternatives.

En ce qui concerne les maisons définitives, l'opportunité se mesure en fonction du temps d'attente entre le début du projet et la finalisation de la maison. En ce sens, certaines techniques de construction ont perdu beaucoup de leurs "popularité" (l'adobe par exemple, en raison du temps de séchage important).

Certaines familles témoignent qu'elles ont du abandonner le projet de construction parce que ce dernier prenait beaucoup de temps, privilégiant des options plus simples et plus rapides (surtout dans les familles dirigées par des femmes). De manière générale, les solutions et les projets les plus rapides sont plébiscités.

4.4.1. La balance coût/bénéfice : quand l'effort vaut le résultat.

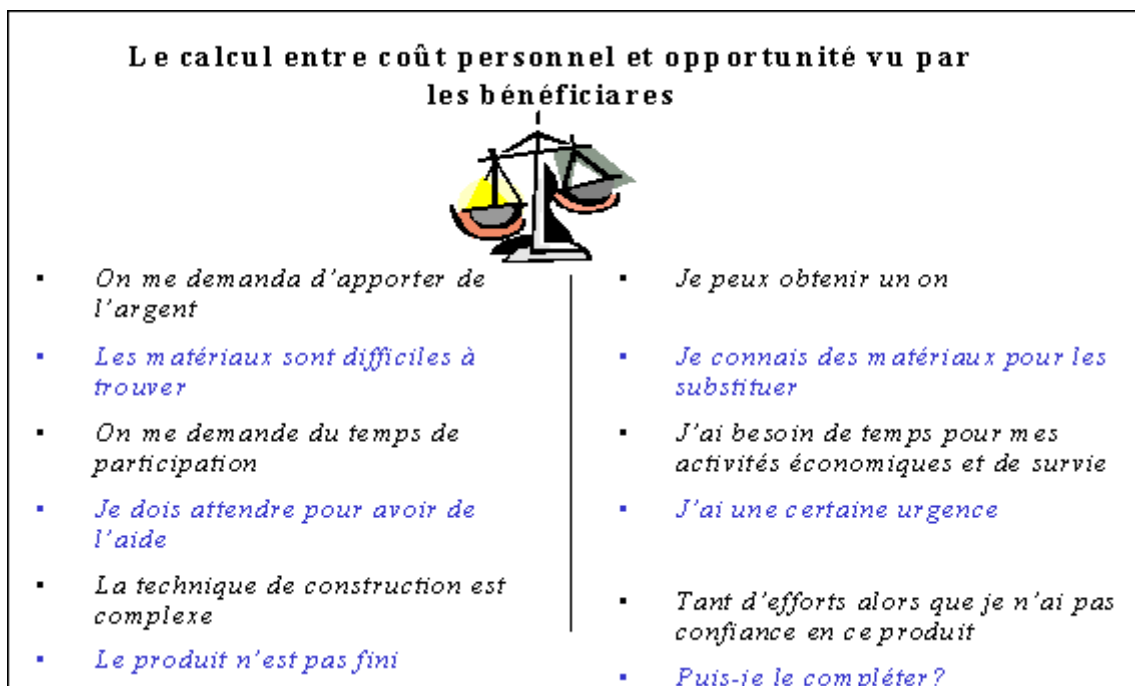
Pour les bénéficiaires, l'évaluation de la qualité de l'aide dépendra d'un "calcul" entre différents paramètres :

- Le coût du transport + matériel
- Effort à fournir pour le transport des matériaux
- Effort et le temps d'élaboration du produit (inactivité dans les champs, temps non productif)
- Effort et coût de l'opportunité (quand il faut arrêter de travailler pour travailler pour l'aide).
- Effort et confiance en la durabilité
- Effort et niveau de finalisation de l'aide (les maisons incomplètes)

Par exemple, le niveau minimal de nécessité :

Pour les maisons temporaires : murs et protection contre les infiltrations (au niveau du sol)

Pour les maisons définitives : portes et fenêtres, éventuellement le sol et les fondations (pour éviter que le vent n'abatte la maison).



5. La participation à l'auto construction

La participation, l'auto construction et l'entraide mutuelle sont rapidement devenus pour les différents opérateurs des principes de base appliqués de façon quasi-dogmatique dans l'ensemble des projets de reconstruction.

Or, dans bien des cas il apparaît que :

- Le rapport qualité/prix de l'auto construction est inférieur à celui d'une maîtrise d'œuvre déléguée à une entreprise spécialisée (temps de travail largement supérieur, besoins accrus en supervision technique),
- Les temps de réalisation de l'auto construction sont aussi beaucoup plus élevés en raison d'une moindre efficacité des bénéficiaires dans ce domaine (travaux très physiques souvent pratiqués par les femmes), d'un mode de rémunération sur la base du temps de travail et non de l'exécution des travaux qui incite à faire perdurer les travaux,
- Les conséquences de l'auto construction sur la vie sociale et économique peuvent être néfastes : femmes obligées de faire les tâches les plus dures physiquement (femmes seules ou refus des hommes de travailler sur les chantiers), problèmes pour la garde des enfants, surcharge de travail et habitude à un emploi "offert" (rémunéré en aliment ou en argent) empêchant les "bénéficiaires" de se reconnecter avec le marché du travail "traditionnel" à la fin du projet, pas de prise en compte des calendriers agricoles, etc.
- En dépit de quelques approches liées à l'apprentissage dans certains projets (formation de maçons), on ne remarque pas d'*empoderamiento* de la population car la "participation" consiste souvent à réaliser le travail de main d'œuvre non qualifiée, sans formation. Par ailleurs, les "bénéficiaires" sont complètement éloignés de la gestion même des ressources du projet.
- L'aide mutuelle est souvent un échec car l'individualisme des *damnificados* est souvent sous-estimé. Là aussi, un certain angélisme autour de l'idée d'une communauté unie et solidaire règne trop souvent. La solidarité de proximité est avant tout un phénomène qui se manifeste au moment aigu de la crise. Par la suite, il faut un élément suffisamment fédérateur pour continuer d'unir les "bénéficiaires" (lutte commune pour des terres, des titres de propriété, etc.). Ainsi, il est souvent constaté que les travaux sont plus rapidement réalisés lorsque les maisons sont attribuées individuellement par avance et que l'autoconstruction est réalisée au rythme de chacun et évite de nuire aux activités productrices.

Au final, le bilan est mitigé. D'une part, les sinistrés ont survécu pendant trois ans dans des conditions plus que précaires et d'autre part elles ont vécu au rythme du projet (autoconstruction oblige) et des dons des diverses organisations. Parmi les points positifs de ce type d'approche, il faut noter que les *damnificados* voient évidemment leur vulnérabilité considérablement diminuer dans la mesure où le site est intégré à la ville (comme à Tegucigalpa par exemple). Cependant, la volonté de ne pas perdre leur maison oblige une présence au quotidien à proximité du projet et ainsi crée un phénomène de dépendance par rapport au projet et sa réalisation

Sans remettre en cause le bien fondé de l'autoconstruction qui peut être réel s'il s'appuie sur un diagnostic fin des possibilités contextuelles et des besoins, l'autoconstruction ne doit pas être perçue comme une fin. La seule réalisation commune de telles tâches basiques est elle un élément fédérateur pour une communauté ? Permet elle réellement une appropriation de la maison évitant son abandon et assurant leur entretien ?

Face aux déficits qualitatifs et quantitatifs croissant de l'habitat dus aux catastrophes, à la modification de la structure familiale et à la croissance démographique, la répliquabilité de ce type de projets apparaît un enjeu majeur.

Ses conditions essentielles paraissent être : moindre coût/simplicité de construction/appropriation et acceptation des matériaux /sensibilisation aux normes minimales de construction et à l'entretien,

Le financement de l'habitat et de l'aménagement sont des enjeux complémentaires auxquels des associations de pouvoirs locaux réfléchissent : accroissement des ressources propres de municipalités, le financement des services urbains, le transfert de ressources liées aux transferts de compétences, etc.