

# 5

## Le rôle des populations

# Qualité, satisfaction et participation<sup>(32)</sup>

A la pointe du débat sur l'évaluation, la question de la satisfaction des bénéficiaires s'est avérée beaucoup plus complexe qu'il n'y apparaissait. Pendant longtemps les évaluations réalisées étaient essentiellement des « évaluations de conformité » (aux objectifs du programme, aux critères techniques) ou des évaluations d'impacts (effets positifs et négatifs, directs, indirects ou induits). Elles ne s'intéressaient pas spécifiquement à « la satisfaction des bénéficiaires » ou portaient de l'hypothèse non démontrée que si le programme avait atteint ses objectifs (techniques, en termes de réalisations physiques, en tonnes distribuées, etc.), les bénéficiaires étaient satisfaits.

L'intérêt avancé pour la mesure de la satisfaction des populations bénéficiaires d'une assistance humanitaire est lié à l'intérêt émergent pour la notion de qualité de l'action humanitaire : il apparaît de plus en plus que pour vraiment « satisfaire » (les besoins comme les populations), il faut se donner les moyens d'une action reposant sur une véritable démarche qualité. Mais la « satisfaction des bénéficiaires » peut-elle constituer un indicateur de qualité, ou doit-elle être considérée comme un objectif attendu d'une démarche qualité des projets humanitaires ? Est-ce possible, réaliste, pertinent ou est-ce une « déformation qualitiennne » qui cherche à plaquer le concept de « satisfaction du client » dans une sphère totalement étrangère ? Les fondamentaux de l'aide humanitaire permettent-ils un tel transfert conceptuel ?

## Les liens entre qualité et satisfaction des « clients » ou des « usagers »

Le concept de la « satisfaction » (des clients, des utilisateurs ...) est apparu dans le cadre de la réflexion sur la qualité des secteurs marchands. La définition du concept de qualité la plus communément retenue dans ce secteur touche *l'aptitude de l'entreprise à satisfaire les besoins d'une clientèle*, et ceci de façon suffisamment évidente pour entraîner profit et gains de parts de marché.

32. Ce volet a été rédigé par le groupe URD à partir des éléments fournis par le comité de pilotage, notamment la volonté d'intégrer la notion de satisfaction des bénéficiaires des programmes d'aide humanitaire aux réflexions et travaux de Synergie Qualité.

« La qualité d'un produit ou d'un service, c'est l'ensemble des propriétés et caractéristiques qui lui confèrent l'aptitude à satisfaire des besoins exprimés et implicites. » (ISO).

Cette définition pose le client en unique arbitre de la qualité du produit fourni, et la mesure de la satisfaction renseigne donc le degré de qualité. Le fait que la sanction économique (achat ou non du produit) soit associée à la satisfaction du client joue un rôle central pour la mise en œuvre de démarche qualité basée sur cette satisfaction.

Depuis quelques années, la « satisfaction des clients » a commencé à inclure une nouvelle dimension, celle de la responsabilité sociale des entreprises face aux grands enjeux du monde tels que le développement (la croissance ?) durable, la réduction des gaz à effet de serre ou le travail des enfants. Ceci a entraîné diverses dynamiques, et notamment la pratique des audits sociaux et du « rating<sup>(33)</sup> » social ou environnemental. On passe donc de la satisfaction du client *stricto sensu* à une notion plus large : la satisfaction du client avec le respect de normes éthiques et d'éléments de durabilité et d'impact sur la société. Il s'agirait donc pour les entreprises d'allier la satisfaction du client et l'intérêt général. Mais ce développement est encore très récent, ses motivations (éthiques ou financières) encore questionnées et son impact pas encore démontré. Les évolutions concrètes de la conscience publique en terme de perception de ce qu'est la satisfaction vue par le client (de ses besoins à court terme mais aussi à long terme, ainsi que la nécessité du respect de l'environnement et de normes sociales...) seront certainement déterminantes dans cette évolution.

Mais le secteur productif privé n'est plus le seul à mettre en œuvre des démarches qualité. Les services publics, depuis quelques années, se sont penchés eux aussi sur ces questions, amenant des regards différents sur l'entité à placer au cœur de leur démarche qualité et du mode de relation à établir avec le « système bénéficiaire ».

La définition de la qualité pour les services de l'Etat n'est guère différente de celle étudiée précédemment : « La qualité d'un produit ou d'un service caractérise son aptitude à satisfaire son ou ses bénéficiaires, qu'ils soient en situation d'usagers, de citoyens, de partenaires, d'assujettis... »<sup>(34)</sup>. On voit bien que la satisfaction du « client-bénéficiaire » se trouve, là encore, au cœur des démarches qualité.

Les services publics marchands « payants » (comme EDF ou la RATP) se sont engagés depuis longtemps dans de véritables démarches qualité. Les difficultés les plus importantes se rencon-

---

33. Notation des organismes en fonction d'un référentiel composé de critères sociaux ou environnementaux. Voir [novethic.fr](http://novethic.fr)

34. Extraits du fascicule « Piloter la Qualité », <http://www.fonction-publique.gouv.fr/communications/guides/piloterlaqualite.pdf>

trent au sein des services non marchands de l'Etat : malgré des directives datant des années 1980 et diverses initiatives depuis, le passage à une culture de la qualité et de la satisfaction du client y connaît de nombreuses entraves, qui se caractérisent par des lenteurs dans la mise en œuvre de changements et/ou de réformes liés à la qualité<sup>35</sup>.

Ceci met en exergue que la pression extérieure (ici la satisfaction ou l'insatisfaction de « l'utilisateur ») est un facteur déterminant pour la mise en place de véritables démarches qualité. Mais la qualité d'usager « non payant » ou de citoyen face à l'administration n'est pas la seule caractéristique freinant la mise en œuvre de démarche qualité dans l'administration. Ici, se pose la question complexe de cerner qui est le destinataire du service ou du bien (définition du « bénéficiaire ») et de savoir si c'est sa satisfaction seule qui est recherchée.

L'administration publique se trouve en effet devant la complexité de définir le destinataire, celui qui est appelé « bénéficiaire ». En effet, si l'utilisateur des services sociaux ou de la Sécurité sociale est en général bénéficiaire d'une aide, peut-on appeler « bénéficiaire » le prisonnier pourtant « usager » des services de l'Etat ? Et est-il réaliste et pertinent de rechercher alors sa « satisfaction » ?

Se dessine ici la difficulté de lier satisfaction des individus et *intérêt général*, sachant que la satisfaction des uns peut entraîner l'insatisfaction des autres... Que la satisfaction à court terme peut être en contradiction avec la satisfaction à long terme...

Définir ce qu'est le besoin à servir est alors crucial. Dans le secteur marchand (privé ou public), cette définition est relativement simple : elle s'exprime par la demande. Dans l'exercice de ses fonctions, l'administration peut être amenée à répondre à un besoin non perçu, non exprimé et ceci dans un cadre non concurrentiel et donc sans « sanction » par l'économique.

La qualité devient une notion extrêmement complexe pour les services publics : elle est issue de nécessaires arbitrages, de négociations perpétuelles entre les intérêts individuels et l'intérêt général, entre les attentes parfois divergentes des citoyens, les missions confiées aux services et les ressources rendues disponibles par le pouvoir politique.

---

35. Cf. rapport « La qualité des services publics, Rapport au Premier Ministre », Yves Cannac, La Documentation Française, août 2004.

## Quelles relations humaines au cœur de la qualité de l'action humanitaire ?

Peut-on s'appuyer sur un parallèle avec le secteur privé, et mettre comme objectif des démarches qualité pour l'action humanitaire la satisfaction des bénéficiaires ? Ceci impliquerait de les considérer comme « clients » d'une aide et donc de fonder la relation sur des rapports « client-fournisseur ».

Les quelques exemples de mesure de la satisfaction des bénéficiaires<sup>(36)</sup> ne semblent renseigner la qualité des programmes que très partiellement. En effet, contrairement au monde de l'entreprise où le client a le choix (concurrence) et où ce choix s'exprime clairement par le fait d'acheter le bien ou le service, les « bénéficiaires » n'ont que très rarement le choix (accepter ou pas une aide vitale dans beaucoup de cas) et il n'y a pas de concurrence dans l'offre de biens et/ou de services. « Les ONG semblent plus « postuler des attentes » que répondre à leur manifestation explicite. (...) La nature caritative de la relation entre association et population limite les capacités de choix de ces dernières puisque l'absence d'un prix prive la loi de l'équilibre offre/demande de son principal vecteur d'information »<sup>(37)</sup>.

Ce type de relation « client-fournisseur » sanctionné par l'économie existe dans le secteur de la solidarité, non pas tant dans l'axe « association-population » que du côté de la relation « association-donateurs » (publics ou privés). Dans cette relation, il existe bien un secteur concurrentiel (il s'agit de « capter » et « fidéliser » les donateurs et les bailleurs) mais les parties prenantes de cette relation ne sont pas celles qui bénéficient directement de l'action !

Ce paradoxe de l'action humanitaire amène à réfléchir à d'autres mécanismes que la simple mesure de la satisfaction des bénéficiaires pour assurer la qualité de l'action.

- **La réponse à des droits comme nouveau mode de relation entre ONG et populations**

Pour en finir avec certaines pratiques liées aux démarches basées uniquement sur la charité, une nouvelle approche a été développée ces dernières années dans le secteur de l'action

---

36. Voir notamment l'audit de satisfaction conduit par une ONG sur un projet aux Comores disponible sur internet : [http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/sdvext.nsf/67ByDocName/ComorosProjetR%C3%A9insertionSocio-professionnellesJeunesMiliciensAnjouanaisIndependentEvaluationMay2003Fran%C3%A7ais/\\$FILE/Comoros.pdf](http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/sdvext.nsf/67ByDocName/ComorosProjetR%C3%A9insertionSocio-professionnellesJeunesMiliciensAnjouanaisIndependentEvaluationMay2003Fran%C3%A7ais/$FILE/Comoros.pdf) ou encore un audit de satisfaction disponible sur Internet

<http://www.foodaidmanagement.org/pdfdocs/emergencies/MercyCorpsFloodCaseStudy.pdf>

37. « Les grandes ONG humanitaires ou l'exemple original d'un management par le contrôle de soi », Erwan Quéinnec, les ONG et le management, Edition Vuibert, Paris, juillet 2004.

humanitaire : les « approches s'appuyant sur les droits de l'Homme » (right based approaches) qui fondent la relation « populations-acteur humanitaire » sur un engagement (une obligation ?) à répondre aux droits des populations.

Ce positionnement s'apparente à la relation « usagers-services publics », où les services ont pour mission la sauvegarde des droits fondamentaux et l'intérêt général. Dans les faits, l'action humanitaire se trouve effectivement confrontée à des questions similaires à celles qui se posent dans le secteur public.

Le caractère gratuit de l'aide et la non-concurrence du secteur (au niveau de l'offre) ainsi que ses corollaires (l'absence de sanction en cas de non-satisfaction), la difficulté à cerner les différents niveaux d'objectifs de l'action (les buts philanthropiques et/ou la fourniture de biens de première nécessité) sont des caractéristiques communes au secteur public et aux acteurs humanitaires.

L'idée de fonder la réponse humanitaire sur les « droits des populations à vivre dans la dignité » donne une nouvelle dimension à la solidarité et tente d'apporter une nouvelle dynamique pour l'amélioration de la qualité<sup>(38)</sup>.

Les projets Sphère et HAP sont les deux projets qui veulent donner un contenu concret à cette approche par les droits. Le projet Sphère « vise à améliorer la qualité de l'assistance apportée aux populations affectées par des catastrophes et la reddition de comptes par le système humanitaire (...). »

*« L'articulation de ces approches par les droits représente une révision importante des bases traditionnelles de l'aide humanitaire. Le projet Sphère conçoit l'aide humanitaire de qualité comme une obligation, et non comme un acte de générosité. »<sup>(39)</sup>*

Restaient deux points à clarifier :

1. Quels étaient ces droits des populations ?
2. Comment s'assurer de leur respect, comment contrôler leur application ?

Le projet Sphère a alors décliné le « droit des populations à vivre dans la dignité » en un certain nombre d'indicateurs et de normes techniques concernant l'aide humanitaire par secteur d'intervention : l'eau et l'assainissement, l'alimentation, l'habitat, les soins médicaux... Le respect de ces normes permettant alors théoriquement l'évaluation de la qualité de l'aide fournie.

---

38. Le fait même que l'initiative du Humanitarian Accountability Project (HAP) dans sa première version se soit appelée Ombudsman (comme les Médiateurs de la République) est révélateur des inspirations (peut-être inconscientes) issues du secteur public.

39. Van Dyke and Waldman, 2004, Evaluation Report, p. 4.

« La Charte humanitaire et les standards minimaux du Projet Sphère établissent un lien évident entre, d'une part les droits de l'Homme fondamentaux et les principes humanitaires et d'autre part, les services comme la distribution d'eau, l'hygiène, l'alimentation, l'assistance nutritionnelle, l'habitat ou les soins médicaux. (Peter Walker, 1998) »

Mais cette approche soulève de nombreuses questions d'ordres juridiques et techniques. En premier lieu, il existe une faiblesse théorique dans ce lien évident entre les droits fondamentaux de la personne humaine et les normes techniques associées. L'existence même du « droit à l'aide humanitaire » est questionnée<sup>(40)</sup>. Et s'il venait à naître, sa traduction en normes techniques ne serait guère réaliste. Puis viendrait la question de la désignation du responsable de son application : les autorités locales (théoriquement responsables vis-à-vis de leurs citoyens), la communauté internationale, les ONG ? En corollaire se pose la question du mécanisme de sanction en cas de non-respect : quel risque de détourner les responsabilités des Etats souvent parties prenantes des conflits vers les acteurs humanitaires ? Toutes ces questions, trop vite balayées lors de la création en 1998 du projet Ombudsman, voulaient amener à la création d'un mécanisme de sanction des ONG en cas de non-respect des indicateurs clés et normes minimales édictés par Sphère et sur la base de plaintes des « bénéficiaires ». Heureusement, le projet fut vite mis de côté et transformé en un mécanisme « d'accountability » (redevabilité), de devoir de rendre compte : le Humanitarian Accountability Project (HAP). Ce projet a pour objectif de renforcer le concept de redevabilité vis-à-vis des individus et communautés en situation de crise et d'améliorer l'efficacité des interventions humanitaires. Son travail s'inscrit dans le cadre d'un effort généralisé du secteur humanitaire international visant à accroître la transparence, la responsabilité, et l'efficacité des interventions humanitaires.

- **La satisfaction des besoins des populations affectées et de leur environnement... et la participation comme mode de relation privilégié**

Si donc ce n'est ni le droit des populations, ni la satisfaction du désir qui sont recherchés comme objectif ultime de l'aide humanitaire, quelle relation doit alors s'établir entre les acteurs et les populations afin de garantir la qualité de l'aide ?

Des exemples intéressants d'audits sociaux<sup>(41)</sup> dans le domaine de l'aide humanitaire font ressortir que l'enjeu central se situe dans la définition de l'aide apportée (quoi, quand, pour qui ? et comment ?) et l'adéquation entre les besoins des populations et cette réponse.

---

40. Dufour C., et al. (Groupe URD) "Rights, Standards and Quality in a Complex Humanitarian Space: Is Sphere the Right Tool?" in Disasters, Vol 28, ODI, Londres, juin 2004.

41. Voir notamment les travaux du CIET ([www.ciet.org](http://www.ciet.org)) et le mini-audit social conduit au Salvador suite aux séismes de 2001 par le Groupe URD ([www.urd.org](http://www.urd.org)).

Fernando Pliego, dans son étude sur la participation en situations de désastre<sup>(42)</sup>, réalise une représentation analytique des enjeux de la participation et de ses effets dans le renforcement des communautés :

### Les enjeux de la participation et ses effets dans le renforcement des communautés

| Effets des processus avec participation  | Effets des processus sans participation  |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>En termes formels</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Les personnes affectées participent à la conception des programmes de reconstruction</li> <li>- Les personnes affectées participent à la mise en place des programmes, et acquièrent une expérience pour les répliquer dans le futur</li> </ul> </li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>En termes formels</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Les personnes affectées sont destinataires de programmes définis par d'autres groupes</li> <li>- Les personnes affectées n'interviennent pas dans la mise en place des programmes, et ne peuvent pas les répliquer par la suite</li> </ul> </li> </ul>  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>En termes structurels</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Il y a un remaniement des relations de pouvoir entre les personnes affectées et les autres acteurs, ce qui augmente les espaces de concertation et les capacités d'autogestion</li> </ul> </li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>En termes structurels</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Renforcement des relations de « subordination » et de la gestion centralisée des décisions</li> </ul> </li> </ul>   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Dans la vie quotidienne</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Pendant l'urgence, les personnes affectées interviennent dans le contrôle et la distribution des biens</li> <li>- Les personnes affectées participent et établissent des accords pour la mise en place des programmes de reconstruction</li> <li>- Les personnes affectées organisent des espaces de participation liés aux revendications concernant l'accès à l'emploi</li> <li>- Les personnes affectées gèrent et entretiennent les biens reconstruits</li> </ul> </li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Dans la vie quotidienne</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- La distribution de l'aide d'urgence est centralisée par des organisations bénévoles et de l'Etat</li> <li>- Les personnes affectées reçoivent les maisons « finies »</li> <li>- Les personnes affectées sont destinataires à titre individuel des programmes de création d'emploi</li> <li>- Les biens collectifs reconstruits se détériorent à moyen terme, faute d'entretien</li> </ul> </li> </ul> |

Si l'on reprend la définition d'un « projet de qualité » issue du COMPAS Qualité (chapitre 3), on peut mettre en lumière de façon cohérente *les liens intimes entre les critères de qualité et la question de la participation.*

Ces liens sont tellement importants que lors de l'élaboration des critères, la question a été posée de savoir si la participation était en soit un critère de qualité des projets humanitaires. Les débats ont fait apparaître que la participation était certainement liée à la qualité des projets (voir ci-dessous) mais qu'elle ne pouvait être retenue comme un critère définissant la qualité d'un projet. En effet, ce n'est pas parce qu'un projet humanitaire implique les populations, qu'il est forcément « de qualité ». C'est une condition nécessaire mais non pas suffisante : encore faut-il que l'acteur ait les capacités, l'expertise, la technique, les ressources...

42. « Revista mexicana de sociología », année LIV, n° 4, 1992.

L'implication des populations dans les programmes apparaît comme l'un des axes transversaux essentiels pour la qualité des projets mis en œuvre sur le terrain... C'est un mode de relation privilégié accompagné d'un certain nombre de techniques et d'outils qui permettent la mise en œuvre de projets humanitaires pertinents et adaptés.

Chacun des 4 critères d'impact et de résultat du COMPAS Qualité est intimement liés à la qualité de la relation entre les acteurs de l'aide et les populations affectées par les crises :

- Pour que **le projet réponde à un besoin démontré** (critère A), la compréhension des contextes, des besoins découlant de la crise mais aussi des besoins déjà couverts par les pouvoirs publics locaux, les autres acteurs ou par les populations elles-mêmes est cruciale. Cette compréhension fine, et sa mise à jour régulière en fonction de l'évolution de la situation ne peut s'envisager sans la mise en place d'un dialogue entre les ONG et les populations (individus, communautés ou organisations de la société civile). Mais dire qu'un projet répond à un besoin démontré sous-entend qu'il a ciblé certains besoins... et donc exclu d'autres besoins, ou certains groupes de populations. Ce ciblage, étape difficile mais néanmoins nécessaire, doit se négocier ou au moins s'expliquer. Les relations entre acteurs et populations y jouent à ce moment-là un rôle déterminant. La compréhension des besoins et du ciblage, la qualité de la négociation, etc., découlent du type de relation établi avec les populations.
- Pour que **le projet atteigne ses objectifs** (critère B), la stratégie choisie doit prendre en compte les contraintes (difficultés d'accès, temps disponible, juridiction locale ...) et les opportunités spécifiques au contexte et à son évolution. Ces contraintes et opportunités, toujours spécifiques, sont difficiles à connaître si l'opérateur n'est pas coutumier de la zone. Seule la connaissance « de l'intérieur » d'une zone, d'un groupe, donne accès à ce genre d'information. Les acteurs ont besoin de lier contact, que ce soit avec les populations elles-mêmes, des représentants, des structures locales, afin de connaître et comprendre ces contraintes et opportunités – et de suivre leur évolution.
- Pour que **le projet évite ou atténue les impacts négatifs de l'aide** (critère C) et notamment les impacts sur l'économie locale, sur l'environnement, sur le contexte socio-politique et sur la sécurité des populations, l'acteur doit pouvoir anticiper ces impacts pour les gérer au mieux. La connaissance fine des zones, des contextes, des groupes de populations et de toutes les parties prenantes est centrale à cette gestion. A nouveau, penser cela sans compter sur l'échange de savoirs avec les populations est illusoire... et dangereux. C'est aussi l'expérience des populations vis-à-vis de l'aide qui peut aider à l'anticipation de tel ou tel impact négatif. Là encore, impliquer les populations tout au long du cycle de projet pour éviter ou amoindrir les impacts négatifs potentiels de l'aide relève de la responsabilité des acteurs.

- Pour que **le projet vise un impact positif au-delà de l'intervention** (critère D) et notamment pour que les efforts déployés durant le projet aient un effet pérenne pour les populations, la relation entre l'acteur et les populations est l'ingrédient fondamental... La qualité de cette relation de confiance est certainement l'enjeu majeur de toute la stratégie participative. Renforcer la résilience des différents groupes de populations, leur donnant ainsi la capacité de rebondir face à la crise, passe nécessairement par la compréhension et la prise en compte de mécanismes souvent complexes, certaines fois souterrains et ancestraux, et toujours difficiles à cerner pour les opérateurs extérieurs. Le soutien aux initiatives locales, le « renforcement de capacités », « le renforcement institutionnel », autant de termes techniques pour désigner les transferts de compétences et de savoir-faire entre opérateurs internationaux et acteurs locaux.

Mais toutes ces techniques relèvent avant tout d'un mode de relation basé sur la confiance et sur le partage des responsabilités. C'est bien de participation qu'il s'agit.

- Dans les 8 autres critères du COMPAS (les critères de structure et de processus), un certain nombre est aussi lié à l'implication des populations ou nécessite une approche participative. Le critère le plus directement lié à la participation est celui du respect des populations (critère F : *le projet respecte les populations*). S'il y a un but à la participation en terme de qualité, c'est celui-là : le respect. Demander leur avis, expliquer les choix, négocier les alternatives, éviter et atténuer les faux espoirs ou les frustrations éventuelles liés aux projets sont autant d'éléments concrets démontrant le respect des acteurs face aux populations touchées par une crise.

La qualité de l'aide se définira à chaque fois de façon contextuelle, au plus proche des caractéristiques particulières des contextes d'intervention. Ceci implique, pour les acteurs humanitaires, un mode de travail particulier tout au long du cycle de projet :

- permettant une compréhension fine des contextes et des populations (diagnostic) ;
- l'élaboration d'une réponse spécifique liée à cette compréhension (conception) ;
- la mise en œuvre d'un projet qui prenne en compte les contraintes et capacités propres du contexte (mise en œuvre) ;
- et enfin l'évaluation du projet qui inclut le point de vue des populations (évaluation).

Ces différentes étapes et leurs objectifs démontrent combien il est illusoire de croire que seules des techniques peuvent aider à améliorer la qualité de l'action. C'est le mode de relation entre l'acteur et les populations qui est en jeu.

- **écouter**, c'est répondre à un besoin
- **comprendre les capacités**, c'est répondre à un besoin et définir la réponse
- **impliquer les populations**, c'est mettre en œuvre la réponse
- **prendre en compte les points de vue des populations, leurs spécificités**, c'est les respecter.

« Ecouter, comprendre, impliquer, prendre en compte, respecter »... autant de mots associés à la notion de participation. On voit donc apparaître là les clés d'une approche participative qui pourrait s'établir comme un mode de relation et d'interaction tout au long du cycle de projet entre humanitaires et populations dans l'objectif de mise en œuvre d'actions « de qualité ».

De facto, on sort de la question simple de la satisfaction du bénéficiaire pour interpeller la relation « acteurs-populations affectées » et redonner du sens à l'action humanitaire.

## La participation des populations, éléments de réflexion préliminaires

Si la volonté de travailler de façon participative est souvent réelle (personne ne peut dire qu'il est « contre » cela), la réalité nous rappelle vite qu'il ne s'agit pas seulement de vouloir... encore faut-il s'en donner les moyens ! La participation et l'implication effective des populations dans les projets d'aide humanitaire reste l'un des défis à relever pour l'avenir.



« La participation des bénéficiaires n'est pas le point fort des acteurs de l'urgence humanitaire. Il faudrait prendre cet aspect en considération pour les actions qui sont amenées à durer et surtout avant le retrait de l'aide. »

« On essaie que les bénéficiaires soient parties prenantes de toutes les phases des projets, mais parfois on manque de temps pour cela, car cela nécessite qu'on les rencontre souvent. »<sup>(43)</sup>

« Je me demande si on leur a déjà demandé leur opinion », (travailleur humanitaire, Mazâr-E Charif, juillet 2002).

En effet, cette aide humanitaire est de plus en plus souvent perçue comme un système défini et imposé par l'Occident, avec des acteurs humanitaires occidentaux fonctionnant sur un mode « descendant » (top-down) et ayant une capacité d'écoute limitée. Pour des bonnes et des mauvaises raisons, le pouvoir reste détenu par les ONG du Nord. La question de la consultation et de la participation des bénéficiaires dans les opérations humanitaires est régulière-

---

43. Citations de volontaires humanitaires en Guinée, janvier 2004. « Rapport de mission du projet qualité en Guinée », janvier 2004.

ment soulevée. Mais rien de comparable à l'intérêt pour cette question dans le monde du développement depuis plus de trois décennies. La prise en considération de l'enjeu de l'implication des populations dans l'action humanitaire est finalement très récente. On sait peu de choses sur la réalité de la participation dans les pratiques des acteurs humanitaires et sur l'impact de ces rares pratiques participatives sur les programmes. Les « bonnes pratiques » sont encore à découvrir.

Sur la base des travaux de recherche et de développement méthodologiques du groupe URD, notamment de « l'étude globale sur la participation dans l'action humanitaire » qui lui a été confiée par le réseau ALNAP (Active Learning Network on Accountability and Performance)<sup>(44)</sup>, Synergie Qualité tente de répondre aux questionnements sur la satisfaction et la participation.

Les écarts encore existants entre le discours et la réalité, et entre les pratiques des acteurs du développement et les acteurs de l'urgence peuvent s'expliquer par les contraintes spécifiques liées aux contextes d'intervention. Ces écarts peuvent aussi se réduire par une réflexion portant sur les enjeux fondamentaux de la participation guidant l'élaboration d'une stratégie.

## **Les contraintes spécifiques liées aux contextes d'intervention**

De nombreux facteurs influencent les possibilités de mettre en place des pratiques participatives et l'intensité de celles-ci. Ainsi, par exemple, la possibilité de pouvoir rester plusieurs jours dans un village et d'y passer la nuit. Ou bien les risques pris par les leaders de la population lorsqu'ils s'impliquent dans la conception des programmes. Ou encore les dangers de manipulations...

Ces facteurs influant sur la participation sont répertoriés ci-dessous et classés selon trois grandes catégories : *le contexte, les populations, les opérateurs de l'aide.*

Ces trois catégories de facteurs influençant la participation vont, pour chaque projet, chaque contexte, conduire à des formes différentes de mise en œuvre de la participation. Il n'existe pas une façon d'être participatif mais une multitude de déclinaisons dérivant de la prise en compte de ces facteurs.

---

44. Voir "Practitioners' handbook: Global study on participation of the Affected Populations in Humanitarian action", Groupe URD/ALNAP, London ; Voir « Actions humanitaires : quels rôles pour les populations dans la détresse » ; Collection « Pratiques humanitaires en question » ; Karthala, à paraître en 2005.

## Facteurs affectant les possibilités et niveaux de pratiques participatives

| Le contexte   | Les populations  | Les opérateurs de l'aide  |
|---|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- L'accès aux victimes</li> <li>- La sécurité des leaders</li> <li>- La disponibilité de lieux et de temps pour les activités participatives (lieux de réunion, période dans la journée ou la soirée, etc.)</li> <li>- L'impact de la crise</li> <li>- L'état de la situation et l'éventuelle prolongation ou terminaison de la phase d'urgence</li> <li>- La juxtaposition ou l'excès de projets et d'acteurs</li> <li>- La volonté politique (ou son absence)</li> <li>- La possibilité d'avoir un impact réel sur la situation et les programmes</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- L'histoire de la population et des groupes</li> <li>- Le niveau d'organisation existant préalablement à la crise, puis suite à celle-ci</li> <li>- La composition socioculturelle de la population</li> <li>- La situation socio-économique des ménages, notamment en comparaison avec la situation avant-crise</li> <li>- L'existence, la compétence et le charisme des leaders</li> <li>- Les réactions face à la crise</li> <li>- L'existence d'un syndrome de dépendance ou d'auto-victimisation</li> <li>- La capacité physique et économique de participer</li> <li>- L'impact escompté de cette implication dans les programmes</li> <li>- La perception de l'aide, des acteurs de l'aide et du projet</li> <li>- La peur d'éventuelles stigmatisations</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Les principes d'action</li> <li>- La capacité des acteurs</li> <li>- La flexibilité des programmes</li> <li>- Le domaine d'expertise de l'organisation</li> <li>- Les ressources disponibles pour le programme et leur origine</li> <li>- La connaissance de la zone</li> <li>- L'organisation interne de l'acteur humanitaire</li> <li>- Le type de programme</li> <li>- Le délai et le rythme de mise en place du programme</li> <li>- Les référents techniques</li> <li>- La volonté et la possibilité de coordination avec les autres acteurs</li> <li>- La capacité d'identification de compétences locales et la volonté de partenariat</li> <li>- La transparence et la capacité de communication et d'information</li> </ul> |



### Le Sierra Leone : comprendre la gestion de la force de travail dans des campagnes ravagées<sup>(45)</sup>

Une large partie du pays porte les stigmates des années de guerre. Dans les zones visitées lors de la mission, ces traces du conflit et de la difficile « post-crise » sont très prégnantes :

- villages et maisons détruites dans lesquels les processus de reconstruction seront nécessairement longs et coûteux,
- agro-écosystèmes à l'abandon ou en cours de reconquête dans lesquels la relance des économies rurales est difficile.

45. Rapport de mission du Projet Qualité, Golfe de Guinée, Groupe URD, décembre 2003.

Les temps de travail pour la remise en valeur des parcelles de marais ou de coteaux qui ont été abandonnés pendant des années sont considérables. Théoriquement, une famille agricole compte en général sur des parcelles dans plusieurs états :

- parcelles de marais nettoyées de ses joncs et carex ;
- parcelles de coteaux de première année, de deuxième année et de troisième année ;
- parcelles proches du village cultivées de façon quasi-permanente en condiments et tubercules ;
- parcelles d'arbres fruitiers plus ou moins bien entretenues.

Il faudrait pouvoir compter sur les productions des parcelles les plus avancées dans le cycle des rotations (en première, deuxième ou troisième année de culture) tandis que seraient mis en valeur d'autres champs. Lors des retours au village, les familles rurales se trouvent face à des contraintes de calendrier agricole considérables avec peu de ressources alimentaires puisque les champs ont été abandonnés.

L'aide alimentaire octroyée par les agences internationales est notoirement insuffisante (2 mois de vivres par famille octroyés lors de l'arrivée sur les points de transit) pour permettre de faire face correctement à cette période de remise en route de la production agricole.

Dans cet exemple, la prise en compte des contraintes en terme de disponibilité de main d'œuvre s'avère essentielle dans la mise en place d'un programme reposant sur la participation des populations (type « travail contre nourriture »). En effet, les familles n'ayant pas de temps disponible et peu de ressources alimentaires, il est illusoire de leur demander de contribuer en temps et/ou force de travail. Mais il faut souligner que la compréhension de ces contraintes ne sera guère possible sans la consultation directe des familles concernées.

Plus spécifiquement, on peut aussi souligner un certain nombre d'axes transversaux dérivant de ces trois catégories de facteurs, et qui demanderont une attention particulière tout au long de la mise en place de démarches participatives :

- **La sécurité et la protection des populations**

En effet, les populations dans les contextes de crises se trouvent bien souvent l'un des enjeux des conflits. Les inclure dans une démarche participative leur donne souvent plus de pouvoir, plus de visibilité... Dans certains contextes cela peut être source d'insécurité pour ces populations. Cet élément de protection doit donc être central tout au long des démarches participatives. Dans certains contextes, cela pourra amener les acteurs à choisir des approches peu participatives pour éviter les impacts négatifs sur la protection des populations.

Il n'y a pas de méthodes ou d'outils pour gérer cette question : il revient aux acteurs de la garder en mémoire à toutes les étapes du cycle de projet et lors de l'utilisation d'outils participatifs afin de ne pas mettre en danger les populations.

- **Les principes humanitaires**

Les principes humanitaires<sup>(46)</sup> et notamment les principes d'impartialité et d'indépendance sont souvent vus et exposés comme des freins à la mise en place d'approches participatives. Comment rester impartial si l'on travaille avec telle ou telle communauté, telle ONG locale ? L'enjeu est d'importance mais ne doit pas être considéré comme un obstacle... ou même un alibi pour s'extraire de la réflexion sur la participation. Il peut être considéré comme un axe transversal à garder en mémoire tout au long de la mise en place de démarches participatives et qui guidera les choix stratégiques (pour quoi ? avec qui ? comment ?) et leur mise en œuvre tout au long du cycle de projet.

- **Les discriminations et les minorités**

Adopter une approche participative implique une prise en compte attentive des questions de discrimination. En effet, certaines personnes ou groupe de personnes déjà discriminées dans certains contextes (les femmes en Afghanistan ou les pygmées en République démocratique du Congo) sont moins visibles et/ou moins accessibles. Les démarches participatives dans ces contextes doivent éviter d'accentuer cette discrimination en renforçant d'autres groupes. Faut-il encourager alors une discrimination positive ? Peut-être...

Mais impliquer les populations dans les programmes peut aussi avoir des impacts sur tel ou tel groupe ciblé par ces dits programmes. Il peut en résulter une discrimination dommageable (déplacés à Bogota par exemple, qui ne veulent pas être visibles et se distinguer des résidents, ou encore femmes violées qui veulent rester anonymes). Cet élément, au même titre que la protection, doit être pris en compte tout au long de la réflexion et de la mise en œuvre d'une démarche participative.

De façon transversale et à toutes les étapes du cycle de projet, les questions de genre et de minorités devront être analysées systématiquement.

## **Réflexion sur la stratégie globale**

Malgré ces contraintes, l'implication des populations dans les projets humanitaires est un formidable enjeu et représente encore un défi à relever pour l'action humanitaire de demain...

---

46. Voir le chapitre 1 sur l'éthique des actions humanitaires.



## La proximité comme point d’ancrage du travail humanitaire de demain<sup>(47)</sup>

Certains acteurs de l’aide s’inquiètent que l’attachement des ONG aux principes d’impartialité et d’indépendance, que la taille croissante des projets, que les contextes sécuritaires et politiques, ainsi que la focalisation sur la « dimension technique » au détriment de la « dimension humaine », aient généré une certaine distance entre les acteurs humanitaires et les populations affectées.

Les 4x4 blancs, les radios, les gardiens, les contrats à court terme des acteurs humanitaires se déplaçant de crise en crise, tous ces éléments créent des barrières entre ceux qui apportent et ceux qui reçoivent l’aide. Certains ont appelé à ce que la proximité (avec les populations affectées), une des pierres fondatrices de Médecins sans Frontières, prenne une nouvelle importance.

Cela implique d’entrer en relation avec la communauté – se sentir concerné par ses préoccupations et fonder une confiance – même si cela nécessite de prendre certains risques. En effet, une telle attitude suppose d’abandonner « les rituels protecteurs régulateurs de distance ». Cela signifie également de refuser de se substituer aux initiatives locales ; de considérer les membres des populations affectées comme responsables de leur propre sort ; en veillant à ne pas prononcer de jugement moral dans les situations rencontrées ; et en étant disponible et à l’écoute.

Afin d’aider les acteurs à clarifier les moteurs de la démarche participative envisagée, il peut être opportun de réfléchir en trois temps : *la participation, pour quoi, avec qui et comment ?*

### • La participation, pour quoi ?

La question peut paraître anodine. Elle ne l’est pas. Y répondre demande une introspection des valeurs éthiques de l’association, dans ses choix opérationnels et ses modes opératoires. Quelle que soit la réponse à ce « pour quoi », il importe d’être extrêmement transparent tant au sein des équipes que face à l’extérieur (populations affectées, acteurs de la violence, autres ONG, administrations, bailleurs de fonds, etc.). Ce « pour quoi », mal communiqué et mal expliqué, est en effet la source de tant d’incompréhensions et de si nombreuses difficultés. Les stratégies de communication et d’information peuvent être multiformes. Il importe surtout de bien s’assurer que les messages soient clairs, communiqués de façon compréhensible et qu’ils soient accessibles par le plus grand nombre.

47. Chevallier, A. « Le travail de proximité comme point d’ancrage du travail humanitaire de demain », Cuadernos para el Debate, n° 5, Barcelona, Medicos sin fronteras, 2001.

La série de questions présentée ci-dessous se veut provocatrice, afin d’initier une réflexion en abordant de front certains sujets « non politiquement corrects », mais qui permettent de désamorcer un certain nombre de non-dits.

- Est-ce seulement pour faciliter le travail des ONG et répartir les responsabilités lors de l’évaluation des besoins, la sélection des bénéficiaires ?
- Est-ce pour tenter d’améliorer la qualité des programmes en travaillant sur leur composante adéquation aux besoins et au contexte socioculturel ?
- Est-ce pour réduire les coûts du projet à travers un mécanisme de « répartition des coûts » avec les bénéficiaires; en utilisant un intermédiaire national moins cher qu’une équipe expatriée ?
- Est-ce pour réduire le niveau d’insécurité auquel s’exposent les expatriés, en les remplaçant par des équipes nationales ?
- Est-ce pour ajouter un paragraphe répondant aux exigences des bailleurs de fonds, dans l’étape de formulation du projet ?
- Proviennent-elles de considérations selon lesquelles les processus de consultation et de participation peuvent améliorer de façon radicale l’impact de l’action humanitaire à court et moyen termes ?
- Est-ce pour répondre aux demandes spécifiques de la population ?
- Est-ce pour avoir un impact de long terme sur la vulnérabilité de la population ?

Il a semblé intéressant de questionner aussi les populations sur le « pour quoi » de leur implication. Le tableau suivant présente une synthèse de ces points de vues croisés des populations et des acteurs de l’aide.

### La participation « pour quoi » : vue croisée des populations et des opérateurs

| Populations   | Opérateurs de l’aide   |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Considérations pragmatiques</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Garantit la qualité de l’aide (après de mauvaises expériences)</li> <li>- Prend en compte certains aspects ou groupes spécifiques.</li> <li>- Augmente la satisfaction par le simple fait que la participation tend à restaurer l’estime et la fierté</li> </ul> </li> <li>• <b>Considérations idéologiques/politiques</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Permet de mieux négocier avec l’Etat</li> <li>- Renforce la citoyenneté</li> </ul> </li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Considérations pragmatiques</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Coût/temps (+/–)</li> <li>- Information/Communication/Evaluation améliorée des besoins</li> <li>- Accès/Sécurité</li> <li>- Durabilité/Viabilité/continuité</li> </ul> </li> <li>• <b>Considérations idéologiques/politiques</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Organisation/Impact sur la vie politique</li> </ul> </li> </ul> |

|  |   |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Considérations éthiques</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Les populations prennent comme une atteinte à leur dignité que des décisions importantes les concernant soient prises sans concertation</li> </ul> </li> <li>• <b>Considérations de protection</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Pour établir des contacts avec des organisations extérieures</li> <li>- Pour avoir plus de poids face aux acteurs de la violence et aux parties au conflit</li> </ul> </li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Participation citoyenne</li> <li>- Intégration sociale améliorée</li> <li>- Renforcement des capacités</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Considérations éthiques</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Respect des mandats et des principes humanitaires</li> <li>- Respect de la dignité et de la liberté</li> <li>- Partage des responsabilités lors de choix critiques</li> </ul> </li> </ul> |
|--|---|

Il apparaît qu'il n'y a pas une bonne raison d'impliquer les populations dans les programmes. Les raisons sont multiples et variées, d'une organisation à l'autre, d'un contexte à l'autre, d'un individu à l'autre... L'important ici est de clarifier parmi cette multitude de raisons lesquelles président :

- de façon institutionnelle,
- au niveau des programmes.

En effet, clarifier le « pour quoi » permet de redonner du sens aux efforts participatifs et permettra par la suite de suivre l'impact de la stratégie participative décidée (a-t-elle atteint ses objectifs ?).

### • La participation, avec qui ?

Une étude réalisée au Salvador suite aux séismes de janvier et février 2001<sup>(48)</sup> soulève d'importantes réflexions sur le rôle des bénéficiaires dans l'aide humanitaire, ainsi que sur son impact et sur la vulnérabilité des populations affectées.



#### La réaction des populations affectées suite au séisme

Deux ans après les dommages provoqués par l'ouragan Mitch, le Salvador subit deux tremblements de terre de haute ampleur dans une période de trente jours. De nombreuses répliques ont été enregistrées durant le premier semestre de l'année, laissant un tiers des maisons détruites et causant la déstabilisation psychologique et sociale d'une population déjà précaire.

Les séismes ont changé le panorama national. Les familles des municipalités les plus pauvres et les petits villages ont subi la plupart des dommages. Près de 175 000 maisons ont été détruites, deux tiers des municipalités du pays. Un Salvadorien sur cinq a perdu sa maison, dont

48. Levy, Karla. « Etude de la perception de l'aide reçue au Salvador suite aux séismes de janvier et février 2001 ». Groupe URD, 2001.

60 % sont des agriculteurs et travailleurs du secteur informel. Ils ont aussi perdu leur moyen de survie. Les 30 municipalités les plus endommagées ont perdu 80 % des bâtiments urbains et 90 % des constructions rurales. Les écoles et les centres de santé n'ont pas été épargnés par la catastrophe.

Le chiffre des maisons détruites représente 15 % du stock total de maisons. Si le terrain n'est pas une zone à risque, les familles propriétaires du terrain pourront reconstruire. Pour les autres la solution est le déplacement. Quelque 30 000 familles devront être réinstallées, 200 nouveaux établissements devront être créés. Cette catastrophe est un phénomène rural, dispersé et touche des zones déjà très pauvres. L'appui de l'Etat devient indispensable.

- *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 48 heures 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. 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.

Il apparaît dans cet exemple que les acteurs de base et les populations peuvent être les premiers (voir les seuls dans certains contextes) à mettre en œuvre des actions de secours. Dans d'autres contextes (crises politiques) la question du « qui ? » pourra s'avérer plus complexe.

La deuxième question à prendre en compte est donc celle du « qui » consulter, qui impliquer, qui faire participer. C'est sans doute là que se posent quelques-uns des dilemmes les plus complexes à gérer : populations ou ONG locales, représentants traditionnels ou nouveaux leaders ? Et quelle position donner aux groupes souvent marginalisés en raison de leur caste, ethnie, sexe... ? Il faut en effet attirer l'attention sur un des pièges classiques que tend la participation : là où il y a apparemment des pratiques traditionnelles déjà participatives (Shura en Afghanistan, mécanismes des Elders dans les systèmes lignagers somaliens), comment s'assurer que les leaders de ces mécanismes prennent bien en compte tous les points de vue, en fonction de leur « représentativité sociopolitique » ?

- Y a-t-il une minorité agissante et bruyante qui arrive rapidement à dominer le débat et à imposer ses vues et « l'expression des besoins et de la satisfaction » ?
- Comment les formes de participation traditionnelles et celles que proposent les acteurs humanitaires s'articulent-elles entre elles ou au contraire entrent en conflit ?

Dans certaines situations de conflit ou post-conflit, telles que l'Angola ou l'Afghanistan, de nombreuses ONG s'impliquent dans la remise en place de services publics (santé, éducation, agriculture) et de facto, contribuent à la renaissance de l'État. Elles le font évidemment avec et aux côtés des institutions émergentes au niveau local, régional et national.

- Doit-on qualifier de participatif la nécessaire consultation des représentants de l'État ?
- Le bénéficiaire en tant qu'individu doit-il être au centre des processus participatifs ?
- Qui est-il ?
- Laquelle de ces caractéristiques aura-t-elle une incidence dans le processus de participation : la personnalité, le sexe, l'âge, l'appartenance sociale ?
- Les institutions locales doivent-elles être impliquées dans ces processus participatifs ? Quel type d'institution participe à l'aide humanitaire ?
  - Les organisations traditionnelles, qui portent en elles à la fois le respect de la culture mais aussi les rapports sociaux, générationnels et de genre parfois inégalitaires ?
  - Les organisations sociales nées de réformes politiques (coopératives post-socialistes, institutions créées après un ajustement structurel) ou les associations formées pour profiter du flux d'aide humanitaire ?

La réponse à ces questions peut être chargée de tous les biais, de toutes les manipulations. De plus, ce « qui ? » peut varier en fonction du « quand ? », c'est-à-dire en fonction de la phase du cycle de projet. Cette analyse peut se faire grâce à un tableau à double entrée comme celui présenté ci-dessous. Elle facilite les décisions et choix stratégiques.

## La participation de qui et à quelles phases du cycle de projet ?

| Types de parties prenantes   | Phase du cycle de projet |          |               |       |            |              |
|--|--------------------------|----------|---------------|-------|------------|--------------|
|  | Identification           | Décision | Mise en œuvre | Suivi | Évaluation | Renforcement |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Individus</b></li> <li>- Hommes</li> <li>- Femmes</li> <li>- Personnes âgées</li> <li>- Enfants</li> </ul>   |                          |          |               |       |            |              |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Institutions</b></li> <li>- Administration nationale</li> <li>- Administrations locales</li> <li>- Militaires</li> <li>- Structures traditionnelles</li> </ul> |                          |          |               |       |            |              |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Sociétés civiles</b></li> <li>- Organisations de base</li> <li>- ONG locales</li> <li>- Organisations traditionnelles</li> </ul>                               |                          |          |               |       |            |              |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>ONG Internationales</b></li> <li>- Personnel international</li> <li>- Personnel national</li> </ul>  |                          |          |               |       |            |              |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Nations Unies</b></li> <li>- Personnel international</li> <li>- Personnel national</li> </ul>  |                          |          |               |       |            |              |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Bailleurs de fonds</b></li> <li>- Personnel international</li> <li>- Personnel national</li> </ul>   |                          |          |               |       |            |              |

Les difficultés rencontrées pour établir des choix de partenariat et de relation participatives avec des ONG locales, des structures traditionnelles ou des organisations de base sont souvent liées au peu de compétences en analyse institutionnelle des acteurs humanitaires. Des grilles d'analyse organisées autour de quatre grandes questions permettent de limiter les risques :

- Qui est cette institution ? (d'où vient-elle, qui l'a constituée, et pourquoi ?)
- Quels sont ces principes fondamentaux ? (charte, codes, etc.)
- Comment fonctionne-t-elle ? (vie associative, modes de prise de décision, transparence, etc.)
- Quelles sont ses capacités ? (capacités opérationnelles, de fonctionnement dans des situations dangereuses, capacités de rendu, etc.).

## Clé d'analyse des structures locales en vue d'un de l'établissement d'un partenariat

| Niveau d'analyse  | Indicateurs  | Remarques   |
|---|--|---|
| <b>Indicateurs de structure</b>                         | Statut, taille de la structure, date de création, organisation interne (CA, Bureau, AG, permanents)  | S'il faut privilégier les structures ayant déjà fait montre d'un réel dynamisme associatif, il ne faut pas non plus éliminer a priori des structures plus petites et plus jeunes, mais ayant un potentiel intéressant. En revanche, les « représentations locales d'ONG du Nord » devront être analysées avec un regard plus critique |
| <b>Indicateurs de vie associative</b>                   | Réalité de la vie associative, modalités de prise de décision et de renouvellement des responsables, transparence de la gestion, représentativité et légitimité dans le milieu d'intervention                  |   |
| <b>Indicateurs opérationnels</b>                        | Expériences dans les domaines visés par le programme, capacités d'identification et de réalisation participatives de projets, capacités d'absorption et de mise en place, logistique                           | Les systèmes à sous-traitance devront être rejetés. Le projet ne devra pas être l'occasion pour la structure de se doter d'une logistique   |
| <b>Indicateurs de management</b>                        | Capacités de gestion, de préparation de rapports d'activités et de comptes rendus financiers   | Les demandes de structures apparemment plus faibles sur ces secteurs mais ayant un fort ancrage de terrain devront être acceptées, mais de façon conditionnée à l'acceptation de formations spécifiques   |
| <b>Indicateurs d'indépendance financière</b>            | Capacité de mobiliser des fonds de plusieurs donateurs, ou de populations, capacité à générer de la trésorerie   |   |
| <b>Indicateurs socio-politiques</b>                     | Prise en compte des facteurs de réconciliation dans leur démarche, capacités d'intervenir en milieu pluri-communautaire complexe (pas de parti pris, éventuellement équipe d'intervention pluri-communautaire) | Il n'est pas toujours facile de repérer « qui est qui ». Le projet devra s'impliquer dans les coordinations « inter-agences » afin d'obtenir des informations sur les diverses structures requérantes   |
| <b>Indicateurs d'adaptabilité en période turbulente</b> | Capacité d'analyse et de prise en compte des risques dans les interventions de la structure, existence de plan de gestion des risques  | Les capacités d'anticipation des problèmes et d'adaptation ressortent facilement lors de séances de discussions autour de thèmes sensibles  |

### • La participation, comment ?

Les travaux de recherche conduits par des chercheurs du développement<sup>(49)</sup> et adaptés ici montrent qu'il existe une large gamme d'approches, de niveaux et d'intensité dans l'engagement auprès des populations.

49. Lavigne et al. « Les enquêtes participatives en débat ».

## Les différents niveaux de la participation

|   |  |
|---|--|
| <b>1. Participation passive</b>                   | Les populations sont informées mais ne sont pas écoutées   |
| <b>2. Transmission d'information</b>              | Les personnes fournissent des données mais ne peuvent pas affecter la prise de décisions   |
| <b>3. Consultation</b>                            | Le point de vue des populations est demandé mais la population affectée n'a pas d'implication dans la prise de décisions         |
| <b>4. Participation par incitation matérielle</b> | Les populations s'impliquent en échange d'une rétribution économique ou en espèces   |
| <b>5. Participation fonctionnelle</b>             | Les populations ont une fonction, une activité spécifique  |
| <b>6. Participation interactive</b>               | Les populations s'impliquent dans l'analyse et dans la prise de décisions. Elles ont un pouvoir de décision                      |
| <b>7. Initiative locale</b>                       | Les populations demandent à participer et prennent des initiatives. Les acteurs humanitaires soutiennent les initiatives locales |

A nouveau, il n'existe pas une bonne méthode ou une bonne mise en œuvre de démarche participative. Une multitude de méthodes et d'outils sont à la disposition des acteurs et une approche peut se décliner de façon différenciée tout au long du cycle de projet.

### **Les outils mis en œuvre par les MARP (Méthode d'analyse rapide et de planification participative)**

La MARP est une méthode d'apprentissage intensif, itératif et rapide, conçue pour acquérir une connaissance des situations spécifiques. Cette méthode utilise des groupes multidisciplinaires et une grande diversité de méthodes, d'outils et de techniques pour la récolte d'informations. De façon pratique, la MARP utilise une gamme d'outils théoriquement simples :

- **Les données secondaires**

Ce sont les premières informations à réunir grâce à l'étude de l'histoire de la zone d'intervention et à une recherche bibliographique

- **Les entretiens semi-structurés**

Ils constituent la base de la recherche, car ils complètent les autres techniques. Les axes fondamentaux doivent être inclus, ainsi que l'enchaînement des questions ouvertes (Qui ? Quoi ? Pourquoi ? Quand ? Où ? Comment ?)

- **Les dessins**

Ils doivent être utilisés seulement s'ils sont nécessaires. Ils constituent un support pour initier une discussion, pas un objectif en soi. Quand le dessin apparaît trop propre et parfait, la population évite de faire des corrections ou d'enrichir les détails. Il vaut mieux être moins

précis et faire les dessins avec la population avec l'aide d'une canne pour dessiner sur le sol ou des feutres pour dessiner sur du papier. Passez le feutre à la population !

- **Les cartes**

Les conseils appliqués aux dessins sont valables pour les cartes. Passer le feutre à la population. Ne pas faire attention à l'échelle. Laisser la population travailler et ajouter des données à la fin si nécessaire.

- **Les « transects »**

Ces dessins représentant une « coupe verticale » permettent d'avoir une idée de l'organisation de la région et de l'utilisation de ses ressources. Pour les enrichir, utiliser l'observation et l'enquête sur les différents secteurs géographiques de la zone.

- **Les calendriers**

Ils permettent d'avoir une vision globale des activités réalisées dans une région (agriculture, récolte, commerce, activités culturelles, travail dans les usines). Il peut exister des calendriers spécifiques (agricoles, culturels) et des calendriers intégraux.

- **Les profils historiques**

C'est une étude historique approfondie sur un sujet choisi.

- **Les diagrammes de Venn**

Il s'agit d'une représentation des organisations extérieures et intérieures de la zone et des relations qui se tissent entre elles. L'intérêt de ce diagramme est la discussion qu'il peut susciter.

- **Les techniques de classement**

Ces techniques permettent à la population d'exprimer des préférences ainsi que les avantages et inconvénients des dites préférences. Les niveaux de richesse de la population, par exemple, peuvent faire l'objet de techniques de classement.

- **Les jeux**

La création de jeux qui prennent en compte la culture, ainsi que l'utilisation des jeux locaux et acceptés par la population sont des ressources non négligeables.

- **Les photos**

Comme les autres techniques, le but de celles-ci n'est pas de donner une explication personnelle mais d'ouvrir une discussion. Les photos aériennes peuvent se substituer aux cartes.

- **Les citations révélatrices**

Certains commentaires de la population peuvent illustrer plus clairement les éléments de la recherche.

- **L'observation et la quantification**

- **La participation dans les activités de la communauté**

Il est important de rappeler que les approches participatives ne sont pas de simples gadgets méthodologiques, mais des attitudes institutionnelles et individuelles.

Elles mettent l'acteur et l'institution humanitaire face à une « boîte de Pandore », qu'elles permettront d'ouvrir. Mais ce qui en sortira correspond rarement à ce que l'on attend. La participation induira nécessairement une remise en cause de nos recettes techniques, de nos dogmes opérationnels, de nos attitudes individuelles.

Mais ces approches participatives ouvrent aussi des espaces souvent insoupçonnés de créativité, de solidarité, de rencontres. Elles demandent un peu de temps, comme tout investissement, mais en font souvent gagner beaucoup. Elles s'appuient davantage sur les sciences de l'Homme et de la communication que sur les « savoirs durs » que les acteurs humanitaires ont acquis, encore qu'une parfaite maîtrise de ces techniques soit essentielle.

## La participation des populations, mise en œuvre tout au long du cycle de projet

Une fois la stratégie globale définie (pour quoi, avec qui et comment ?), sa mise en œuvre concrète passera à travers les différentes étapes du cycle de projet par des choix de méthodes, des techniques et des outils particuliers.

### Diagnostic participatif des actions humanitaires

Dans la plupart des situations de crise aiguë, les acteurs humanitaires arrivent avec peu de connaissance du contexte. L'intervention se met en place sur la base de « kits », en général préparés à l'avance. Cette approche a l'avantage de la rapidité, ce qui peut être vital dans certains types de situation : catastrophes naturelles à déclenchement rapide, mouvements de populations soudains créant de grandes concentrations de réfugiés ou de déplacés internes, etc. Mais ces phases aiguës et ce type de situations ne représentent qu'une partie des contextes dans lesquels se met en place l'action humanitaire : dès la fin de la première semaine, dès que la crise s'installe dans la durée, il devient possible et toujours nécessaire d'affiner la compré-

hension des situations, et notamment d'affiner les diagnostics des besoins, de mieux analyser les capacités et les stratégies de survie des populations et de mieux identifier les contraintes.

Par exemple, quatre mois d'enquêtes auprès des familles sinistrées suite aux séismes de 2001 au Salvador<sup>(50)</sup> ont mis en relief une hiérarchie dans les besoins de la population : (1) l'eau, (2) les voies d'accès, (3) le logement, (4) les besoins économiques et l'emploi. La plupart des actions observées sur le terrain se sont concentrées sur les enjeux de logement. La population consultée a remarqué que les acteurs de l'aide arrivaient avec un cadre pré-établi pour des actions de logement et n'étaient pas préparées à élargir leur réflexion à d'autres nécessités.

Adopter des démarches participatives dès le diagnostic peut aider à concevoir des programmes mieux adaptés. Si la stratégie participative choisie a pour but de soutenir des initiatives locales (niveau « maximal » des degrés de participation) et si le contexte le permet, l'ensemble du diagnostic peut être réalisé conjointement avec une structure locale. Cela sous-entend un partenariat déjà établi et une grande confiance entre l'acteur international et cette structure locale.

Plus souvent cependant, la participation pendant le diagnostic consistera à prendre en compte le point de vue des populations en utilisant diverses méthodes participatives pour cerner les besoins, les contraintes et opportunités. Dans tous les cas, les équipes devront être aptes à rentrer en contact avec les populations, leurs représentants, en respectant leur culture. Dans le choix des méthodes de diagnostic et plus spécifiquement des méthodes et outils participatifs, cela s'avèrera extrêmement important. Connaître les structures locales représentatives, les modalités de réunions, les caractéristiques culturelles et religieuses des populations est essentiel pour la mise en place d'un diagnostic participatif.

### • Comprendre les situations grâce aux approches participatives

L'une des questions centrales du diagnostic est évidemment celle de la compréhension de la situation, de ses parties prenantes, de ses racines et de ses conséquences. Plusieurs outils dérivés des méthodes participatives utilisées dans le cadre d'actions de développement peuvent être utilisés. Les réunions générales ou ciblées (focus groups), les jeux de rôle, etc. Bien conduits, ces exercices permettent un accès à des informations importantes, mais aussi l'établissement d'un référentiel commun entre les organisations humanitaires et les populations, notamment :

- l'élaboration participative de la ligne du temps, qui permettra de comprendre l'histoire des interventions des acteurs internationaux dans la zone, la genèse et le déroulement de la crise, éventuellement sa cyclicité ;

---

50. Mini-audit social au Salvador, Karla Levy, Groupe URD, 2001.

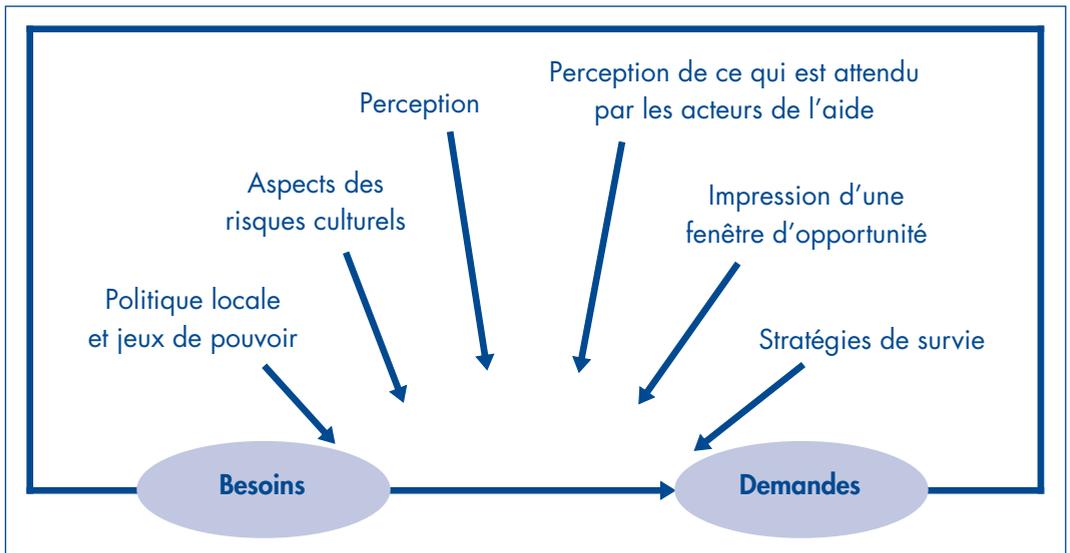
- la mise en place d’une cartographie de la zone, qui permettra de localiser les différents points importants dans l’espace, ainsi que les modifications de cet espace liées à la crise ;
- l’élaboration d’un calendrier des activités (agricoles et non agricoles), des événements climatiques et culturo-religieux, ceci permettra à la fois d’identifier des points d’entrée programmatiques et des contraintes ;
- l’établissement d’un diagramme de Venn, outil facilitant l’identification des différentes parties prenantes, de leurs interactions et de leurs poids respectifs face aux communautés ou individus.

Cette phase demande une grande sensibilité dans la conduite des exercices collectifs. Il faut prendre en compte les dangers éventuels auxquels peuvent s’exposer les participants, les sensibilités culturelles et religieuses : bref ne pas appliquer la participation comme un rouleau compresseur mais un outil respectueux et sensible.

• **Diagnostic participatif des besoins et de la demande**

La deuxième étape du diagnostic consiste en la compréhension des besoins et l’éventuel recueil de la demande. Il importe de bien comprendre que la demande collectée n’est qu’une transcription parfois bien éloignée des besoins. Les outils participatifs de diagnostic et d’identification des directions que l’aide doit prendre doivent tenir compte de cette dichotomie.

**Les facteurs influençant le décalage entre des besoins réels et les demandes exprimées**



Là encore les groupes de discussion ou l’arbre à problèmes pourront être utilisés de façon participative.

### • Diagnostic des capacités et des stratégies de survie

Le troisième élément qu'il faudra faire ressortir grâce à l'implication des populations lors du diagnostic est celui des capacités locales existantes : l'aide humanitaire doit répondre aux besoins non couverts par les capacités institutionnelles et les stratégies de survie des populations; ce degré de couverture est lui-même en évolution permanente au fur et à mesure que les populations affectées s'adaptent à la situation et intègrent l'aide dans leurs mécanismes de survie.

Les outils participatifs sont ici les groupes de discussion (focus group), ainsi que les visites dans les zones où se mettent ou se mettront en place des activités de survie (transects agro-écologiques, visites dans les marchés, observations diverses).

### • Diagnostic des contraintes via des mécanismes participatifs

Enfin, la dernière étape de ce diagnostic consistera en une clarification des contraintes :

- logistiques : les cartes, le calendrier climatique et des événements, etc. permettront de faire ressortir les grandes difficultés logistiques à prévoir, ainsi que parfois les solutions possibles pour les gérer ;
- sécuritaires : les cartes, le diagramme de Venn, la ligne du temps historique etc., sont autant d'outils pour comprendre la nature des dangers, leur origine, ainsi que pour identifier les structures avec qui négocier ;
- de coordination : comprendre la nature et l'ampleur de la présence des autres acteurs ainsi que leurs interactions avec les communautés, les réfugiés, les déplacés, les populations hôtes etc., est évidemment indispensable. L'analyse participative de ces acteurs et de leur rôle, permise par des outils comme les diagrammes de Venn, facilite le positionnement dans les espaces de coordination.

## Les méthodes participatives de conception des actions humanitaires

La conception des actions humanitaires est rarement participative. A moins que la stratégie choisie soit explicitement le soutien d'initiatives locales, auquel cas la conception du projet sera effectuée par la structure partenaire locale seule ou en concertation (négociation) avec le partenaire international. Dans la majorité des cas, la conception est effectuée en interne et seuls les résultats sont communiqués aux populations. On comprend aisément que la conception d'un projet, et notamment la réflexion sur les moyens à mobiliser (ressources financières notamment) apparaisse comme la prérogative de l'opérateur qui possède les ressources ou la capacité de les mobiliser. Pourtant, la réflexion sur les mécanismes de réponse suite à

l'identification des besoins est un exercice qui peut être conduit de façon participative. Les modalités du projet issu d'une conception participative ont plus de chance d'être comprises, acceptées et adéquates que si elles ont été élaborées dans un bureau...

C'est souvent là que les conceptions standardisées des programmes sont le plus remises en cause. Car impliquer les populations dans l'élaboration des programmes, c'est être prêt à l'échange et à la remise en cause de ses propres pratiques.

- **La conception, qui y participe ?**

La question de savoir qui est chargé de cette phase et notamment de la place des populations dans l'élaboration de la réponse aux besoins est centrale. Dans une stratégie participative de soutien aux initiatives locales, la réponse sera simple : le partenaire. Pour des approches moins « radicales », la place des populations ou de leurs représentants devra s'imaginer au cas par cas. Quelques outils existent qui permettent d'élaborer de façon participative des solutions aux besoins déterminés lors du diagnostic.

Dans tous les cas, les risques d'instrumentalisation du projet lors de cette phase sont présents... et la participation ne doit pas faire oublier que les projets humanitaires peuvent représenter une manne financière et des intérêts pour certains. Il s'agira de toujours utiliser les méthodes participatives de façon raisonnée et ne pas tomber dans la naïveté.

- **Ciblage des populations**

On appelle ciblage la phase qui consiste à choisir parmi la population les groupes et individus qui seront désignés pour être bénéficiaires de l'aide.

Les méthodes participatives de ciblage peuvent recouvrir une large gamme d'aspects, allant de la délégation totale de la responsabilité du ciblage à des structures reconnues et respectées jusqu'à la mise en place de comités conjoints de ciblage. Lors de cette étape, il faut souligner les risques pesant sur des acteurs locaux à qui on laisse la responsabilité totale de sélectionner quels seront les bénéficiaires. Ils sont alors soumis à une pression sociale qui peut devenir difficile à tenir. Certaines fois, ils peuvent se retrouver en danger. Il est souvent plus facile à un acteur externe de faire ce choix. L'option intermédiaire des comités mixtes (acteurs locaux et externes) permet bien souvent de négocier des critères de choix acceptables pour tous et de garantir la sécurité de chacun.

## Les avantages comparatifs de différents modes de sélection des bénéficiaires programmes de reconstruction d’habitat, Afghanistan 2003

| Intermédiaires  | Avantages  | Inconvénients   |
|---|--|---|
| <b>Leader (Wakil)</b>   | - Appui et reconnaissance des structures de décision traditionnelles   | Risques de clientélisme élevés  |
| <b>Comité de gestion de projet (Shura + Administration + opérateur)</b> | - Responsabilisation des communautés<br>- Souplesse : les familles décident par elles-mêmes des matériaux qu’elles veulent et des choix d’aménagement, les bénéficiaires négocient au meilleur coût les achats<br>- Rapidité d’exécution<br>- Permet à l’opérateur de se décharger d’une partie de la logistique et de dégager des ressources pour le monitoring | Ne permet de contrôler la qualité des matériaux   |
| <b>Auto-enregistrement + enquête + comités de gestion</b>               | - Système basé sur de multiples contrôles, qui garantit une sélection des bénéficiaires conforme aux choix de l’opérateur  | Système complexe qui peut être source de blocage et au final d’opacité pour les populations |
| <b>Enquête auprès de l’intégralité des familles</b>                     | - Système de sélection fiable  | Long et coûteux   |
| <b>Forum communautaire</b>  | - Permet de valider et de connaître l’utilité d’un dispositif mis en place par les acteurs de l’aide   | Système qui peut exclure des communautés isolées  |

### • Définition de la réponse aux besoins

Les choix faits à ce stade sont cruciaux et impliquent souvent des réalités concrètes pour l’avenir des populations : mise à disposition de temps ou d’énergie pour la mise en œuvre dans le futur (« nourriture contre travail » par exemple), modalités de l’aide apportée (design de l’habitat reconstruit par exemple), etc., et il est donc souhaitable, voire essentiel, que les populations (ou ses représentants) participent à cette étape.

Parmi les outils les plus pratiques, on trouve notamment :

- le binôme « arbre à problème - arbre à solutions »,
- les groupes de réflexion pour l’identification des stratégies et modalités d’intervention.

Nos approches techniques peuvent être ici remises en question. Le principal défi à cette étape est de savoir où placer le curseur entre ce qui semble légitime selon nos conceptions et ce qui proposé comme solution par les populations. Où commence l’imposition et où finit le conseil ?

- **Définition du mode de suivi du projet**

Enfin, lors de la conception du projet se définissent les modalités de suivi. Celles-ci peuvent être réfléchies en lien avec les populations ou leurs représentants, en définissant par avance quels canaux d'informations pertinents pourront permettre la construction d'une relation de confiance durant la mise en œuvre du projet. Cela peut aller jusqu'à la formalisation de ces mécanismes : réunions régulières, ouverture d'un bureau, nomination de représentants, etc.

## **Les pratiques participatives lors de la mise en œuvre des actions**



« Concrètement, la participation est le plus souvent effective à la phase opérationnelle des projets. Plusieurs mécanismes sont mis en place avec pour principal objectif de faciliter la mise en œuvre des programmes. Un certain nombre de réfugiés sont enrôlés comme vigiles, enseignants, ou agents de mobilisation communautaire : une participation à la fois symbolique (elle donne un sentiment d'utilité et d'identité) et matérielle (elle apporte un revenu). Effet pervers : dans certains camps, les réfugiés ne veulent plus participer aux actions d'intérêt collectif sans incitation financière. » Guinée, mission du projet Qualité, décembre 2003.

Autour de cette problématique de la participation, beaucoup d'éléments se jouent en amont de la mise en œuvre du projet... Pourtant, dans la pratique, c'est souvent là que l'on voit se mettre en place des « bribes » d'approches participatives. Dans la plupart des cas, ces expériences s'avèrent difficiles. De nombreux acteurs humanitaires n'ayant eu que ce type d'expérience gardent un souvenir amer de leur tentative. A ceux-là, les paragraphes précédents permettront peut-être d'explorer de nouvelles approches qui placent la plupart des enjeux de la participation bien en amont de la mise en œuvre opérationnelle d'un projet.

Nous proposons ci-dessous une gamme de pratiques autour de :

- la délégation ou pas de maîtrise d'ouvrage ou de maîtrise d'œuvre ;
- la participation financière, en matériaux ou en main d'œuvre.



**Exemples de participation effective des populations aux projets de reconstruction d'habitat, Afghanistan 2003**

Le don en argent attribué directement aux bénéficiaires pour monter les abris est un choix pertinent. Il permet aux personnes n'ayant pas les capacités de réaliser les travaux par elles-mêmes (femmes seules, personnes handicapées) d'embaucher des personnes qualifiées pour les travaux et de nourrir les personnes qui les aident bénévolement aussi.

Les bénéficiaires ont besoin prioritairement de certains matériaux pour la construction (les poutres notamment) : les autres matériaux peuvent souvent être acquis par les bénéficiaires sans l'appui des ONG.

La réalisation des travaux : beaucoup de projets démontrent une fois de plus que l'on ne peut assurer des réhabilitations ou des reconstructions sans un système de suivi des travaux contraignant et continu. Beaucoup de constructions restent très mal réalisées et très en deçà des normes antisismiques qui doivent être mises en oeuvre dans certaines régions.

C'est souvent à cette étape qu'interviennent des approches dites participatives telles que le « travail contre nourriture » ou la mise à disposition de main d'œuvre. Si ces éléments n'ont pas été discutés auparavant lors de la conception du projet et ne sont pas issus d'une entente préalable, il s'agira souvent de négocier la mise en place de telles approches. Certaines fois, cette négociation sera difficile si, par exemple, les contraintes spécifiques en temps, en énergie, en ressources, des populations n'ont pas été prises en compte lors de l'élaboration du projet. Comme demander à des populations de reconstruire leur habitat durant une saison agricole où la main d'œuvre est prioritairement investie dans les champs ? Aborder la question de l'implication des populations à ce seul stade de la mise en oeuvre est dangereux, souvent source de conflit ou d'incompréhension, voire trop tard. A un certain stade, peuvent intervenir des méthodes connues liées à la mise en place de partenariat avec des institutions locales, notamment des ONG locales ou des groupes de base. La grande question qui se pose dans ce cas-là, est le risque que de tels partenariats peuvent faire prendre :

- aux principes humanitaires eux-mêmes (risques de perte d'indépendance, d'impartialité et d'éventuelle neutralité);
- aux acteurs de ces partenariats, qui peuvent se retrouver en « première ligne » pour la mise en place d'activités. Il y a un enjeu de dialogue et d'analyse des risques à faire en toute transparence.

Ces partenariats doivent être clarifiés dans toutes leurs dimensions et si possible par écrit. En effet, de nombreux problèmes surgissent dans la mise en oeuvre de partenariats issus d'accord de principes oraux et non clarifiés. Les questions de répartition des responsabilités, de visibilité, de répartition des ressources doivent être abordées et dans la mesure du possible écrites et signées.



### Conclusions tirées de l'étude d'un partenariat ONG internationale d'urgence – ONG locale de développement

Suite aux séismes de 2001 au Salvador, une ONG décide de mettre en oeuvre un projet de reconstruction d'habitat en partenariat avec une ONG locale de développement et en accord avec une structure qui fournit les fonds nécessaires. La capitalisation à partir de cette expé-

rience a permis de clarifier les éléments cruciaux pour la réussite de cette initiative. Le tableau ci-dessous présente de façon synthétique les éléments qui se sont avérés des préalables nécessaires à la mise en place du partenariat et les points importants (voire les points d'achoppement) à gérer dans la conduite du partenariat.

### Étapes clés de la création et de la mise en place d'un partenariat

| Préalable à la création d'un partenariat   | Mise en place d'un partenariat  |
|--|---|
| Présence d'ONG locales ou d'organisations communautaires dans la zone  | Se connaître (en échangeant des informations et en faisant des réunions)                                |
| Complémentarité des compétences  | Sensibiliser les volontaires et salariés de chaque ONG sur le partenariat et ses bénéfices              |
| Sélection d'un partenaire local avec l'expérience de la relation multiculturelle   | Définir les rôles de chacun   |
| Confiance réciproque entre partenaires   | Réfléchir sur la mise en place d'une réelle co-responsabilité   |
| Partage d'une éthique entre futurs partenaires   | Identifier les tâches et les ressources économiques/matérielles/humaines                                |
| Avoir un objectif (un projet de réponse) qui mobilise l'ONG  | Mettre en place une méthodologie concertée et une organisation planifiée (1)                            |
| Volonté de partager (expérience et questions)  | Etablir la rédaction du contrat en commun   |
| Développer les moyens pour avoir une vision à court, moyen et long termes de l'action humanitaire  | Mettre en place une animation (suivi-débat)<br>Faire « vivre » le partenariat                           |
| Conscience de l'ONG de ne pas vouloir déstabiliser les actions du développement  | Communiquer entre responsables afin de coordonner l'action  |
| Conscience de l'ONG locale de l'appui que peuvent apporter les « urgenciers »  | Insérer le projet d'urgence dans un processus de développement / d'agir sur les causes de vulnérabilité |
| Volonté de contractualiser la collaboration<br><br>Mise en place d'une politique d'intervention claire (trouver des fonds qui permettent l'action sur le long terme) |   |

#### • Approches participatives du suivi/monitoring

Le suivi/monitoring comporte plusieurs fonctions :

1. fonction « suivi de la situation » pour garantir une capacité d'adaptation ;
2. fonction « suivi des actions » pour repérer les problèmes et dysfonctionnements afin d'y remédier ;
3. fonction « contrôle » pour éviter les « pertes diverses ».

Il est possible pour chacune de ces fonctions, de mettre en œuvre des mécanismes participatifs. Ceux-ci devront s'appuyer sur des structures de la société civile reconnues et crédibles et sur des mécanismes tels que des réunions de suivi régulières, la constitution d'un comité de suivi et de contrôle, l'utilisation de mécanismes existants de contrôle social, etc. Ceci est en général très efficace, permet de gérer et de résoudre de nombreux problèmes « à la source », mais implique un certain investissement en temps (choix des mécanismes, élection ou désignation des personnes, formation, etc.). Cependant, sur le long terme, les gains de temps et les résolutions de problèmes priment.

En lien avec ces mécanismes de suivi, il est nécessaire que les remontées d'information aient un impact sur la conduite du projet. Les éventuelles réorientations issues de ce suivi doivent alors être négociées ou au moins expliquées aux populations.

## L'évaluation participative

Il est important de souligner que les évaluations participatives et encore plus les études de satisfaction des bénéficiaires dans le domaine de l'aide humanitaire sont encore très rares. Au mieux pose-t-on parfois des questions aux individus rencontrés ou organise-t-on quelques « focus-groups » de bénéficiaires pour savoir si ceux-ci sont contents ou pas de l'aide qu'ils ont reçue dans le cadre spécifique d'un projet<sup>51</sup>). La réflexion sur cette problématique est en pleine évolution dans le cadre de la travaux sur la qualité ainsi que dans le cadre de la réflexion plus large sur la responsabilité, sur la redevabilité (accountability) et surtout sur la nécessaire implication des populations dans l'action elle-même.

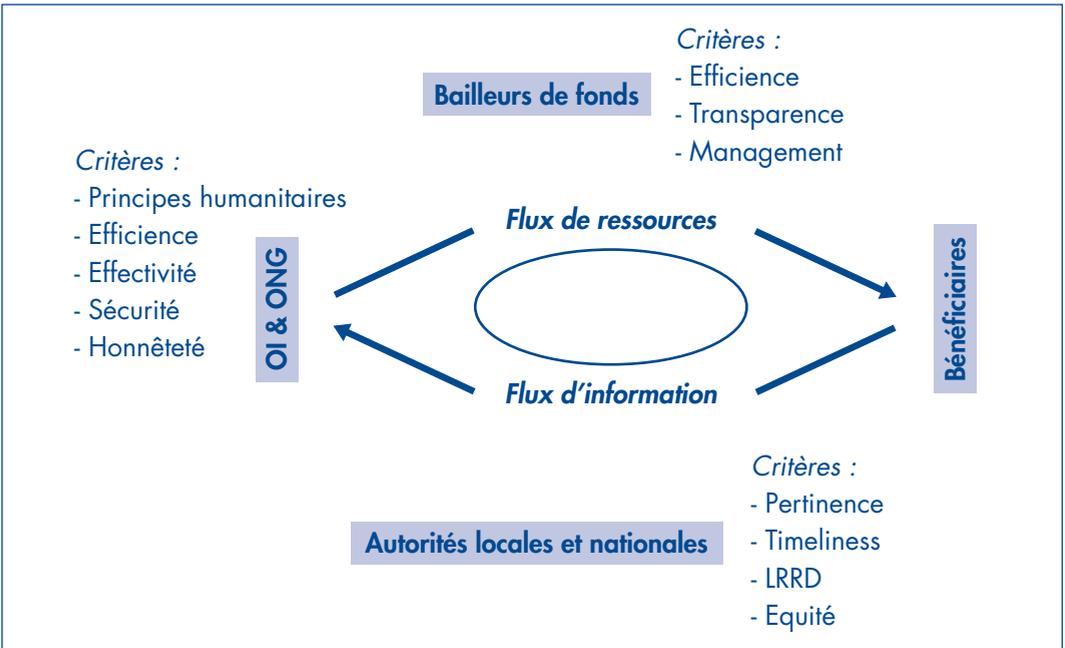
### • Négociation des critères de l'évaluation

L'évaluation participative pose un vrai défi méthodologique. En effet, les critères qui seront appréhendés lors de cette évaluation sont rarement communs aux différentes parties prenantes de l'évaluation : les bailleurs de fond, les opérateurs, les autorités locales, les populations. Le schéma ci-contre présente les grandes divergences d'approche et de conception des enjeux de l'évaluation selon « le point d'observation ».

---

51. Voir dans la bibliographie les travaux d'ODI, du Groupe URD et d'OXFAM (exemple du rapport d'évaluation "Eruption of Nyiragongo Volcano, OGB's Emergency response").

## Critères de l'évaluation selon le point de vue



- **Gérer les mécontentements et les frustrations...**



Alors que les procédures d'assistance tendent à cadrer la conduite des bénéficiaires, les ONG sont inévitablement confrontées, à cette étape, aux pressions et demandes des réfugiés.

« Les réfugiés ne prennent plus en charge leur vie : ils sont régulièrement comptés, auscultés, vaccinés, formés, impliqués et jamais satisfaits ». Professionnel de santé guinéen

Cela se traduit par une certaine lassitude à l'égard du bénéficiaire qui, puisqu'il s'agit de tirer le meilleur parti de la situation, a une fâcheuse tendance aux doléances. Il semblerait que tous les prétextes soient bons pour négocier plus d'aide humanitaire, notamment un accès à des infrastructures de santé secondaires, à un personnel médical et à des médicaments. En ce sens, les discours négatifs ou revendicateurs des réfugiés, qui doivent beaucoup à des sentiments d'isolement et de frustration, sont de nature à décourager toute velléité de consultation et de participation, d'autant plus que la gratuité des médicaments ne permet pas une implication de la population dans le financement des services de santé. Projet Qualité, Guinée, Groupe URD, décembre 2003.

Ouvrir un espace de discussion sur les projets humanitaires tout en acceptant d'autres points de vue, d'autres critères, est évidemment un exercice périlleux. Si la relation acteurs-populations n'est pas basée sur la confiance et s'il n'y a pas eu d'opportunité de discussion auparavant, cette étape d'évaluation participative peut même s'avérer dangereuse. Par ailleurs, dans les contextes où les populations n'ont aucun interlocuteur pour négocier leurs conditions de vie, leur futur et leurs espoirs, les acteurs humanitaires se retrouveront à gérer des doléances qui ne les concernent pas...

Négocier les critères, établir la confiance, clarifier les objectifs de l'évaluation sont donc les préalables nécessaires afin de tirer parti de cet exercice. A nouveau, ce ne sont pas tant les qualifications techniques qui aideront à ce stade mais plutôt les compétences en communication et le « savoir-être » de ceux chargés de l'évaluation.

### • Éviter les manipulations

La façon de poser les questions est en soit un point d'introduction de biais majeurs. Si l'on met en place un système de recueil de plaintes des populations, il y a peu de chance d'obtenir des informations complètes sur la satisfaction et l'insatisfaction. En effet, l'expérience montre que lorsque de tels guichets sont mis en place, les bénéficiaires sont beaucoup plus facilement amenés à se plaindre, ce qui paraît compréhensible étant donné les situations dans lesquelles ils se trouvent, qu'à exprimer leur satisfaction.

Il faut donc éviter d'instaurer des mécanismes qui ne permettent de recueillir qu'une partie de la réalité : une liste des plaintes de la part des bénéficiaires ne représenterait pas un critère suffisant pour l'évaluation de la satisfaction : on ne se rappelle que des trains qui arrivent en retard !

D'où toute la difficulté de l'enquête et de son déroulement. Difficulté d'autant plus accrue selon les différentes cultures des bénéficiaires (tendance à se plaindre, tendance à réclamer, ou alors tendance à ne pouvoir exprimer que de la satisfaction, à ne pas vouloir exprimer un problème...). Ce risque de biais pourrait aussi être exploité par des organisations moins respectueuses d'une éthique et plus intéressées par l'obtention d'un financement. Il est encore plus susceptible d'être récupéré et manipulé par des groupes ayant des « agendas politiques » : « branches humanitaires » des groupes armés comme au Sud-Soudan, ministères techniques dans des pays voulant se débarrasser des ONG jugées trop exigeantes sur les droits de l'Homme, ou trop tatillonnes sur la gestion des ressources de l'aide.

### • Garantir la sécurité de tous

Dans les contextes de crises ou information et liberté de parole peuvent être problématiques, l'exercice participatif de l'évaluation peut mettre en danger certains groupes. De même qu'à toutes les étapes du cycle de projet, la question de la sécurité et la protection des populations se pose de façon cruciale pour l'exercice d'évaluation participative.



Extrait de « Etude n°3 : Evaluation commune de l'aide d'urgence au Rwanda : point de vue du Responsable d'équipe »<sup>(52)</sup>

(...) En pratique, ce questionnaire a plutôt été utilisé comme une check-list de points à soulever lors des discussions que comme un système d'enquête formelle, du fait que les interviews des bénéficiaires dans les camps de réfugiés et au Rwanda attiraient souvent un nombre plus important de personnes que celui décidé pour l'interview, entraînant des problèmes annexes de confidentialité et d'exactitude des réponses. La majorité des interviews avec les bénéficiaires purent être menées sans la présence d'autorités gouvernementales ou de personnel des organisations, mais ce ne fut pas toujours possible. En effet, la tentative d'interview des déplacés internes et des communautés hôtes dans le sud du Rwanda échoua, en raison de la situation extrêmement sensible à l'époque et du fait que l'anthropologue ne put réaliser l'interview sans la présence des autorités gouvernementales. (Alors que le nouveau gouvernement tenait à présenter un pays stable et sûr, la réalité montrait que les massacres continuaient au fur et à mesure que les populations cherchaient à rentrer dans leurs villages d'origine.)

- **Pour aboutir à un mécanisme d'apprentissage collectif**

Malgré les difficultés et les enjeux liés à l'exercice de l'évaluation participative, il y réside néanmoins un fort potentiel d'apprentissage collectif. Si les populations ne sont pas considérées seulement comme source ou destinataire d'information mais comme véritable acteur capable de jugement et d'initiative...



Extrait des conclusions de « L'évaluation commune par l'UNICEF-DFID de la préparation et de la réponse à l'urgence par l'UNICEF au Kosovo »<sup>(53)</sup>

« Ecouter les bénéficiaires le plus tôt possible » est l'unique et le plus important message. C'est faisable et en principe moins difficile que ce que l'on imagine. En le planifiant et en le considérant comme une priorité, ce contact avec les bénéficiaires peut être réalisé. L'expérience est toujours payante. Elle met en place un cadre réaliste pour les impressions et les conclusions et dans le cas présent, a guidé les conclusions, surtout celles qui démontrent que les acteurs internationaux n'ont abordé qu'une petite portion des besoins globaux. Il faut développer les compétences, les pratiques, les méthodes et les conseils généraux sur ce point et le considérer comme une priorité au sein de l'ensemble des efforts visant à développer et à améliorer les capacités et le savoir-faire de l'évaluation.

52. Dans « Evaluer l'action humanitaire », ALNAP-Groupe URD, Karthala, Paris 2002.

53. John Telford, dans « Evaluer l'action humanitaire », op. cité.

# Conclusions et recommandations pour l'action

Mettre en œuvre des programmes humanitaires pour satisfaire les besoins des populations est souvent une déclaration de principe. Qu'on obtienne ainsi la satisfaction des « bénéficiaires » est loin d'être une évidence, notamment parce que nos comportements individuels et institutionnels, guidés par l'obsession du contrôle et de l'efficacité, nous entraînent rarement vers le monde complexe et incertain de la participation. La plupart des actions menées pour répondre aux besoins dans les situations dites « humanitaires » sont souvent mises en place de façon très technique, faisant recours à des techniciens expérimentés, mais qui ont de moins en moins de temps pour « parler » tout simplement avec ces femmes et hommes dans la détresse qu'ils sont supposés assister.

La place au dialogue, à la relation de proximité, au choix laissé aux populations est rare. Dès lors, comment s'étonner que la satisfaction des populations soit au moins autant liée à la satisfaction de leurs besoins qu'au « comment » des actions qui doivent y participer. La plupart des réponses proposées par les acteurs humanitaires délimitent la participation des populations affectées à des cadres très spécifiques, très opérationnels, au service des activités proposées par les acteurs eux-mêmes. Ainsi, les principales modalités de participation sont souvent calquées sur les demandes logistiques des acteurs humanitaires (création de poste de chargé d'eau et assainissement, de distribution, etc.). De nombreuses demandes de participation et d'expression de besoins, peu ou pas du tout prise en compte dans les réponses humanitaires classiques, émergent des camps de réfugiés dès que la phase d'urgence aiguë est dépassée. C'est le moment de sortir de l'approche utilitariste de la participation comme un outil au service des réponses humanitaires classiques, pour aller vers la participation comme un outil intégrateur afin d'aller toujours plus loin vers la qualité et vers la satisfaction des populations et de leurs besoins.

L'opérationnalisation de cette recommandation passe par :

- **Un processus de diagnostic plus participatif**

Les diagnostics observés sur le terrain sont, en général, du type sectoriel, orientés par le secteur de spécialité de l'ONG qui compte intervenir. Ce genre de diagnostic manque d'une vision d'ensemble des attentes et besoins des populations affectées, les limitant à des besoins basiques de subsistance. L'expérience d'ONG qui ont parié sur des diagnostics participatifs dans les situations de crise montre l'enjeu qui consiste à couvrir d'autres besoins non vus ou

non compris, et met en évidence les ressources disponibles au sein de la population pour y tenter d'y répondre (initiatives, savoir-faire, capacité de mobilisation).

- **Une coordination axée sur les approches**

Dans le contexte de l'aide humanitaire, les initiatives de coordination sont principalement axées sur le partage des informations sur le contexte (conditions de sécurité, etc.) et sur les activités mises en place. Les observations sur le terrain montrent la nécessité d'une plus grande harmonisation des modes d'intervention<sup>(54)</sup>, afin d'aboutir à cohérence globale, mais aussi afin que les populations comprennent ce qui se passe et s'y retrouvent. Il n'en demeure pas moins utile et important de conserver une multiplicité des approches : le « one fits all » ne s'applique pas toujours dans des contextes mouvants, hétérogènes, peu connus et souvent mal maîtrisés. Les acteurs humanitaires devraient élargir le champ de la coordination vers le partage d'expérience, la réflexion collective sur les méthodes de travail et notamment sur les stratégies d'implication des populations affectées et de participation.

- **Des formations appropriées avec les savoir-faire adaptés**

Pour améliorer la « satisfaction des bénéficiaires », notamment en intensifiant leur implication et leur participation dans les programmes, il apparaît maintenant évident que les profils très techniques souvent recherchés sont insuffisants : une bonne nutritionniste, un ingénieur hydrologue compétent dans son domaine, un bon analyste géopolitique ne sont pas nécessairement à même de comprendre une population, ses souhaits, son organisation sociale ni d'interagir correctement avec elle. Il apparaît important de revisiter la définition des « profils recherchés » et des termes de référence des différents postes dans une opération. Cette réflexion nécessite un investissement important en temps et en ressources afin d'obtenir les compétences nécessaires, puis la maîtrise de l'expérience et des savoir-faire. Pour obtenir ce résultat, il faut pouvoir recalibrer certains types de recrutement et surtout organiser et financer les formations ad-hoc pour obtenir les attitudes nécessaires. Il faudra aussi sans doute prendre des mesures pour réduire la rotation de personnel, en particulier du personnel expatrié et augmenter les responsabilités laissées aux équipes nationales.

- **Une amélioration des modalités de communication**

Certains systèmes de transmission d'informations entre les agences humanitaires sur l'évolution des programmes (chronogrammes informatisés, cartes des actions par secteur sur SIG, par exemple) sont très efficaces. Cependant, il est fréquent que les populations ne comprennent pas bien les contenus des programmes qui les concernent. Ce manque d'information peut

---

54. Surtout en ce qui concerne les procédures de sélection, de formation des groupements de réfugiés et de rétributions dans le cas de la participation par incitation matérielle.

conduire à l'impression que les programmes bénéficient davantage au personnel des agences et aux structures de l'aide qu'aux populations dans le besoin. Les demandes de clarté d'information concernent principalement les critères de vulnérabilité et les procédures de sélection des bénéficiaires, ainsi que les grandes décisions affectant les programmes (et notamment les arguments qui les ont justifiés). Si les acteurs humanitaires communiquaient et dialoguaient sur ces sujets avec les populations d'une façon plus fréquente et efficace, les résultats des sélections et les décisions seraient plus facilement appropriés et acceptés. D'où une plus grande satisfaction, ou au moins des frustrations réduites.

- **Réfléchir sur le lien entre le court et le long terme**

L'implication des populations affectées dans les décisions des programmes qui leur bénéficient est très importante, surtout lorsque ces décisions ont des effets sur le long terme. Pour ceux qui sont victimes d'une guerre et touchés par un désastre naturel, garder un espoir dans l'avenir est souvent aussi important que de survivre aujourd'hui et de ne pas mourir demain. La prise en compte de cette perspective de temps, que seul permettent un vrai dialogue et une approche empathique de la participation, est souvent la clé de la qualité de l'action et de la satisfaction des femmes et des hommes que nous souhaitons aider.