

4

Le cycle de projet

Introduction : le COMPAS Qualité

Le présent chapitre décrit une méthode qualité spécifiquement conçue pour les projets d'aide humanitaire : le COMPAS Qualité⁽²⁸⁾. Cette méthode s'appuie sur deux piliers : le pilotage de l'action et son évaluation. Ces deux piliers ont pour but d'améliorer la qualité de l'aide apportée aux populations, grâce à l'apprentissage des équipes et à l'amélioration de leurs pratiques.

Pilotage et évaluation ont aussi pour objectif de crédibiliser les organisations, de fonder la confiance, en aval vers les bénéficiaires et en amont vers les donateurs et bailleurs de fonds : la responsabilité, la redevabilité, (« accountability » anglo-saxonne), ne se décrètent pas : elles se démontrent, se prouvent. Le COMPAS Qualité permet d'accompagner les équipes dans la fondation de la confiance, dans la construction argumentée de cette responsabilité et dans le devoir de rendre compte.

Le COMPAS Qualité est destiné aux acteurs humanitaires, et en particulier à « toute personne qui intervient sur le cycle de projet », du diagnostic initial jusqu'à l'évaluation finale : c'est-à-dire les volontaires sur le terrain, les responsables au siège, les évaluateurs externes ou internes. Il est donc avant tout destiné aux acteurs de terrain. Cependant, de nombreuses fonctions du siège sont abordées et analysées au travers des questions de terrain : par exemple le recrutement, la formation, la communication interne, l'organisation, la coordination...

Enfin, il aborde également les relations entre les acteurs et les bailleurs de fonds, la qualité des actions dépendant aussi des pratiques de ces derniers.

Cette méthode est basée sur plusieurs principes fondateurs :

- Le principe de l'Assurance Qualité : « mieux vaut prévenir que guérir ». Il s'agit dans un premier temps de repérer, dans un processus, les points critiques : le point critique, c'est toute activité, tout facteur, qui peut et doit être maîtrisé, pour prévenir un ou plusieurs risques identifiés. Dans un deuxième temps, on prévient la non-qualité par des dispositions s'appliquant aux points critiques.

28. COMPAS Qualité : Critères et Outils pour la Mise en Oeuvre et le Pilotage d'une Assistance humanitaire de Qualité conçue par le Groupe URD, association spécialisée dans la recherche-action et la formation sur les pratiques humanitaires. Le CD-Rom du COMPAS Qualité est joint au guide Synergie Qualité. Ce chapitre est rédigé par le groupe URD.

- La qualité n'est jamais atteinte : elle reste un objectif permanent. Par définition, une démarche qualité est un mouvement sans fin, dynamique : c'est le principe de l'Amélioration Continue de la Qualité (ACQ), qui peut se traduire sur le plan opérationnel par une politique « des petits pas ». De fait, la qualité ne peut en aucun cas se définir par l'adéquation à des normes universelles pré-établies, ce qui apparaît irréaliste et sclérosant.

Pour s'adapter aux terrains mouvants et complexes de l'aide humanitaire, la démarche proposée est basée sur le questionnement (« la qualité par le questionnement »), faisant appel à l'intelligence des utilisateurs. Elle s'inspire donc de la maïeutique socratique : le questionnement est plus fécond que la réponse ou l'affirmation. Le COMPAS Qualité est donc structuré par des « questions clés » éclairant chaque « point critique » : cette structure interrogative favorise la réflexion et l'apprentissage en équipe.

Ce volet constitue une introduction développée de la méthode jointe sous forme de CD-Rom au guide Synergie Qualité. La première partie décrit en détail le référentiel (l'ensemble des critères définissant la qualité des projets humanitaires). Référence commune à toutes les phases du cycle de projet, ce référentiel constitue un tout indissociable permettant à la fois de piloter le projet et de « faire le point », de juger de la trajectoire du projet... C'est la rose des vents du COMPAS Qualité : celle-ci indique au nord la direction à garder, celle qui permet d'éviter les écueils qui guettent l'acteur humanitaire dans la conduite du projet.

La deuxième partie présente la manière dont la rose des vents devient opérationnelle pour le pilotage des projets : en transformant les critères de qualité en questions clés qui stimulent la réflexion lors de la conduite du projet.

La troisième partie, de la même façon, présentera la manière dont la rose des vents devient opérationnelle pour l'évaluation : en guidant l'élaboration d'indicateurs pour chacun des critères.

Un référentiel Qualité commun pour le pilotage du projet et pour l'évaluation : la rose des vents

Le Compas, ou boussole marine, est constitué d'une rose des vents comportant une aiguille aimantée et supportée par un pivot. Si l'aiguille est mobile, la rose des vents reste stable. L'ensemble constitue l'instrument qui peut aider à faire le point, à guider un bateau d'un point A à un point B (comme un projet qui serait un mobile dans un environnement mouvant). Mais comme tout instrument, son utilisation doit être raisonnée. En particulier, il ne servira à rien s'il n'y a pas une observation de l'environnement avant tout.

L'ensemble du COMPAS Qualité est construit autour d'un seul et même référentiel qualité, constitué de 12 critères définissant la qualité d'un projet humanitaire avec, en son centre, les populations affectées et leur environnement.

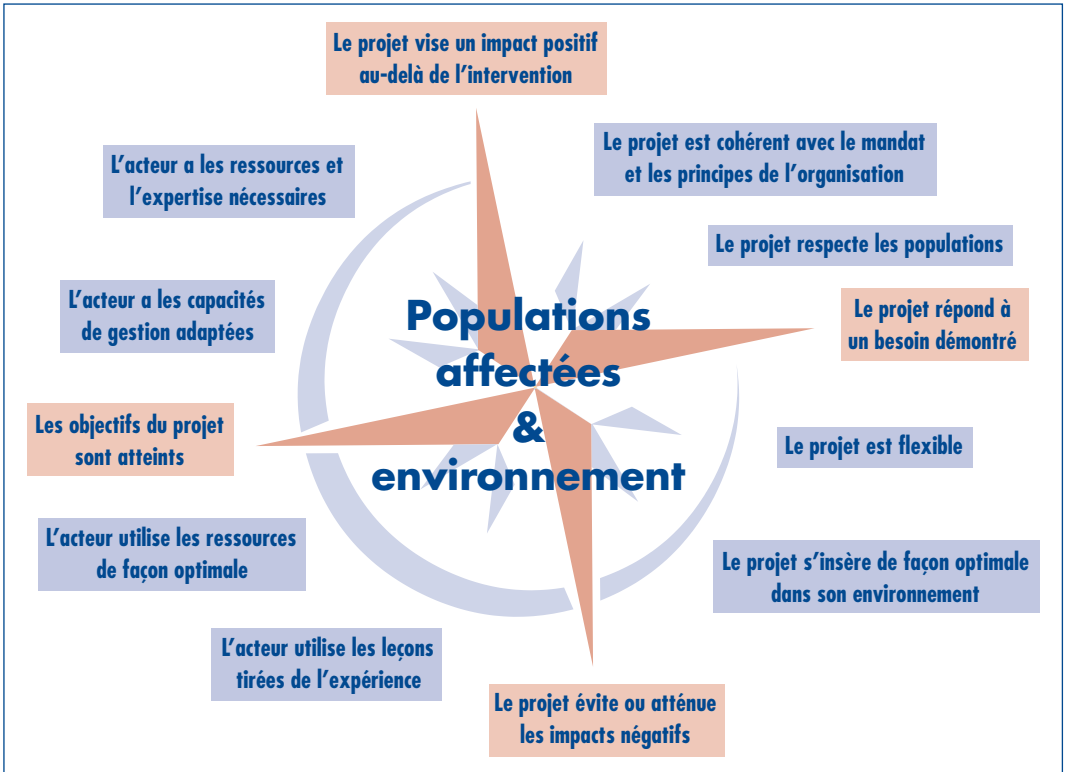
Ce référentiel a été construit après de nombreuses interviews auprès de divers acteurs concernés par la qualité des projets :

- les acteurs de terrain, qui souvent ont fait part de leurs frustrations de n'être évalués que sur des référentiels quantitatifs alors qu'ils privilégiaient des valeurs qualitatives pour définir la qualité des projets ;
- les populations affectées bénéficiant de l'aide ou non, qui ont fait part de leurs attentes et points de vue concernant les actions humanitaires ;
- les bailleurs de fonds.

De ces diverses rencontres et de l'observation des échecs et réussites sur le terrain, est issu un ensemble de critères cohérent : la rose des vents, présentée ci-contre :

Aux quatre points cardinaux, *les quatre critères d'impact et de résultat* centrés sur les populations affectées et leur environnement. Pour les atteindre, *8 critères de structure et de processus* concernant le projet et les acteurs (l'organisation et ses représentants).

Si l'analyse ayant conduit à cet ensemble de critères a été sectorielle (analyse de projets d'assistance en santé, en nutrition, en habitat, etc.), le résultat présenté ici est générique et s'adapte aux différents types de projets d'assistance humanitaire (santé, sécurité alimentaire et économique, habitat, nutrition, etc.).



Critère A

« Le projet répond à un besoin démontré »

La réponse aux besoins résultant d'une crise ou de l'incapacité des populations à faire face de façon normale à leurs besoins suite à une catastrophe ou un conflit (destruction de l'économie, désagrégation des services, etc.) constitue la justification première de tout projet humanitaire.

C'est à la fois la traduction concrète et opérationnelle de la raison d'être de l'institution, ce qui justifie les recherches de financement et l'engagement des individus (certaines fois avec des prises de risques).

Ce critère représente aussi le fondement de la présence sur le terrain au regard des populations affectées mais aussi de toutes les parties prenantes. Il constitue le moteur qui met en mouvement les individus et les institutions.

Pour évaluer ce critère, des *indicateurs de résultat* peuvent être mesurés :

- écart entre les besoins ciblés par le projet et les besoins « réels » des populations,
- écart entre les objectifs du projet et les besoins ciblés.

Indicateurs sentinelles :

- désintérêt des populations autour du projet (taux d'assistance, de participation faibles)
- détournement de biens ou de service issus du projet (revente, déchet, échange, transformation, etc.)

Pour prévenir ou analyser d'éventuels dysfonctionnements à travers le cycle de projet, 4 composants sont proposés (de A1 à A4) :

A1. Les besoins sont identifiés et suivis

L'aide humanitaire se concentre souvent sur les besoins dits « vitaux », notamment l'eau, l'alimentation, la santé et les abris, mais les besoins des populations peuvent recouvrir des champs très différents, faisant appel, par exemple, à une assistance non-matérielle (ex : éducation, protection, appui psychologique...). Par ailleurs, se pose une question d'ordre éthique : qui définit ce qui est « vital », prioritaire ou important. L'acteur humanitaire ? La population ? Et dans ce dernier cas, qui au sein de la population ?

Dans l'expression de ces besoins, il s'agira de distinguer les besoins exprimés, qui sont souvent influencés par l'interface population/système humanitaire (relation assistant/assisté, connaissance de ce que les organisations apportent...), des besoins « réels ». Quelle que soit la nature du ou des besoins identifiés, il importera de distinguer ceux qui sont déjà couverts (par les populations, les pouvoirs publics et autres acteurs...) de ceux non-couverts, et d'identifier les capacités endogènes à répondre à certains besoins.



Angola, 2002 : les acteurs humanitaires sont souvent surpris de la fréquence avec laquelle les déplacés demandent de l'aide pour construire un ondjango (un lieu de rassemblement communautaire), même lorsqu'ils semblent avoir des besoins pratiques plus pressants. Construire un ondjango signifie que la population peut se rassembler, et ainsi rétablir son identité en tant que communauté dans un nouveau lieu, ou lors d'un retour. Dignité et identité sont des considérations très importantes pour une population touchée par un désastre.



Albanie, 1999 : lors des bombardements de l'OTAN au Kosovo et de la fuite des Kosovars vers les pays limitrophes, des camps sont préparés dans l'urgence en Albanie pour accueillir des réfugiés Kosovars. Nombre de ces camps seront restés vides et n'auront servi à rien. En effet, près de 70 % des réfugiés ont préféré se loger chez des Albanais (cousins, amis, connaissances...) plutôt que dans les camps.

A2. L'origine des besoins est analysée et prise en compte



Irak, 1993 : un faubourg chiite de Bagdad. Une épidémie de diarrhées touchant enfants et adultes fait courir le bruit que l'eau a été « volontairement empoisonnée ». Une analyse révèle l'insuffisance récente du traitement des eaux. Les services municipaux ne reçoivent plus les produits nécessaires (blocus international). Une ONG médicale est appelée pour soigner les diarrhées. Elle met en place aussitôt une consultation et un système de chloration dans des tanks à eau temporaires. Dans le même temps, elle plaide pour la réintroduction des produits de traitement habituels.



Salvador, 2001 : suite aux tremblements de terre, plusieurs ONG ont mis en œuvre des programmes de santé mentale pour aider les populations à faire face au choc lié à la catastrophe. Cependant, les consultations ont révélé que les causes principales des problèmes de santé mentale étaient liées au manque de ressources économiques, au sous-emploi ou chômage, au bas niveau d'éducation, à la précarité de l'habitat, à la perte d'un être proche, et au déficit du système de santé. Les ressources mobilisées (notamment humaines), et les activités mises en place se sont révélées insuffisantes ou inadéquates pour répondre aux besoins identifiés.

L'analyse de l'origine des besoins est importante, car s'arrêter aux symptômes sans analyser les dysfonctionnements en amont ne permet pas de répondre efficacement aux besoins. Dans certains cas, il pourra être plus facile et moins coûteux de s'attaquer à la cause des besoins plutôt que de répondre aux besoins. De plus, si cette réflexion n'est pas conduite, les équipes peuvent avoir le sentiment de s'épuiser à répondre à des besoins sans pour autant participer au règlement du problème (tonneau des Danaïdes). Enfin, résoudre les causes des problèmes plutôt que leurs symptômes limite les risques de dépendance à l'aide.

A3. Le projet répond à des besoins clairement définis

Les besoins d'une population sont forcément multiples et dépassent toujours la capacité d'un seul acteur humanitaire. Il faut donc établir des priorités, et faire des choix en terme de population ciblée, de couverture géographique, et de type d'action. Il importe de bien clarifier ceux auxquels on répond, où, pourquoi et comment. Expliciter les critères ou raisonnements à partir desquels ces choix ont été faits est essentiel, notamment au sein de l'équipe, avec les partenaires éventuels, et les populations concernées.



Afghanistan, 2002 : des acteurs humanitaires internationaux ont voulu aider « les plus vulnérables » en ciblant des catégories prédéfinies : veuves, orphelins et handicapés. Les personnes répondant à ces critères ont reçu prioritairement des kits de matériaux

pour construire une maison. Lors de la mise en œuvre, les acteurs se sont aperçus que la plupart des personnes ciblées avaient en fait été accueillies dans leurs familles et/ou n'étaient pas toutes vulnérables économiquement et/ou n'étaient pas toujours en mesure de construire par elles-mêmes.

Des nombreux kits ont été revendus ou troqués. Des maisons ont été mal construites, voire pas construites du tout. Avoir fondé le ciblage sur des catégories « types » sans tenir compte de leur environnement économique, social, familial, culturel, est l'un des facteurs qui a conduit à la non-réalisation des objectifs du projet.

Clarifier les besoins auxquels on tente de répondre est essentiel pour définir les objectifs pertinents et les limites de l'intervention, ainsi que pour identifier de façon adéquate les moyens à mobiliser. C'est un gage d'efficacité. Par ailleurs, cette clarification des besoins évite de se retrouver à gérer des questions qui seraient en dehors de son champ de responsabilités ou de compétences.

A4. L'absence de réponse à d'autres besoins vitaux identifiés est argumentée

Si l'on veut que le projet réponde à un besoin démontré, le ciblage et la priorisation des besoins amènent forcément à exclure certains secteurs d'intervention ou segments de population. Quand ces besoins s'avèrent vitaux, il y a une responsabilité de l'acteur à justifier ses choix et à alerter d'autres acteurs. La justification de cette non-réponse peut reposer sur ses capacités limitées (ressources financières, humaines, logistique, de gestion...), son domaine d'expertise, des contraintes opérationnelles ou des principes d'action.



Guinée, 2003 : dans les camps de réfugiés libériens, il est fréquemment souligné qu'après le départ des acteurs humanitaires, le soir, les conditions de sécurité dans le camp se dégradent et des réfugiés sont menacés. Des exactions ont été plusieurs fois notifiées. Malgré la connaissance de ces problèmes et de ces besoins de protection, les ONG ne peuvent pas faire plus que de signaler ces faits au HCR. En effet, le mandat du HCR est celui de la protection des réfugiés, ce n'est pas le mandat des ONG.



Ethiopie, 2001 : une ONG choisit de ne pas mettre en place d'unité pour le traitement de la malnutrition sévère dans l'hôpital local, malgré des taux de malnutrition aiguë globale entre 15 et 25 % et de malnutrition aiguë sévère entre 2 et 4 %. Ce choix difficile avait plusieurs explications : des contraintes de sécurité, la très faible capacité de l'hôpital local rendant toute pérennisation du programme difficile, la faiblesse du taux de couverture attendu du fait que la population cible était nomade, le risque de rechute et enfin la difficulté de suivi des enfants après traitement. L'ONG a alors préféré se concentrer sur des programmes vétérinaires et hydrauliques, qui répondaient aux priorités de cette population

nomade, dont la base économique et alimentaire était l'élevage (« on soigne la chamelle qui nourrira les enfants »).

Clarifier ce que l'on peut faire et donc ce que l'on ne peut pas faire permet de poser les fondements d'une relation de confiance, que ce soit avec les populations affectées, l'ensemble des parties prenantes, comme les bailleurs de fonds et les autorités locales. De plus, au regard de la quantité des besoins dans les contextes de crise, ne pas clarifier ce qui n'est pas du ressort du projet peut entraîner découragement et frustrations. Enfin, c'est le premier pas vers une répartition des rôles et la responsabilisation de tous les autres acteurs impliqués dans la réponse à la crise.

Critère B

« Les objectifs du projet sont atteints »

L'atteinte des objectifs est la clé de la réponse aux besoins. C'est aussi la clé de la « parole tenue » face à l'engagement tant contractuel vis-à-vis des bailleurs de fonds que moral vis-à-vis des populations. Ce critère est évidemment étroitement lié au premier critère : l'atteinte d'objectifs non pertinents serait une absurdité. L'atteinte de ce critère permet de valider les choix du projet (besoins ciblés, stratégie arrêtée).

Pour évaluer ce critère, des *indicateurs de résultat* peuvent être mesurés :

- écart entre objectifs et résultats escomptés et objectifs et résultats atteints,
- écart entre activités réalisées et activités prévues,
- écart entre activités prévues et activités nécessaires à l'atteinte des objectifs.

Indicateurs sentinelles :

- persistance, voire augmentation des besoins ciblés malgré le projet
- frustrations au sein des populations (résultats partiellement atteints ou non observables)

Pour prévenir ou analyser d'éventuels dysfonctionnements à travers le cycle de projet, 3 composants sont proposés (B1 à B3) :

B1. Plusieurs stratégies d'intervention sont envisagées

La conception d'un programme se révèle souvent être la traduction directe d'un besoin défini en terme de manque (ex. manque de nourriture) en l'apport de l'élément manquant (ex. distribution alimentaire). Cependant, diverses réponses pourraient être élaborées (création d'accès aux marchés par la construction de routes, etc.). Envisager différentes options d'intervention invite à une réflexion créative et large, facilitant l'identification de solutions originales et adaptées au contexte, ainsi que la flexibilité des interventions.



Salvador, 2001 : un séisme survient au Salvador, le nombre important de destructions mobilise la communauté internationale. Au-delà des besoins évidents en abris, suppléés bien souvent par les sinistrés eux-mêmes dès les premiers jours, c'est au recouvrement des conditions élémentaires de vie auxquelles les populations aspirent dès qu'elles ont accès à un abri sûr (même temporaire) : accès aux services de base (eau notamment), réinsertion par l'économie, accès aux bassins d'emploi. Un audit social réalisé par la suite confirmait cette analyse des besoins. Pourtant, encouragée par les autorités nationales, le credo d'une grande majorité des ONG sera la reconstruction de logements et la mise en œuvre de projets d'appui à la « santé mentale ».



Afghanistan, 2002 : l'un des outils de diagnostic classique des situations humanitaires est l'enquête nutritionnelle, parmi les enfants de moins de 5 ans. L'une des limites de ces enquêtes est qu'elles décrivent un problème sans en expliquer les causes. Face à des taux de malnutrition, la réponse apportée est souvent la mise en place de centres de nutrition pour les enfants de moins de 5 ans. La multiplication d'enquêtes nutritionnelles en Afghanistan en 2002, couplée d'une large disponibilité de financement pour les centres nutritionnels, ont poussé un grand nombre d'ONG à s'engager dans ces programmes, sans considérer d'autres stratégies possibles. C'est seulement en 2003, lorsque les résultats de ces programmes se sont avérés très faibles, qu'une discussion sur l'efficacité et la pertinence de ces centres a été entamée, et que d'autres stratégies ont été réellement envisagées.

Envisager une diversité de stratégies évite d'appliquer des réponses préconçues alors que les besoins sont complexes et spécifiques à chaque contexte. Cela permet la conception de projets pertinents et originaux, ce qui peut être un facteur de motivation pour les équipes et les populations concernées. C'est parmi un éventail d'options que l'acteur pourra définir une stratégie, en fonction de son expertise, du mandat de l'organisation à laquelle il appartient, de sa capacité (logistique, ressources humaines, finances...). Par ailleurs, il pourra éventuellement anticiper d'éventuelles réorientations du projet en fonction des évolutions du contexte (« plan A, plan B »). Enfin, identifier une diversité de stratégies facilite l'identification d'actions potentielles complémentaires et la recherche d'éventuels partenariats.

B2. Les contraintes sont recensées et prises en compte

Les contextes dans lesquels les acteurs humanitaires opèrent sont le plus souvent caractérisés par des contraintes fortes, couplées à des « fenêtres d'opportunités » (la saison des pluies est une contrainte pour l'accès, la saison sèche est l'opportunité couplée à cette contrainte). Quelques exemples de contraintes fréquemment observées :

- des difficultés d'accès aux populations : sécurité, isolement géographique, climat, mines,
- des contraintes organisationnelles : délais d'acheminement de l'aide, procédures administratives, capacité opérationnelle inférieure à celle requise pour répondre aux besoins...



Afghanistan : le relief très marqué des zones montagneuses rend l'accès aux populations très difficile, notamment pendant les périodes d'hiver, lorsque les cols principaux sont enneigés. Les ONG sont amenées à adapter le calendrier de leurs activités en fonction des saisons (ex. distribution alimentaire hivernale avant les premières neiges), et à initier des activités adaptées, tels que les programmes de déneigement des cols réalisés sous forme de programme de type « nourriture contre travail ».



Angola, 2003 : certaines zones qui étaient devenues accessibles aux ONG sont soudain redevenues inaccessibles car des transporteurs routiers, désireux de garder leurs monopoles, ont décidé de poser des mines sur les routes.

Cette prise en compte des contraintes permet d'ajuster au mieux les objectifs au contexte. C'est donc ce qui permettra d'utiliser au mieux les ressources disponibles. Un projet irréaliste qui ne prendrait pas en compte l'ensemble des contraintes liées à un contexte ne pourra se réaliser, ce qui induira une perte de confiance de la part des bailleurs de fonds ayant financé le projet. Enfin, de nombreux exemples illustrent combien cet élément, s'il n'est pas pris en compte, peut créer frustrations et démotivation de la part des équipes et des populations.

B3. L'atteinte des objectifs est mesurée

Atteindre ses objectifs nécessite que ceux-ci soient réalistes (cf. prise en compte des contraintes), précis, inscrits dans le temps, mesurables et mesurés.

S'il est difficile de mesurer l'atteinte des objectifs avant la fin d'un programme, il est possible de suivre d'autres indicateurs qui permettent d'estimer si le programme est en bonne voie ; par exemple : *respect du chronogramme des activités initialement prévu, suivi des réalisations comparés au suivi des déboursments, etc.* Au cours du projet, si de gros écarts sont notés, entre les activités telles qu'elles sont prévues par le chronogramme et les réalisations sur le terrain, il s'avérera nécessaire d'en analyser les causes, et éventuellement de revoir les objectifs et/ou les modalités de mise en œuvre.



Ethiopie, 1990 : un acteur humanitaire est en charge d'une campagne de vaccination prévue initialement pour un an. Les ressources du projet sont dépensées en 6 mois. Les faiblesses de suivi des réalisations et des budgets n'ont pas permis de se rendre compte des décalages suffisamment tôt pour réorienter ou renégocier le projet à temps. Ceci a créé des incompréhensions de la part du bailleur de fonds et des partenaires.



Nicaragua, 1999 : suite à l'ouragan Mitch, un acteur humanitaire est en charge de la reconstruction d'un groupe de maisons sur des budgets d'urgence, dans un délai d'un an. Au bout de six mois, seules 10 % des maisons sont construites. En effet l'opérateur

s'est rendu compte en cours de projet que la reconstruction d'habitat nécessitait beaucoup de temps afin d'assurer l'intégration du nouveau quartier dans la ville. Les objectifs s'avéraient donc irréalistes, mais le suivi des réalisations et des déboursements a permis une renégociation avec le bailleur de fonds et les populations.

Formuler des objectifs réalistes et mesurables est la première condition pour que le projet puisse atteindre les objectifs fixés. Ceci est essentiel pour fonder la confiance avec les populations, les partenaires, et les bailleurs de fonds.

Suivre, même de façon indirecte, l'atteinte des objectifs peut permettre la révision des stratégies avant qu'il ne soit trop tard, sachant qu'il y a toujours des imprévus dans le déroulement d'un projet et que des idées que l'on pensait réalistes peuvent s'avérer difficiles à mettre en place. Dans le cas où une réorientation s'avère nécessaire, l'acteur doit pouvoir présenter des données objectives auprès des parties prenantes (bailleurs de fonds, populations, partenaires) pour argumenter d'éventuelles renégociations. Enfin, le suivi de l'atteinte des objectifs peut être un repère motivant pour l'ensemble de l'équipe et des autres parties prenantes.

Critère C

« Les impacts négatifs sont évités ou atténués »

Comme toute substance active d'un médicament, l'assistance humanitaire peut avoir des impacts secondaires indésirables. La réflexion conduira souvent à mesurer l'écart entre les effets positifs attendus et les effets négatifs potentiels, en gardant comme référence le « *primum, non nocere* », premier aphorisme d'Hippocrate (ou le « *do no harm* », *d'abord ne pas nuire*). Si donc ces impacts secondaires indésirables apparaissent souvent comme un « mal nécessaire », l'acteur humanitaire a la responsabilité, voire le devoir, de les anticiper, les analyser, les éviter si cela est possible, ou les atténuer. Dans certaines circonstances très particulières, il pourra être préférable de ne rien faire plutôt que d'agir en faisant « plus de mal que de bien ».

Pour évaluer ce critère, un *indicateur de résultat* peut être mesuré :

- existence, nature et effets des mesures curatives et préventives mise en œuvre.

Pour prévenir ou analyser d'éventuels dysfonctionnements à travers le cycle de projet, 4 composants suivants sont proposés (C1 à C4) :

Indicateurs sentinelles :

- impacts négatifs observables
- accusation contre le projet
- doutes ou malaises internes concernant des impacts négatifs possibles du projet

C1. Impact sur l'écologie



Kenya (Nord-Est), années 1990 : dans certaines provinces, l'installation de camps de réfugiés a induit d'importantes dégradations de l'environnement, avec création d'auréoles de déforestation autour des camps, les réfugiés ayant besoin de bois de chauffe. Certains acteurs dans ce type de situation montent des programmes d'approvisionnement en bois de chauffe, des actions de promotion des fourneaux à faible consommation de bois, ainsi que des actions de régénération des forêts dégradées par les réfugiés.



Afghanistan, 2001-2002 : dans le sud du pays, la concentration de personnes déplacées a entraîné d'une part la pollution des eaux de surface et d'autre part l'accélération du pompage dans les nappes phréatiques profondes à très faible taux de réapprovisionnement. Les villages de la zone ont vu les puits s'assécher.

Dans de nombreuses situations de camps de réfugiés, la raréfaction des ressources environnementales conduit à des situations de concurrence exacerbée entre les « bénéficiaires de l'aide » et les villages environnants, voire à des situations conflictuelles entre les populations. La disparition de ressources environnementales aux proches abords des sites d'installation des « bénéficiaires » conduit ces derniers à se déplacer sur de longues distances dans des contextes parfois dangereux. C'est ainsi que l'augmentation des temps de collecte de bois ou d'eau se fait au détriments d'autres tâches (activités économiques, scolarisation des enfants, etc.). Enfin, les coûts de régénération de l'environnement sont très élevés. La prise en compte de tous ces facteurs est donc essentielle.

C2. Impact sur l'économie et risque de dépendance à l'aide



Angola, 2000 : la mise en place d'un programme de « semences et outils » passant par des achats locaux très importants de semences traditionnelles à des prix élevés entraîna une inflation des prix, puis dans un deuxième temps une impossibilité pour de nombreux paysans à s'approvisionner eux-mêmes sur les marchés.



Dans un certain nombre de pays, l'arrivée de l'aide alimentaire entraîne une baisse des prix d'achat des produits locaux, jusqu'au point de non-rentabilité de l'activité agricole. Les producteurs n'ont plus qu'une seule alternative, recevoir eux aussi l'aide alimentaire. En l'absence d'autre solution, ils deviennent extrêmement dépendants de cette assistance.



Afghanistan, 2002 : le recrutement de cadres afghans par les ONG et agences multilatérales a entraîné une fuite des cerveaux et un appauvrissement des administrations nationales en ressources humaines.



Cambodge, 1993 : l'arrivée importante de personnel international a entraîné une hausse des loyers, dont le résultat a été l'éviction d'un nombre important de familles vers les périphéries de la ville.

Ces histoires montrent combien il est important de réfléchir aux impacts de l'aide sur l'économie d'une zone et des populations ciblées par le projet. En effet, l'assistance humanitaire peut créer des vulnérabilités nouvelles pour les populations de la zone (impact touchant à la fois les « bénéficiaires » de l'aide et les populations environnantes) parce qu'on ne soutient pas la résilience des populations : la dépendance à l'aide entraîne un affaiblissement des mécanismes d'adaptation. On a vu dans certains contextes des phénomènes d'inflation qui ont eu des effets durables désastreux (appauvrissement durable de couches entières de la population, y compris décapitalisation sur les moyens de production). Enfin, la non prise en compte de ces phénomènes peut accroître le pouvoir de certains acteurs économiques (usuriers, grands propriétaires terriens, transporteurs, etc.) voire même de certains acteurs du conflit (clans, chefs de guerre...).

C3. Les impacts négatifs sur le contexte socio-politique

De nombreuses expériences montrent combien l'impact des programmes sur les équilibres politiques du contexte, notamment sur les dynamiques du conflit lui-même, peut être important.



Somalie, 1992 : des organisations humanitaires ont engagé des milices des clans pour assurer leur protection. Ceci a permis à ces milices d'accéder à des ressources financières qui ont sans doute contribué à la poursuite du conflit.



Soudan : certains humanitaires expliquent que les modes de distribution actuels de l'aide alimentaire se font sans un contrôle suffisant, ce qui entraîne d'importants détournements par les factions en conflit et alimente « l'effort de guerre ».



Afghanistan : le ciblage de zones, de villages ou de populations, qui ne prend pas en compte le reste de la région ou de la société, peut être à l'origine de tensions ou de conflits et déstabiliser des équilibres déjà précaires.

La réflexion sur l'impact négatif potentiel de l'aide au niveau socio-politique est essentielle car ce serait aller à l'encontre de la « raison d'être » de toute structure humanitaire que de contribuer à l'aggravation des situations de conflit, même par ignorance. Ce serait injuste et inacceptable d'induire des tensions ou des graves difficultés supplémentaires au sein de populations vivant déjà dans des conditions difficiles ; et enfin cela peut mettre en danger le personnel humanitaire : s'il est jugé responsable d'une aggravation des conflits, il peut devenir la cible de la violence.

C4. Impact sur la sécurité et la protection des populations

Outre ces problématiques d'impacts sur l'environnement socio-politique (pouvant aboutir indirectement à des problèmes pour les populations), le projet doit se garantir d'un autre piège : la mise en danger directe des populations à travers les actions mises en place.



Golfe de Guinée, 2002 : dans certains camps de réfugiés, les douches et latrines pour les femmes avaient été édifiées dans une zone éloignée pour faciliter l'intimité des utilisatrices. Mais ceci a entraîné l'augmentation des agressions des femmes s'y rendant.



Angola, 1994 : les populations récipiendaires de l'aide alimentaire recevaient régulièrement la visite de bandes armées qui les pillaient dans les jours qui suivaient les distributions.

Il est évident que cet impact négatif doit être anticipé et évité dans toute situation. Il serait en effet inacceptable que la non prise en compte de cette question par les acteurs humanitaires entraîne un surcroît de souffrance pour les populations. Or, l'injection de ressources (aide alimentaire, etc.) dans un contexte d'accès difficile à ces ressources peut entraîner la mise en danger des populations récipiendaires.

Critère D

« Le projet vise un impact positif au-delà de l'intervention »

Au-delà de la réponse efficace à des besoins vitaux et de la prise en compte des impacts négatifs potentiels, les projets d'aide humanitaire visent souvent un impact positif au-delà de l'intervention. En effet, l'assistance humanitaire intervient à un moment donné de l'histoire d'individus, d'une société... qui ont un lendemain. Sauver aujourd'hui, mais aussi ne pas laisser mourir demain, assurer l'accès aux services dans la crise en renforçant la résilience pour le futur, renforce le sens de l'intervention. De même, beaucoup de projets visent d'autres objectifs que la seule réponse aux besoins humanitaires, notamment la protection des populations à travers la présence humanitaire ou le témoignage à travers un projet d'assistance.

Ces éléments, si importants, sont souvent oubliés lors des évaluations. Ils se révèlent pourtant essentiels pour les volontaires et les structures de l'aide. C'est pourquoi ils sont repris ici en tant que critère de qualité (placé au nord du Compas, c'est-à-dire symbolisant le sens, la direction à viser), même si la responsabilité de l'acteur n'est pas engagée là au même titre que pour d'autres critères.

Pour évaluer ce critère, un *indicateur de résultat* peut être mesuré :

- existence, nature, intensité et fréquence des impacts positifs liés au projet.

Pour prévenir ou analyser d'éventuels dysfonctionnements à travers le cycle de projet, 5 composants sont proposés (D1 à D5) :

Indicateurs sentinelles :

- questionnements sur le sens des actions
- doutes, voire démobilisation, concernant l'impact du projet sur les besoins des populations

D1. La finalité du projet est identifiée

Formuler une finalité, c'est se donner les moyens d'un passage entre l'implicite et l'explicite ou, de façon plus pragmatique, entre intentionnalité et objectifs.

En effet, un projet humanitaire peut avoir différents types d'objectifs :

- des objectifs techniques : améliorer la santé, renforcer la sécurité alimentaire, etc.
- des objectifs de protection : prévenir et limiter les exactions sur les populations (présence et témoignage),
- des objectifs d'affirmation de la solidarité : être là, accompagner les populations en souffrance,
- des objectifs institutionnels : renforcement d'image, positionnement dans le paysage des acteurs, survie financière...

Si les objectifs techniques sont toujours explicités dans le document de projet, les autres, pourtant tout aussi importants, voire plus importants, ne le sont pas forcément. Cela peut provoquer des problèmes ou dysfonctionnements par la suite. On entend ici par « autres objectifs » les objectifs qui ne sont pas cités dans le document de projet mais qui sont contenus dans la finalité.



Bosnie, 1996 : des gynécologues expatriées sont maintenues en Bosnie alors que des médecins nationaux pourraient pratiquer les mêmes actes. En fait, le statut d'expatrié rend possible la réalisation d'une enquête sur l'origine et le but de nombreux viols difficilement avouables par les victimes.



Burundi, 1998 : des programmes d'aide alimentaire et d'assainissement sont poursuivis au-delà du temps nécessaire, car la présence d'expatriés susceptibles de témoigner garantit une certaine sécurité pour la population. Dans certains cas, maintenir les programmes est aussi un moyen de garder une veille sur la situation et de réagir rapidement dans le cas où celle-ci se détériorerait.



Colombie, 2000 : un acteur qui met en place un projet d'assistance médicale est l'objet d'incidents successifs (petits vols, perte de voiture, entrepôt brûlé). Les causes de ces événements ne sont pas liées aux actions du projet, mais aux actions de témoignage que la même équipe réalise en parallèle sur des violations graves des droits des populations.

Cette question de la finalité du projet est importante, car elle induit la notion d'impact visé et permet de réfléchir de manière globale, à long terme et de façon ambitieuse. Elle matérialise l'enjeu et donc donne du sens au projet. La finalité du projet peut être considérée comme une traduction opérationnelle des chartes de la plupart des ONG et organismes internationaux qui ne s'arrêtent pas à la délivrance de secours, mais se donnent pour mandat de participer à la protection et au témoignage pour les populations.

D2. Le projet renforce les capacités de résilience⁽²⁹⁾ des différents groupes de populations



Zaïre, 1994 : au Shaba (sud du Zaïre), des conflits ethniques chassent tous les ouvriers d'origine khasaïenne (venus du centre du pays depuis plusieurs générations) travaillant comme mineurs. Ils « rentrent » dans leur région d'origine (le Khasaï), exclusivement agricole. Leurs familles ancestrales les accueillent, mais l'insuffisance de nourriture devant ce flux de nouveaux habitants signe le début d'une famine touchant aussi bien les résidents que les refoulés (350 000 personnes sur 250 villages).

Le projet ne se contente pas d'une distribution alimentaire. S'il en fournit pour les premiers mois, il est conçu autour de l'apprentissage de l'agriculture pour les citadins, via la création de binôme « résident/refoulé » à qui sont prêtés semences et outils par caution solidaire. Ces derniers doivent être remboursés au Comité local de Développement de chaque village (instance traditionnelle n'ayant plus d'activité faute de moyens) qui pourra ainsi envisager la mise en place de projets de développement faisant appel au savoir-faire des citadins et améliorant le quotidien de tous.

Ceci démontre qu'il est possible de structurer une réponse à un problème urgent en renforçant des stratégies de survie. Dans cet exemple :

Pour augmenter la production agricole, seule ressource locale, il était nécessaire d'augmenter les surfaces cultivées. Mais les citadins ne connaissant plus les techniques agricoles, un apprentissage était nécessaire. Ce dernier a pu se réaliser malgré le délai de trois mois imposé par le calendrier agricole.

29. La résilience sera définie ici comme la capacité pour un sujet confronté à des stress importants au cours de son existence de mettre en jeu des mécanismes adaptatifs lui permettant non seulement de « tenir le coup » mais de rebondir en tirant un certain profit d'un tel affrontement. Source : Michel Lemay M.D. Psychiatre, Hôpital Ste-Justine. Équilibre en Tête, Vol. 14, n° 4.

Contribuer au maintien de la cohésion pacifique des deux communautés permettait non seulement de passer le cap de la famine mais aussi d'envisager un quotidien meilleur pour tous (écoles, puits, ateliers de couture, micro-crédits...). Ne cibler que les populations refoulées aurait provoqué de graves tensions entre les deux communautés, voire leur explosion.

Mais structurer le projet en fonction de ces deux impératifs nécessite :

- La mise en place d'une logistique très importante dans les trois mois précédant les semailles, dont tout retard compromettrait le projet.
- En parallèle, la création de partenariats avec les Comités locaux de Développement, piliers du montage, afin d'obtenir leur adhésion au projet et leur implication en vue de la pérennité des actions.
- La compréhension des bailleurs de fonds. Dans cette histoire l'accord des deux bailleurs de fonds, donné dès le début du projet, a permis de tenir les engagements de financement des micro-projets puis d'actions concertées de développement.

Renforcer la résilience des populations peut permettre un désengagement plus facile, éviter les phénomènes de dépendance et donc, à terme, rendre le projet plus efficient. De plus, le renforcement des résiliences permet aux populations de rester actrices de leur histoire, et respecte la dignité des personnes. Enfin, ces stratégies présentent plus d'intérêt pour les équipes et donnent « du sens » à l'action.

Cependant, la « culture de la substitution » reste trop prégnante dans l'urgence et la « culture de l'accompagnement » semble longue à se mettre en place (la crise tend à occulter le passé des « victimes » et à négliger leurs capacités). De plus, les stratégies de résilience des populations sont complexes à décrypter et demandent une analyse fine. Les projets visant à renforcer les capacités et mécanismes de résilience locale sont souvent moins « visibles », et leur impact se voit davantage dans le moyen et long terme. Ils sont donc plus difficiles à faire financer. D'autre part, l'étanchéité trop fréquente encore entre bailleurs de fonds pour l'urgence et la post-urgence n'aide pas à la mise en place de stratégies alliant court, moyen et long terme.

D3. L'après projet est réfléchi et anticipé

Anticiper l'après projet permet d'éviter que les populations se sentent abandonnées après la fin des activités, notamment lorsqu'elles ont intégré le projet dans leurs mécanismes de survie. Cela peut permettre aussi d'assurer la continuité de structures qui montreraient une certaine efficacité, et contribuer ainsi au développement d'une région au-delà de la crise. Inversement, partir sans avoir anticipé son départ peut entraîner des frustrations de la part de la population, voire même des problèmes de sécurité pour les membres de l'équipe restant sur place, pour l'organisation ou pour d'autres acteurs humanitaires.



Salvador, 1992 : une ONG médicale reste longtemps présente dans une zone turbulente : camps de réfugiés, épidémies. Elle forme de nombreux agents de santé en fonction de son savoir-faire et de ses besoins. Le contexte reste instable bien que le temps de l'urgence aigüe soit passé. L'ONG s'implique alors largement dans des programmes élargis de vaccination avec le ministère de la Santé, mettant le personnel qu'elle a formé à sa disposition. Puis l'heure de son départ arrive et elle propose aux pouvoirs publics nationaux une reconnaissance de la formation qu'elle a donnée aux agents de santé durant des années pour qu'ils intègrent les services de santé publique.

Des réticences liées à leurs appartenances politiques supposées rendent la négociation difficile, sous prétexte qu'ils n'ont pas suivi le même programme que les autres. Pourtant ils sont le pivot opérationnel de nombreux centres de santé qui commencent à stabiliser leur fonctionnement et les taux de couverture vaccinale de leurs zones sont meilleurs qu'ailleurs.

Sans une reconnaissance via un diplôme national, ils ne pourront plus travailler et n'auront pas droit à un salaire. L'ONG propose un examen anonyme : seuls dix pour cent l'obtiennent !

D4. Dans certains contextes, des stratégies de préparation et/ou de prévention sont envisagées

Là où les risques de crise sont récurrents (catastrophes naturelles, épidémies, crise politique), il est souvent possible d'intégrer dans le projet une réflexion sur la préparation et/ou la prévention (par exemple : reconstruction de maisons parasismiques après un séisme).



Prévention : après l'ouragan Mitch en Amérique centrale, les dégradations sur l'environnement ont été importantes. L'environnement avait été rendu d'autant plus fragile que l'absence de réforme agraire avait conduit de nombreux agriculteurs à mettre en culture des parcelles en fortes pentes avec de gros risques de glissements de terrain. Prévenir de tels risques impliquerait par exemple de garantir l'accès pour de petits agriculteurs à des terrains plus plats.

Préparation : au Salvador, une ONG a mis en place un programme de formation de brigades entraînées à intervenir en cas de catastrophes naturelles. L'ONG travaille en partenariat avec les forces vives des municipalités : police, commissions régionales d'urgence, médecins, infirmières, leaders religieux, enseignants. Des équipes de secours ont été constituées (logement, logistique, premiers secours...) parmi la population, chacune recevant une formation spécifique. Trois simulations de crise ont été réalisées, mettant en scène les dommages qui peuvent survenir chaque année. Entre chaque simulation se mettent en place des évaluations du déroulement des actions et des leçons apprises pour améliorer le fonctionnement des brigades. La dernière simulation a impliqué toute la population de la municipalité, ainsi que la radio locale, la Croix-Rouge locale et les forces vives mentionnées ci-dessus. En outre, des systèmes d'alerte

ont été mis en place dans les berges des cours d'eau, prévenant les brigades des municipalités si des crues ont lieu, leur permettant ainsi de faire évacuer la zone.

Systemes d'alerte : il existe en Afrique de l'Est toute une série de systèmes d'alerte précoce basés sur l'analyse des conditions agro-climatiques. De tels systèmes peuvent être fortement renforcés si les opérateurs des projets de terrain les prennent en compte et en contrepartie leur transmettent de l'information.

Les stratégies de *prévention, préparation et alerte précoce* contribuent à la réduction des vulnérabilités des populations affectées et donc améliorent leur résilience au-delà de l'intervention, surtout lorsque les aléas agro-climatiques sont récurrents. En général, les programmes humanitaires qui impliquent des volets de préparation laissent sur place des structures qui pourront être mieux armées pour répondre aux urgences, dès les premiers moments de la crise, alors que les acteurs humanitaires sont rarement sur place dans la phase de crise aiguë. C'est donc un gage de réactivité pour des crises futures. En ce qui concerne les systèmes d'alerte précoce, ils pourront permettre aux populations de réagir suffisamment tôt, limitant l'impact de la crise. Enfin, les futurs acteurs humanitaires arrivant pour faire face à l'urgence auront des partenaires privilégiés, formés et informés sur les crises et leurs impacts.

D5. La viabilité économique, technique et de gestion est recherchée dans certains cas

Pour les projets amenés à se pérenniser, la réflexion sur la viabilité économique, technique et de gestion est essentielle.



Viabilité technique et économique

Après une catastrophe naturelle en Amérique centrale, certaines ONG ont opté pour la construction d'habitats en parpaings. Certes, la qualité des maisons répondra bien aux besoins. Cependant l'extension des maisons quand les familles s'agrandissent devra se faire avec d'autres matériaux pour deux raisons :

- le coût des parpaings est prohibitif,
- le coût du transport également, d'autant que les voies d'accès ne le permettent pas.



Viabilité dans la gestion

Une ONG met en place un partenariat avec un opérateur local. Elle prévoit un relais financier pour le moment de son retrait et l'obtient. Cependant le partenaire qui n'a pas été impliqué dans la gestion du budget d'urgence ni formé au dialogue direct avec les bailleurs de fonds se retrouve incapable d'assurer le suivi budgétaire, alors que sur le terrain les actions continuent.

Cette réflexion est importante car des déficiences dans les études de faisabilité peuvent amener à des choix techniques qui, à première vue semblent satisfaisants, mais qui empêchent toute chance de pérennisation et de viabilisation. Or, les populations peuvent perdre confiance en des acteurs qui proposent des choix techniques mal réfléchis, non reproductibles, et qui entraînent des coûts récurrents (fonctionnement, coûts de maintenance) alors que des solutions techniques locales peuvent être plus viables, plus simples, plus facilement maintenables et moins coûteuses que les solutions « importées ».

Par ailleurs, les impératifs de gestion ont beaucoup évolué ces dernières années (informatique, exigence de compte rendu technique et financier) et nécessitent une formation et un mode d'organisation qui ne s'improvisent pas.

Critère E

« Le projet est cohérent avec le mandat et les principes de l'organisation »

La question de la cohérence entre le projet et les valeurs (mandat et principes) de l'organisation est fondamentale. Elle ouvre un champ de réflexion sur les questions de légitimité des acteurs qui mettent en œuvre un projet humanitaire. L'interrogation « *qui fait quoi et en référence à quelles valeurs ?* » n'est pas anodine. Les choix qui président à ces éléments de mise en œuvre, par leurs répercussions à court et long termes, sont des éléments constitutifs de la qualité au même titre que les impacts et les résultats du projet.

Viser la cohérence du projet avec le mandat et les principes de l'organisation permet d'assurer l'adhésion des différentes personnes impliquées (acteurs de terrain, décideurs, adhérents...) et donc leur soutien à l'institution et aux actions engagées. De plus, cette cohérence peut faciliter la compréhension et le respect du positionnement politique du projet par les autres acteurs (bailleurs de fonds, pouvoirs publics, parties au conflit ...).

Pour évaluer ce critère, des *indicateurs de résultat* peuvent être mesurés :

- Ecart entre les principes de l'opérateur et les principes effectivement respectés,


Indicateurs sentinelles :


- dénonciations ou accusations contre l'acteur ou le projet (par exemple, des accusations de support d'une partie au conflit, de soutien politique, etc.)
- utilisation des objectifs du projet à d'autres fins ou détournement des ressources du projet de leur utilisation prévue
- dysfonctionnements voire incidents, liés au fait que l'opérateur n'a pas le mandat, l'expertise technique et/ou la légitimité pour assumer les responsabilités endossées par le projet vis-à-vis des populations
- doutes ou discussions internes sur une éventuelle déviance du projet par rapport aux principes et mandat de la structure

- Ecart entre le mandat de l'opérateur et le mandat nécessaire pour mettre en œuvre le projet (expertise et légitimité).

Pour prévenir ou analyser d'éventuels dysfonctionnements à travers le cycle de projet, 4 composants sont proposés :

E1. Le mandat et les principes sont clairs et communiqués en interne et en externe


 Des représentants d'une ONG proposent leurs services pour négocier une libération d'otages entre deux parties en conflit... Ces individus sont vite rapatriés par l'ONG en question, car cette initiative mettait en danger tous les programmes d'assistance de cette zone. Le lien entre mandat d'assistance et principe de neutralité n'avait pas été compris par ces personnes.

 1991, Kurdistan irakien : un des chefs militaires kurdes propose ses « services de protection armée » à une ONG médicale d'urgence pour la remercier de son aide aux populations déplacées. Les négociations pour refuser poliment ce « cadeau » ont porté en grande partie sur l'explication de l'identité (mandat et principes) de la structure humanitaire. Un « périmètre de santé » avec interdiction de toute arme fut la solution adoptée.

Communiquer sur les valeurs, mandat et principes de l'organisation est important afin que les différentes parties prenantes comprennent son action. En effet, un acteur humanitaire étranger est presque toujours soupçonné d'espionnage quand il intervient dans un contexte de crise. La notion de « non gouvernemental » est finalement très occidentale. Une incompréhension de l'identité de la structure peut aller jusqu'à des problèmes de sécurité.

Clarifier et communiquer en interne sur le mandat et les principes de l'organisation peut diminuer les incompréhensions sur les positionnements difficiles et favoriser l'adhésion. Ceci d'autant plus que la mobilité du personnel humanitaire passant d'une structure à l'autre induit parfois une méconnaissance des particularismes de chacune d'elles.

E2. Le cadre politique et juridique de la crise est analysé

 Rwanda, 1994 : le génocide au Rwanda se déroule à la face du monde, sans réaction de la communauté internationale. Il est alors qualifié de « crise humanitaire », ce qui dégage la responsabilité des Etats à intervenir, comme prévu dans la convention de 1948 contre le crime de génocide. Quelques voix s'élèveront pour clarifier la situation : ce n'est pas une « crise humanitaire », mais bien un génocide duquel découle une multitude de besoins (avant tout de protection des populations), dont seule une partie sont d'ordre humanitaire.



Irak, 2003 : une organisation humanitaire décide de ne pas intervenir en Irak, jugeant qu'il est du ressort de l'administration américaine d'assurer l'approvisionnement des populations en biens de première nécessité. En effet, selon la quatrième convention de Genève de 1949, l'administration américaine est « puissance occupante » en Irak et doit donc, selon les dispositions prévues dans ces textes, se charger de ces approvisionnements.



Colombie, 2002 : l'Etat colombien possède l'un des corpus juridiques nationaux les plus protecteurs pour les populations déplacées en interne du fait des conflits. Ces textes nationaux reprennent la quasi-totalité des recommandations des Nations Unies (principes de Deng) pour suppléer à l'inexistence de textes internationaux visant à protéger les personnes déplacées (contrairement aux réfugiés). Les différents textes garantissant les droits des personnes déplacées en Colombie doivent donc être connus par tout acteur humanitaire travaillant avec ces populations.



Kosovo, 1999 : les populations fuyant les bombardements de l'OTAN au Kosovo n'ont pas les mêmes statuts ni la même protection juridique selon qu'ils fuient vers la République Serbska, la Macédoine, l'Albanie ou le Monténégro (le passage de frontière internationale donne droit au statut de réfugié, le passage de frontières internes à la République fédérale de Yougoslavie ne donne pas droit à ce statut mais seulement au titre de déplacé interne). La répartition des responsabilités et des rôles entre Etat d'accueil, le HCR ou le CICR... varie donc selon les cas.



Inde, 2001 : face au tremblement de terre au Gujarat, le gouvernement indien a limité l'entrée d'organisations humanitaires sur son territoire, se jugeant seul maître de la situation. L'Etat indien a toujours prôné la non-ingérence dans les affaires intérieures des Etats, même face à des besoins humanitaires. Ce principe de non-ingérence est un des fondements du droit international public.

Analyser une situation sous l'angle politico-juridique permet de construire un positionnement cohérent. En effet, derrière chaque besoin humanitaire se trouve souvent un droit bafoué (violation par omission, par incapacité, par manque de volonté, par volonté délibérée). Face à chacun de ces droits bafoués, il y a un responsable. Répondre à un besoin sans en analyser ses origines (politique et juridique) ne permet pas une réponse au-delà de la substitution.

Cette analyse peut donc permettre de ne pas se substituer de façon inconsciente ou involontaire aux véritables responsables, et ainsi les déresponsabiliser. Cela peut éviter de s'engager dans des actions qui ne relèvent pas du mandat de la structure. C'est aussi à travers cette analyse qu'il est possible d'engager des actions complémentaires à l'assistance auprès des responsables politiques (plaidoyer) afin de garantir l'application des droits des populations.

E3. Le positionnement de l'acteur par rapport à la crise est défini

C'est le croisement de l'analyse politico-juridique d'un contexte avec les valeurs de l'organisation qui permet que le positionnement d'un projet soit cohérent avec le mandat et les principes de l'organisation.



Guinée, 2004 : l'Etat guinéen, à travers la police et la gendarmerie, contrôle l'arrivée des réfugiés sur son territoire et assure la sécurité des camps. Le HCR veille au respect des droits des réfugiés (selon son mandat) et travaille en collaboration avec l'Etat guinéen. Ni le HCR, ni les ONG, ne seraient capables d'assurer la sécurité des réfugiés et des populations d'accueil, n'ayant ni gendarme ni police pour cela.



Afghanistan, 2002-2004 : la période de la reconstruction en Afghanistan avec la mise en place d'une autorité légitime aux yeux de la communauté internationale demande une réorientation du mode d'action des agences humanitaires. Ces « zones grises » entre guerre et paix posent des questions cruciales en terme de positionnement face aux autorités : faut-il rester indépendants et travailler en parallèle de ces autorités comme durant la guerre ou la période des Talibans, ou bien faut-il jouer la carte de la reconstruction du gouvernement en travaillant dans un objectif de renforcement des capacités de ce gouvernement ? De nombreux acteurs ont réorienté leur action vers un soutien au gouvernement central. Ceci – couplé aux dynamiques de conflit entre les forces de la coalition et la résistance talibane, et au contexte de « Guerre contre le terrorisme » – a pour effet négatif que l'accès par des ONG à des populations vulnérables dans certaines zones du pays n'est pas possible.



Guinée (ou Sierra Leone), 2003 : une ONG d'urgence ayant un programme médical en faveur des populations réfugiées est bien consciente des besoins de l'Etat guinéen en terme de soutien aux structures nationales. Lors des référencements aux structures guinéennes des cas de malades réfugiés, le décalage de qualité des offres de services est flagrant. L'Etat guinéen demande explicitement un soutien pour ses propres structures. L'ONG médicale en question répond clairement par la négative. Elle justifie son refus par plusieurs raisons : cela ne fait pas partie de son mandat et elle estime qu'elle n'a pas les compétences spécifiques pour ce genre de programme.

Le positionnement clair d'un projet permet une répartition des responsabilités entre les différents acteurs impliqués, première étape vers la responsabilité assumée vis-à-vis des populations affectées par les crises. Ces populations ont des droits et face à ces droits, il y a des responsables. Si ces derniers se déchargent de leurs responsabilités, les ONG ne peuvent pas tout assumer. Il faut donc clarifier ce sur quoi un projet s'engage en fonction de l'expertise, des moyens, de la légitimité et des valeurs de la structure. Inversement, le flou de nombreuses situations a pour conséquence que plus personne ne se sente responsable de rien.

E4. Les risques d'instrumentalisation du projet sont identifiés et si possible, réduits



Somalie, 1993-94 : suite aux multiples détournements de denrées alimentaires par les clans en conflit, une institution internationale décide de mettre en place des « cantines géantes » et de distribuer non plus des rations sèches mais des aliments déjà cuisinés. Cette stratégie a découragé les factions armées de détourner la nourriture. N'étant plus stockable, elle ne constituait plus un enjeu économique.



Est-Zaïre, 1994 : des camps de réfugiés sont installés à la frontière rwando-zaïroise par l'Opération Turquoise sous mandat des Nations Unies. A l'intérieur des camps, se réorganise une tutelle des milices interahamwes. Face à ce constat, un acteur humanitaire décide de ne plus intervenir dans les camps. La limite « négociable et acceptable », selon ses principes, a été dépassée. Cet acteur se retire malgré les réels besoins des populations dans les camps.



Colombie, 2002 : des acteurs humanitaires colombiens refusent de travailler avec des fonds de USAID, les conditions imposées par ce bailleur de fonds donnant l'impression d'une utilisation de l'aide pour des objectifs politiquement orientés.

Identifier et réduire au mieux les risques d'instrumentalisation de l'aide est important car les populations affectées ne devraient pas être l'enjeu d'agendas qui ne les concernent pas, surtout à travers des actions dites « humanitaires ». La confiance, déjà difficile à construire, deviendrait impossible. Un certain nombre d'acteurs (politiques, militaires, économiques, industriels, etc.) peuvent privilégier des agendas cachés les incitant à soutenir des actions « humanitaires ». Ne pas identifier ou anticiper ces risques d'instrumentalisation peut détourner le sens de l'action. Inversement, identifier et réduire les risques d'instrumentalisation contribue à préserver la raison d'être de la structure et l'engagement humaniste des individus qui en font partie.

Critère F

« Le projet respecte les populations »

Ce critère de processus concerne la « manière de faire » et de conduire le projet. Il intervient en support aux quatre critères de résultats et d'impact. Un projet qui ne respecterait pas les populations ne pourra que difficilement répondre à un besoin de façon efficace et aura souvent des impacts négatifs.

Inversement, assurer le respect des populations peut permettre l'appropriation du projet et par là la pérennité de son impact dans le temps, parfois même sa continuité éventuelle. Cela inter-

roge les comportements des différentes personnes impliquées dans le projet sur les sujets sensibles du « geste du don », de l’interculturalité et de la participation dans des contextes aux cultures, croyances et religions diverses.

Pour évaluer ce critère, des *indicateurs de résultat* peuvent être mesurés :

- écart entre le degré et modalité d’implication attendu par les populations et atteint par le projet,
- qualité de la relation entre les équipes du projet et les populations.

Indicateurs sentinelles :

- dysfonctionnements, incidents ou accidents liés à la relation entre les équipes du projet et les populations (comportements ou actions inadaptés et/ou jugés irrespectueux)
- indices d’un désintérêt autour du projet, de la part des populations (taux important d’abandon des bénéficiaires, faible taux de fréquentation, faible taux de participation aux réunions, etc.)
- éléments observables concernant le comportement des équipes, ou leurs actions, qui montrent un décalage, une incompréhension, voire un manque de respect vis-à-vis des populations

Pour prévenir ou analyser d’éventuels dysfonctionnements à travers le cycle de projet, 4 composants sont proposés (F1 à F4) :

F1. Les équipes sont informées et sensibilisées pour avoir des modes de communication adaptés et des comportements respectueux vis-à-vis des populations



Kivu, République démocratique du Congo, 2003 : dans le cadre du projet, certains acteurs organisent des ateliers avec les populations. Souvent, ils utilisent des méthodes complexes (nécessitant une formation préalable), des termes techniques (souvent des sigles) inconnus par les populations. La population participe aux ateliers mais n’ose pas intervenir. A la fin des ateliers, des conclusions et parfois des décisions s’établissent, mais les populations n’ont été que spectatrices.



Guinée, 2003 : un acteur international ayant prévu un atelier avec les habitants d’un village est informé, à son arrivée, d’un décès survenu le jour même. Les participants proposent que deux groupes soient formés : un groupe travaillant avec l’acteur et l’autre s’occupant des cérémonies traditionnelles. Vu l’importance des traditions liées aux décès pour cette population, l’acteur propose de repousser l’atelier pour que tous puissent participer aux cérémonies. En reconnaissance de ce signe de respect, les autorités traditionnelles ont remercié l’équipe et se sont rendues en masse à l’atelier.



Guinée, 2003 : dans une zone à majorité musulmane, un acteur a prévu la phase d’exécution qui demande un travail physique intense dans la période de Ramadan, période dans laquelle les populations jeûnent et les temps de prières sont importants.

Durant cette période le chronogramme a été difficile à tenir, mais la pression pour sa réalisation a été maintenue par l'acteur. Ce comportement a été perçu par la population comme un manque de considération pour leur religion.

Si les équipes ne sont pas informées et sensibilisées aux comportements à tenir vis-à-vis des populations (autorité, habillement, langage, rôle de la femme, codes de comportement), elles risquent de transgresser des interdits, d'offenser des individus ou des communautés, sans même s'en rendre compte. Or, le respect des cultures et des traditions détermine les relations entre l'acteur et la population. Plus les populations se sentent à l'aise avec les modes de communication (langue, termes) et les outils de travail, plus leur participation est efficace et riche. Enfin, des équipes qui adoptent des comportements en empathie avec les populations sont mieux acceptées par ces dernières, ce qui a notamment un effet positif sur la sécurité des équipes.

F2. Les populations sont informées, consultées et impliquées dans le projet



Colombie 2002 : dans la plupart des pays de l'Amérique latine, les populations croient profondément qu'elles doivent être « maîtresses de leur avenir ». De ce fait, elles se sentent profondément vexées par les programmes qui ne leur permettent pas d'aller dans cette direction. Lors d'une distribution pour laquelle les bénéficiaires étaient sélectionnés sans que la population soit consultée, celle-ci, vexée, a refusé la distribution. L'acteur a dû se conformer aux exigences de la population avant de continuer le projet.



Guinée 2003 : dans les camps de réfugiés certains acteurs font appel à des réfugiés pour l'animation et la formation sur des sujets sensibles (viol, violence conjugale, excision, pratiques traditionnelles dangereuses). Ainsi, le message est plus accepté et approprié.



République démocratique du Congo, 2002 : dans un centre de prise en charge d'enfants non accompagnés, victimes de l'éruption du volcan Nyiragongo, une organisation a modifié, sans informer les enfants pris en charge, la nature et la quantité des aliments distribués lors des repas. Cela a provoqué le mécontentement des enfants qui ont menacé de quitter le centre.



Guinée, 2003 : des réfugiés sierra-léonais étaient invités à adhérer à un programme de rapatriement vers le Sierra Leone. Certains d'entre eux regrettaient la façon dont la démarche était menée : « Nous sommes les meilleures personnes à savoir les conditions qui nous feront retourner dans notre pays. Mais nous ne sommes pas consultés dans le cadre du programme de rapatriement. On a l'impression d'être des choses que l'on déplace. »

Les populations disposent de ressources et de savoir-faire utiles à différentes phases de la crise et du projet. Leur implication favorise l'identification et la mise en valeur de ces atouts. Très souvent, les populations désirent rester « maîtresses de leur avenir », les impliquer dans un projet leur offre cette opportunité. Inversement, le manque de collaboration les place en situation d'infériorité et le risque est grand de voir le projet dériver vers du simple assistantat. De plus, les activités réalisées avec les populations sont moins à même de les vexer ; l'aide est mieux reçue et la population se l'approprie plus facilement.

F3. Le contenu des programmes est sensible aux caractéristiques culturelles, sociales et religieuses des populations



Burundi, 1995-96 : au Burundi, un acteur distribue les aliments aux chefs de famille, les hommes. Or dans cette culture, la gestion des aliments du ménage est confiée aux femmes. Un homme à qui on demande de réaliser une activité habituellement réservée aux femmes pourrait se sentir non respecté.



Algérie, 2003 : un acteur mène un programme de formation. Le bailleur de fonds explicite que ce programme intègre les questions de genre, et donc que les groupes de tous les ateliers doivent être mixtes. Or, les femmes ne prennent habituellement pas la parole en public, encore moins ne remettent en question en public les propos d'un homme. Cela serait considéré comme un manque de respect.



Afghanistan, 1996-2001 : pendant la période où les talibans étaient au pouvoir, une femme n'était pas autorisée à se dévoiler devant un homme autre que son mari. Donc, les hommes médecins ne pouvaient pas les soigner. Certains acteurs, ne pouvant pas adapter leurs programmes à cette contrainte, avaient décidé de se retirer.

Dans des zones où la religion musulmane domine, plusieurs exemples ont montré le sentiment de manque de considération des interdits religieux lorsque les acteurs distribuent des produits dans lesquels la présence de dérivés du porc est possible. Le plus souvent, il s'agit du savon inclus dans les kits d'hygiène et de certains compléments alimentaires.

Pour mettre en place un programme des renforcement de capacités, un acteur a constitué un groupe avec des individus possédant les pré-requis demandés. Les autorités traditionnelles, exclues du projet, se sont sentis menacées par ce groupe (qui ne possédait pas de légitimité traditionnelle mais qui était cependant soutenu et renforcé par l'ONG).

Cet élément de respect est essentiel, car là où un projet humanitaire peut soulager une souffrance matérielle, il risque d'en créer une autre, peut-être plus profonde. En effet, le contenu

et le montage d'un projet peuvent perturber profondément la cohésion et les dynamiques sociales traditionnelles et ainsi compromettre les efforts entrepris par le projet.

F4. Les frustrations et/ou les faux espoirs des populations sont évités ou atténués



République démocratique du Congo, Est, 2003 : une population Pygmée raconte les dernières visites qu'elle a reçues d'un acteur humanitaire : « Ils arrivent de temps en temps pour nous mesurer et nous peser, mais nous ne savons pas à quoi cela peut nous servir, nous ne savons même pas leurs noms ». Ne sachant pas l'utilité des activités de l'acteur humanitaire, cette communauté reçoit très mal les « visites » d'autres acteurs.



Salvador, 2001 : un acteur humanitaire avait fait un diagnostic pour bâtir des maisons suite aux tremblements de terre. Après la présentation avec la population et le processus d'enquête, l'acteur a conclu que le projet n'était pas viable, qu'il n'était pas possible de bâtir des maisons « en dur » sur des terrains instables. Alors, il est parti... Un an après, la population attendait toujours de ses nouvelles.



Goma, 2003 : « Ils viennent et nous font réunir, ils prennent des photos... et puis ils repartent ! Ils nous avaient promis de faire des maisons mais nous n'avons aucune nouvelle ni d'eux ni du projet ! Nous ne sommes pas des objets étranges qu'il faut montrer au monde civilisé ! ». Cette population de Goma a refusé de rencontrer un acteur humanitaire à la suite de frustrations provoquées par d'autres acteurs. Il a fallu beaucoup de rencontres pour démontrer le caractère sérieux du nouvel acteur.



Guinée, 2004 : certains réfugiés avaient présenté leur candidature pour la réinstallation, programme cherchant à faire accueillir dans un pays tiers des personnes ne pouvant pas retourner dans leur pays d'origine. Ce programme avait créé de grosses attentes chez la population, l'offre étant beaucoup plus restreinte que la demande... Par ailleurs, certains critères de sélection n'avaient pas été communiqués. La frustration a été importante.



Guinée forestière, 2004 : dans un camp de réfugiés, la décision a été prise de re-localiser les réfugiés dans d'autres camps. Certains programmes ont été arrêtés de façon imprévue, laissant derrière eux des populations déçues car engagées dans de petits projets économiques (remboursement de dettes) et ayant signé des accords avec des agriculteurs pour la saison agricole en cours.



Guinée forestière, 2002 : un programme de relance agricole s'est mis en place dans le nord d'Albadariah. Les bénéficiaires s'attendaient à ce que les travaux d'aménagement soient réalisés dans le cadre d'un programme de type « nourriture contre

travail », parce que les autres acteurs installés dans la zone le faisaient. Ils ont perçu cette différence comme une injustice et se sont impliqués en moindre mesure dans l'action.

Les « promesses non tenues » sont à l'origine des plaintes les plus fréquentes de la part des populations affectées par les crises. Maintenir un dialogue continu avec la population, concernant le projet et ce qu'il est possible de faire, contribue à construire un climat de confiance, facilitant l'ensemble des démarches du projet. En effet, les populations s'organisent en fonction de ce qu'elles ont et de ce qu'elles s'attendent à avoir (promesses explicites ou implicites). Si l'on ne clarifie pas ce qu'elles auront réellement, elles seront déçues et le projet perdra de sa légitimité. Dans certains cas, cela peut mener à des problèmes de sécurité pour les équipes ou alors à des déficits de confiance pour les équipes qui arriveraient par la suite.

Critère G

« Le projet est flexible »

Dans les contextes mouvants et complexes des crises, un projet ne pourra être pertinent et efficace que s'il peut s'adapter aux évolutions. Ceci signifie que l'acteur doit anticiper et réagir. En effet, un projet très bien conçu peut, au final, être de mauvaise qualité, tout simplement par manque de flexibilité.

Pour évaluer ce critère, un *indicateur de résultat* peut être mesuré :

- écart entre stratégie du projet et stratégie nécessaire au vu de l'évolution du contexte et de sa compréhension.

Pour prévenir ou analyser d'éventuels dysfonctionnements à travers le cycle de projet, 2 composants sont proposés (G1 et G2) :

Indicateurs sentinelles :

- blocage du projet (gel des actions, aucun accès aux populations, etc.)
- adaptations "sauvages" du projet (adaptations unilatérales, isolées, non autorisées ou non prévues)
- persistance d'inadaptations du projet (besoins, stratégies de mise en œuvre, gestion des équipes et/ou de la sécurité, etc.) malgré la conscience de ces inadaptations

G1. Les évolutions du contexte sont anticipées et suivies



Goma, est de la République démocratique du Congo, 2002 : les actions prévues pour les victimes de l'éruption du volcan Nyiragongo se basent sur l'hypothèse que les personnes vont rester longtemps dans les camps installés en territoire rwandais, à quelques kilomètres de la frontière. Or, la lave à peine solidifiée, la majeure partie des déplacés retourne en RDC. L'hypothèse d'un séjour court en territoire rwandais n'a pas été évoquée, or le génocide, encore très présent dans les mémoires, incitait à rentrer au plus vite. Les organi-

sations humanitaires ont mis beaucoup de temps à adapter leurs stratégies aux dynamiques de déplacement, et donc à mettre en place des programmes de secours sur Goma.



Irak, 2003 : dès avril 2003, les organisations humanitaires présentes en Irak ont dû modifier leurs stratégies d'action. La plupart des responsabilités de gestion ont dû être déléguées aux partenaires locaux et au personnel national, car les possibilités de déplacement des expatriés étaient très réduites. Ils ne pouvaient être actifs qu'à partir des pays voisins, par Internet, lors de visites sporadiques de moins en moins fréquentes, ou en demandant aux équipes nationales de se déplacer dans les pays voisins. Certaines ONG n'avaient pas anticipé ce scénario, malgré l'imminence des bombardements américains et leurs implications pour la sécurité des étrangers (notamment « occidentaux »). Elles ont vu leurs opérations interrompues parce qu'elles n'avaient pas intégré le risque d'évacuation des équipes expatriées dans leur projet.

Anticiper les évolutions possibles est essentiel car il n'y a pas de contexte turbulent dans lequel un seul scénario soit possible. Se baser sur une option d'intervention unique, c'est mettre en péril la réalisation du projet. Les crises sont de plus en plus complexes, imbriquées, régionalisées, multifactorielles, et la quantité ainsi que la diversité des acteurs augmentent. Est-il alors raisonnable de se limiter à un seul scénario ? De plus, bénéficier d'informations sur l'évolution de la crise contribue à la sécurité des acteurs et des populations affectées.

G2. L'adaptation du projet à l'évolution du contexte est possible



Afrique des Grands Lacs, 1995 : un programme d'aide alimentaire d'urgence et de relance agricole est mis en place dans une zone où la population a doublé en quelques mois à la suite de troubles ethniques.

Il est décidé :

- de fournir de l'aide alimentaire pour une durée de trois mois correspondant au délai avant les récoltes. Le même montage sera proposé pour la saison suivante huit mois plus tard.
- de prêter des semences et des outils agricoles en proposant aux nouvelles populations déplacées d'origine citadine de participer à la mise en culture de terrains vierges.

Différents scénarii sont envisagés dès le montage du projet :

1. Les populations déplacées acceptent de participer aux travaux agricoles + la première récolte est bonne et le programme se poursuivra pour la saison agricole suivante.
2. Les populations déplacées sont peu performantes et/ou leur nombre continue à augmenter car la crise à l'origine de leur déplacement se poursuit. Il faudrait prévoir beaucoup plus d'aide alimentaire, ce qui revient très cher. Il faudrait aussi revoir la stratégie initiale du projet basée sur une augmentation de la production locale proportionnelle au nombre de personnes à nourrir.

Avant de débloquer les fonds, le bailleur de fonds spécialisé dans l'aide d'urgence veut être fixé sur le budget à prévoir de façon précise et détaillée, d'autant qu'il s'agit d'une « crise un peu oubliée ».

Le scénario 1 s'est déroulé, mais les prévisions d'aide alimentaire avaient été majorées « par précaution ». Pour utiliser tout le budget, le projet a été étendu à des zones plus vastes mais une mauvaise communication avec le bailleur de fonds a fait juger négativement l'évaluation finale qui ne correspondait pas complètement aux termes de références initiaux.

En situation turbulente, prévoir différents scénarii est toujours nécessaire mais n'a d'intérêt que si l'on peut ensuite réorienter le programme. Une bonne communication dès le départ avec le (ou les) bailleurs de fonds est donc indispensable pour s'assurer que la flexibilité du programme sera admise. Cette flexibilité a pour objet de modifier les méthodes devenues inadéquates afin d'atteindre l'objectif initial. Lorsque le contexte évolue, il est fréquent de constater des impacts négatifs du projet. Le poursuivre de façon « bête et méchante », car une seule stratégie a été prévue initialement, réduit fortement son impact sur les populations aidées.

Critère H

« Le projet s'articule avec son environnement de façon optimale »

Dans les contextes des crises et de la « galaxie des acteurs » qui y interviennent, l'articulation du projet dans son environnement est cruciale, non seulement pour garantir la pertinence et l'efficacité du projet, mais aussi pour protéger l'acteur de dérives possibles. C'est aussi cette articulation avec les autres acteurs qui peut permettre de démultiplier les effets positifs d'un projet.

Pour évaluer ce critère, des *indicateurs de résultat* peuvent être mesurés :

- écart entre les opportunités d'alliance potentielles et celles réellement saisies,
- écart entre les bénéfices attendus et les résultats effectifs des alliances mises en œuvre.

Pour prévenir ou analyser d'éventuels dysfonctionnements à travers le cycle de projet, trois composants sont proposés :

Indicateurs sentinelles :

- observation de projets, initiatives locales, activités privées ou publiques, qui seraient affectées négativement par le projet (ses objectifs, ses modalités, ses ressources...)
- tensions et incompréhensions entre les différentes parties prenantes concernant les alliances établies pour le projet

H1. Les acteurs présents et leurs actions sont identifiés



Salvador, 1990 : une association salvadorienne d'aide aux familles de guérilleros établit un partenariat avec un acteur international médical pour soutenir les services de santé dans une zone désertée par le service national de santé. L'association salvadorienne a deux objectifs : l'un est explicite (assurer les soins de santé de base à la population civile), l'autre est implicite (gagner les faveurs de la population en vue des élections post-accords de paix).

La méconnaissance de cet objectif implicite par l'acteur international a amené des problèmes par la suite.



France de 1990 à 2000 : deux ONG médicales nationales réagissent contre le refus de prise en charge à l'hôpital public de personnes non couvertes par l'assurance maladie. Elles ouvrent des centres de soins gratuits accessibles à tous et poursuivent en parallèle un travail d'analyse, d'information et de plaidoyer auprès des pouvoirs publics pour réintégrer cette population dans les services publics de santé. En 2000, une loi sur la Couverture Médicale Universelle permet l'accès aux soins pour tous. Les deux ONG ferment leurs dispensaires.

La bonne connaissance par ces deux acteurs de l'environnement institutionnel et de son évolution leur a permis dans un premier temps de combler une carence grave dans le service de santé, puis dans un deuxième temps de se retirer.

Décrypter l'environnement dans lequel le projet s'insère est important car dans une situation de crise un acteur de l'aide est toujours entouré d'autres acteurs, et leurs actions et positionnements influent les uns sur les autres. Connaître les autres acteurs permet de mieux comprendre le contexte, les différents enjeux et ainsi de mieux définir son positionnement. Cela diminue les risques d'instrumentalisation et de pression, et augmente les opportunités de partenariats fructueux.

H2. Le projet se coordonne avec les autres actions



Colombie, 2002 : suite au massacre de Bojaya et à la fuite de ses habitants, l'association locale de développement travaillant dans ces communautés depuis de nombreuses années mène un diagnostic des besoins. Deux jours plus tard, les institutions humanitaires nationales et internationales de la zone recevaient la liste des besoins des populations affectées.



Nord-Mali, 1997 : des acteurs humanitaires internationaux d'urgence qui sont intervenus durant le conflit (1995) continuent deux ans plus tard à dispenser des soins

gratuits. Or dans cette zone, depuis 1992, étaient mis en place des systèmes de recouvrements partiels des coûts dans le cadre de la politique nationale de santé. L'absence de coordination entre acteurs d'urgence et acteurs du développement a miné des années de mise en place laborieuses de ces systèmes.



Honduras, 1999 : dans un projet de construction d'un nouveau lotissement en périphérie d'une grande ville, de nombreux opérateurs internationaux interviennent selon leurs propres modèles et design de maisons. Au final, les latrines de certains ont été construites à la porte des maisons d'un autre projet. Cette anecdote est à l'image des problèmes pouvant découler d'une absence de coordination !



Salvador, 1991-92 : suite aux accords de paix, les Nations Unies proposent un vaste plan de démobilisation ramenant les combattants à la vie civile en quatorze mois. Les mandats de chacun sont bien définis : aux différentes agences des Nations Unies la responsabilité des regroupements, du dépôt des armes, des recours aux droits de l'Homme, de la mise en place d'une gendarmerie nationale. Aux associations humanitaires la responsabilité de la relance agricole, de l'alphabétisation, de la santé... pour les démobilisés de tous bords. Cette répartition adéquate des rôles a permis une cohérence civile apportant les conditions d'une reconstruction possible de la démocratie.

Se coordonner avec les autres actions est important afin d'éviter duplications et gaspillages et de limiter les incohérences stratégiques (distributions gratuites alors qu'un autre projet demande des contributions). De plus, la bonne définition des rôles de chacun rend les actions complémentaires et démultiplie l'efficacité globale des projets. Enfin, la coordination est une source d'informations et de partage de points de vue et des expériences.

H3. Les opportunités de coopération avec d'autres acteurs sont explorées et utilisées

On entend par « coopération » tout type de relations complémentaires (partenariat, contrat de sous-traitance, délégation de maîtrise d'ouvrage, etc.) entre divers types d'acteurs (association, institutions, universités, pouvoirs publics, entreprises nationales et internationales...).



Afghanistan 2002 : une ONG afghane ayant un projet de promotion de l'hygiène et de la nutrition va rencontrer un acteur international menant des projets agricoles. Elle lui propose de créer un potager pédagogique et d'y enseigner la culture des légumes. L'acteur local pour sa part enseignera leur utilisation afin d'améliorer la qualité de l'alimentation.

La complémentarité entre l'expertise de ces deux institutions a permis d'acclimater et faire utiliser une composante alimentaire indispensable dans cette région aride.



Honduras, 1999 : suite au cyclone Mitch, une organisation internationale est en charge de la reconstruction d'habitat dans une zone rurale très montagneuse déforestée par une coulée de boue. Elle noue rapidement un partenariat avec une association locale de développement agricole qui reboise les pentes afin de prévenir les phénomènes d'érosion et de glissement de terrain.



Guinée, 2003 : les bâtiments à usage collectif pour les réfugiés des pays limitrophes sont construits par des entreprises guinéennes. Ces entreprises ont signé des contrats avec des acteurs humanitaires pour la construction de ces bâtiments. Ce type de coopération permet une qualité technique des constructions et une dynamisation du secteur BTP local pendant que l'acteur humanitaire investit son expertise dans ses domaines de compétence.

La satisfaction d'un besoin fait appel à des compétences multiples. Il est rare, voire impossible, qu'une seule structure rassemble toutes ces expertises. Etablir des coopérations permet donc à l'institution de concentrer toute son énergie sur son propre domaine de compétence. Même si le temps nécessaire à concevoir et faire vivre une coopération (notamment un partenariat) peut sembler long, les gains d'efficacité liés aux complémentarités, voire aux synergies, justifient cet investissement.

Critère I

« L'acteur a les ressources et l'expertise nécessaires pour mener à bien le projet »

Répondre à ce critère de qualité ne sous-entend pas que l'acteur ne doit s'engager dans un projet que si, et seulement si, il réunit toutes les ressources et l'expertise nécessaires au moment du démarrage du projet. En revanche, il implique que la mobilisation des ressources durant le cycle du projet permette à l'acteur de mener à bien le projet.

Indicateurs sentinelles :

- retards récurrents par rapport au planning des activités initialement prévu
- dysfonctionnements liés à l'expertise ou aux qualités des personnes impliquées dans les différentes phases du cycle de projet
- plaintes liées aux qualités techniques ou humaines du personnel, postes laissés vacants ou à très haute rotation...
- dysfonctionnements liés à l'inadéquation des infrastructures, équipements techniques, logistiques et administratifs, consommables, nécessaires pour le projet
- difficulté voire incapacité à remplir certains engagements compte tenu du budget disponible

C'est bien un critère de qualité puisque dans les cas où l'acteur n'a pas (ou n'arrive pas à mobiliser ou n'arrive pas à construire) les ressources et l'expertise nécessaires, le projet ne pourra être de qualité.

Pour évaluer ce critère, un *indicateur de résultat* peut être mesuré :

- écart entre les ressources et expertise nécessaires et les ressources et expertise réellement mobilisées.

Pour prévenir ou analyser d'éventuels dysfonctionnements à travers le cycle de projet, 4 composants sont proposés (I1 à I4) :

I1. Les ressources nécessaires et mobilisables sont estimées correctement



Amérique centrale, 2002 : une ONG démarre un programme d'aide alimentaire suite à l'ouragan Mitch. Hélas, il est difficile de mobiliser rapidement les quantités nécessaires. Par chance, viennent d'arriver dans le pays les importants stocks prévus normalement pour un programme qui aurait dû se mettre en place... deux ans auparavant pour le phénomène « El Niño ».



Est Congo, 1999 : une ONG a sous-estimé ses besoins en personnel. Ceci a entraîné des paralysies complètes du programme, de fortes tensions dans l'équipe et, au final, un découragement de toutes les parties prenantes.



Rwanda, 1995 : un programme de relance agricole d'urgence démarre par une distribution de boutures de patate douce. Les besoins en matériel de transport avaient été sous-estimés. Il en a résulté des pertes importantes, les fagots de liane de patate douce pourrissant sur les champs de multiplication.



Afghanistan, 2002 : un important bailleur de fonds décide de financer un programme de distribution de semences. Le choix des variétés n'étant pas pertinent (variétés importées d'Europe et non adaptées aux conditions d'agriculture de montagne), des tonnes de semences transportées d'Europe à prix fort ont finalement pourri dans les entrepôts.



Sierra Leone, 2003 : une ONG démarre un programme en eau et assainissement : si les besoins des populations sont correctement identifiés, les réponses techniques se sont avérées inadaptées (pompes trop chères, pour lesquelles les pièces détachées ne sont pas disponibles dans le pays, dalles de latrines trop lourdes et demandant trop de ciment) ce qui a entraîné d'importants surcoûts qu'il a été impossible de compenser.

Estimer les ressources nécessaires au projet de façon trop large est nocif car trop de ressources entraîne soit des difficultés d'absorption, soit des difficultés avec les bailleurs de fonds (au moment de rendre les sommes non dépensées), soit des largesses inconsidérées. Inversement, pas assez de ressources compromet l'atteinte des objectifs, entraîne des tensions, des choix parfois difficiles, voire dangereux.

Il faut donc trouver l'équilibre entre ce qui est essentiel, ce qui est utile, et ce qui est agréable à posséder, car rendant la vie et le travail plus faciles. De plus, l'estimation des ressources nécessaires peut s'avérer compliquée face à une situation fluide et changeante. Il est souvent difficile d'identifier ce qui doit être importé et ce qui se trouve sur place, surtout s'il y a des exigences de la part des bailleurs de fonds (aide conditionnée).

12. L'expertise des personnes et des équipes impliquées est adéquate



Caucase 1995 : une agence internationale initie un programme d'appui aux sanatoriums pour lutter contre la prévalence croissante de tuberculose multirésistante. Face à un programme techniquement difficile et politiquement sensible, l'agence décide d'investir majoritairement dans les ressources humaines et fait participer de grands spécialistes au programme.



Amérique centrale, 1999 : après le passage de l'ouragan Mitch, une ONG met en place un programme de reconstruction de l'habitat sans spécialiste sur le terrain. Il en résulte un travail de très faible qualité. Dans une autre zone, une agence fait accompagner son programme par un architecte, qui hélas n'a de références techniques qu'européennes. Ceci a induit une inadaptation des bâtiments, une perte de confiance de la part des populations et d'importants surcoûts pour la structure.



Balkans 1999 : une ONG démarre un programme de relance économique. C'est la première fois qu'elle travaille sur ce sujet. Mais ses contacts dans la région lui permettent d'identifier d'excellentes compétences locales et le projet est un succès.



Sierra Leone 2003 : une agence tente de lancer des programmes de réhabilitation psychosociale pour les ex- enfants soldats. L'absence de compétence dans ce secteur chez cette agence entraîne de nombreuses difficultés et une véritable question de légitimité, donc de crédibilité.

L'expertise mise à disposition pour un projet est l'une des clefs de voûte de sa réussite. En effet, des ressources humaines qualitativement inadaptées entraînent de nombreuses difficultés autour de la mise en œuvre du programme, ainsi que des problèmes parfois épineux de rela-

tion avec les populations et les autres parties prenantes. Ceci est valable à toutes les étapes de l'action. Mais c'est surtout lorsque les manques de compétence et d'expertise des personnes impliquées dans le diagnostic et dans la gestion des équipes sont importants que l'impact négatif est le plus fort.

13. Les allocations de temps pour les différentes phases sont adéquates



Gudjarat, Inde, 2001 : une grande organisation a voulu, pour gagner du temps, se passer de la phase de diagnostic de terrain et faire des propositions à partir d'un calcul théorique des besoins. Une partie importante de l'assistance mobilisée s'est trouvée ainsi non adaptée, ni en qualité, ni en quantité.



Afghanistan, 2002 : pour certains agences, la pression quotidienne de la visite des responsables du siège, des membres des conseils d'administration, des bailleurs de fonds et des journalistes a été très difficile à gérer. Les chefs de mission et coordinateurs techniques n'arrivaient plus à faire leur travail. Hélas, faute de moyens, rares sont les organisations qui ont pu s'adjoindre un chargé de communication, afin de dégager les opérationnels des tâches de relations publiques et leur permettre de s'impliquer complètement dans leur travail.



Somalie, 1996 : une organisation a voulu quitter la Somalie rapidement, sans se donner le temps qu'il fallait pour expliquer les causes et modalités de son départ, ni discuter avec le personnel somalien des conditions de son licenciement. L'impression créée a été que l'organisation allait partir en catimini. Ceci s'est terminé par une prise d'otages.

Se donner le temps, à toutes les étapes cruciales du projet, est essentiel. Au diagnostic, le temps est un investissement : « *Si vous pensez que la connaissance coûte trop cher, essayez l'ignorance* ». Lors de la mise en place du projet, les équipes travaillent souvent jusqu'à l'épuisement, ce qui entraîne découragement, rotation et parfois même insécurité. Le suivi demande souvent une capacité de « prise de distance », ce qui n'est pas possible quand les acteurs de terrain sont submergés de travail. La préparation et la mise en place d'une évaluation demande un certain temps, si on veut que cette dernière ait du sens et permette de tirer des leçons pertinentes et d'élaborer des recommandations opératoires. Des phases comme le retrait demandent autant de temps d'explication que le démarrage de l'action, ce qui est souvent négligé.

14. Le projet est compatible avec les ressources réellement mobilisées



Afghanistan, 2002 : suite au retour massif des réfugiés, les besoins en abris sont très importants et urgents. Pour répondre à cette demande, les acteurs importent des matériaux en bois (portes, fenêtres, poutres). Or, à l'arrivée en Afghanistan une partie des matériaux était de très mauvaise qualité, ou non traités. Face à cette constatation, le projet a dû s'adapter. D'une part, le bailleur de fonds a dû remplacer à ses propres frais les matériaux défectueux et d'autre part, les opérateurs du projet ont révisé le chronogramme du projet (nouveaux délais et activités de traitement du bois). Les abris devant être terminés impérativement avant l'hiver, l'opérateur a cherché des fonds auprès d'un autre bailleur. Avec ce cofinancement, l'opérateur a pu construire des abris supplémentaires, embaucher plus de personnel que prévu mais sur une durée plus courte pour terminer les travaux avant l'hiver.



République démocratique du Congo, 2003 : une association congolaise qui travaille en partenariat avec une ONG internationale s'engage dans un projet de relance agricole. L'acteur humanitaire international fait face à un important retard dans le deuxième versement prévu du budget. L'ONG locale ne pouvant pas arrêter ni retarder les engagements financiers doit utiliser ses fonds propres (très maigres) au détriment de la survie de sa propre structure, car les fonds étaient prévus pour les frais de fonctionnement.



Salvador, 1998 : un acteur humanitaire conçoit un projet d'infrastructure médicale avec le cofinancement de deux bailleurs de fonds (80 %) ainsi que de fonds propres (20 %). Les besoins étant urgents, l'acteur décide de commencer les actions avec ses fonds propres. Un mois après le début du projet, l'acteur reçoit la notification du refus du financement d'un des bailleurs de fonds (concernant 25 % du budget). L'identification des besoins et la conception des objectifs et résultats à atteindre étant déjà faits et communiqués, il est très difficile de redimensionner le projet. Finalement, l'acteur trouve un compromis, en augmentant de 10 % l'apport en fonds propres et en simplifiant l'approche du rendu (édifications plus modestes et demande de soutien de la population).



Algérie 2003 : les acteurs locaux bénéficiaires d'un programme international sont contraints de s'approvisionner en équipement informatique onéreux. Cela a amputé une partie importante du budget et réduit les activités initialement prévues.

Entre les prévisions lors de la conception d'un projet et les moyens réellement mobilisés, il y a souvent un écart. Il s'agit d'un phénomène courant dans les projets humanitaires. Or, ne pas adapter le projet aux ressources effectivement disponibles peut paralyser les activités et empêcher l'atteinte des objectifs, tout en entraînant le gâchis des ressources effectivement mobilisées et en créant éventuellement de fausses attentes auprès des populations. En outre, ne pas adapter le projet aux ressources disponibles peut créer des déficits financiers, des problèmes de trésorerie, voire la mise en danger de l'opérateur.

Critère J

« L'acteur a les capacités de gestion adaptées à la conduite du projet »

La gestion d'un projet humanitaire nécessite à la fois des compétences en management et une capacité opérationnelle (c'est-à-dire des ressources spécialement affectées aux actions du projet). Cette gestion influera grandement sur la qualité du projet. Un projet bien conçu, possédant les ressources financières et humaines adéquates mais mal géré (financièrement, en terme de planification, en capacité de gestion des conflits internes éventuels) ... peut aboutir à un échec total, ou en tout cas à un impact très en deçà des potentialités.

Répondre à ce critère signifie assurer l'adéquation entre le projet et les capacités de gestion de la structure.

Pour évaluer ce critère, des *indicateurs de résultat* peuvent être mesurés :

- écart entre le système de gestion mis en œuvre pour le projet et le système de gestion nécessaire pour assurer son déroulement efficace et transparent,
- écart entre la politique de gestion de sécurité nécessaires pour mener à bien le projet et celle effectivement respectée,
- écart entre le système de gestion des équipes nécessaire pour mener à bien le projet et le système de gestion des équipes observé.

Pour prévenir ou analyser d'éventuels dysfonctionnements à travers le cycle de projet, 6 composants sont proposés (J1 à J6) :

Indicateurs sentinelles :

- problèmes récurrents de trésorerie
- incidents liés au non-respect des engagements économiques avec les fournisseurs, partenaires ou employés
- incidents de sécurité sur les personnes, les infrastructures et les ressources du projet
- dysfonctionnement liés à la gestion des stocks (rupture ou pertes de stock, produits périmés ou inadaptés...)
- retards dans le programme liés à la chaîne d'approvisionnement
- dysfonctionnements liés à la gestion (disponibilité, allocation, approvisionnement en consommables, entretien) des infrastructures et des équipements (véhicules, matériel de construction, équipement médical, ordinateur, etc.)
- irrégularités ou difficultés dans la réponse aux obligations administratives et juridiques (dédouanements, visas, droit du travail, statut du personnel, immatriculations, assurances, etc.)
- taux importants de rotation de personnel
- problèmes de travail en équipe, conflits,
- tensions, mécontentement, plaintes...

J1. Les lignes de responsabilité pour la prise de décisions sont définies



Irak, avril 2004 : les attaques des forces d'occupation américano-britanniques et les incursions des groupes qui soutiennent Saddam Hussein s'intensifient : des attentats à la voiture piégée, des attaques au siège du CICR et des Nations Unies, des enlèvements qui ciblent la population étrangère...

Certains acteurs humanitaires décident de rester sur le terrain. Puisqu'il s'agit de leur sécurité, le personnel humanitaire qui reste doit savoir clairement qui est responsable de cette décision et, par extension, qui pourra éventuellement prendre une décision d'évacuation, de clôture ou de changement d'approche du projet. Ainsi, s'il y a des doutes ou des questions, il saura à qui s'adresser.

D'autres acteurs décident d'évacuer et de fermer leurs programmes. Savoir qui est responsable de cette décision implique aussi de poser les responsabilités de la décision, en termes de besoins non satisfaits, de protection des populations et des collaborateurs locaux, etc.




Lors du rapatriement médical du Chef de mission, l'équipe d'une ONG en Irak s'est trouvée sans remplaçant direct immédiat. Quelques semaines plus tard, la situation de sécurité se dégrade. L'absence du Chef de mission a rendu plus difficile, plus conflictuelle et plus lente la prise de décision concernant l'évacuation (abordée à répétition pendant toute la période des bombardements de Bagdad). En absence du responsable direct et d'un système de « relève », le processus de prise de décision a été très douloureux.





Éthiopie, 2000 : les besoins identifiés sont beaucoup plus importants que les capacités de l'acteur. Il faut choisir une zone et un type de population à aider. Les enfants souffrent de malnutrition et de déshydratation sévère qui les amèneront à la mort s'ils ne sont pas traités. Choisir ceux qui seront bénéficiaires de l'aide, c'est aussi choisir ceux qui ne le seront pas ! Pour l'équipe qui réalise la conception du projet, il est important de connaître les mécanismes de prise de cette décision et dans quelle mesure ils en sont responsables.


Clarifier les lignes de responsabilité est important à plusieurs titres. Les personnes ont besoin de savoir qui est responsable des grandes décisions qui affectent leur avenir (initier un programme, arrêter une mission ou une action, changer l'approche de façon radicale). Notamment, la décision de partir ou de rester sur certains terrains implique une prise de position de la part des acteurs concernés. Trop souvent, les équipes qui partent ne savent pas sur quelles bases cette décision a été prise ni à qui s'adresser en tant que « responsable principal » du choix. Ce vide d'information est pour eux une source de stress. De plus, la rotation du personnel, et notamment celle des Chefs de mission, peut amener à des pertes de souplesse du projet, ainsi qu'à une absence de « responsabilisation » des décisions. Or dans un moment de crise, l'avenir du projet et la sécurité des équipes peuvent dépendre de la vitesse et de l'efficacité des prises de décisions.


J2. La gestion des équipes permet de mener à bien le projet


 Guinée forestière, 2003 : un acteur international a changé l'intégralité de son équipe expatriée. L'équipe sortante et l'équipe entrante se sont retrouvées et ont travaillé ensemble pendant un mois. En interne, grâce aux descriptions des postes et aux rapports de passation de « l'équipe sortante », les responsabilités des actions ont bien été transférées, ainsi que les processus administratifs. Sur le terrain, la population parlait du « groupe d'avant » et du « groupe de maintenant » comme s'il s'agissait de deux acteurs. Au début, en voyant le départ massif du personnel, ils craignaient que l'acteur ne les « abandonne ».

 Afghanistan, 2004 : une ONG a réduit le nombre de son personnel national. Peu de communication et de préparation ont accompagné cette réduction, provoquant une ambiance très tendue à l'intérieur de l'équipe qui restait en place.

 Salvador, 2003 : une ONG met en place un programme de prévention des risques. A la clôture du projet, tous les bénéficiaires et « animateurs » ont participé à une cérémonie de remise de diplômes qui certifient leurs connaissances en préparation aux catastrophes. La participation du personnel national a aussi été reconnue.

 Kasai, RDC 2004 : un acteur humanitaire a vu le départ précipité du Chef de mission. Très vite, au siège, un nouveau professionnel a été embauché. Dès son arrivée sur le terrain les problèmes sont apparus. En effet, des membres de l'équipe s'attendaient à ce que ce poste leur soit proposé et ont donc accepté avec difficulté la décision du siège.

 Goma, RDC 2002 : suite à l'éruption du volcan Nyiragongo, une organisation envoie une équipe pour réaliser une mission exploratoire. Ceci a été vécu comme une intrusion par l'autre équipe de la même organisation, déjà installée sur la zone depuis longtemps. Celle-ci devait partager le logement ainsi que les ressources logistiques (voiture, téléphone, radios...) au détriment des activités du projet déjà en fonctionnement. Il a fallu une réunion « d'urgence » afin de clarifier les interfaces entre les deux équipes et mieux gérer les questions relationnelles.

 Un acteur humanitaire constitue une équipe de projet avec des personnes sous statuts différents : certains des membres de l'équipe sont des salariés, d'autres sont volontaires et reçoivent des indemnités. Le personnel national est quant à lui, assujéti au code du travail national et donc bénéficie d'un faible salaire. Des tensions sont vite apparues au sein de l'équipe, notamment au vu des responsabilités assignées à chacun et des statuts.

 Sénégal : un acteur humanitaire met en place un projet en partenariat avec un acteur sénégalais de développement. Un document de projet est rédigé, mais les responsa-

bilités précises des différents acteurs et de chaque membre des équipes n'y sont pas renseignées. Lors de la mise en œuvre, de nombreux problèmes relationnels apparaissent car les activités n'avaient pas été dûment déléguées. De plus, des membres de l'équipe, ne comprenant pas leur apport aux objectifs du projet, ont démissionné.

Chez l'acteur local, le désengagement de l'acteur humanitaire international a été mal vécu. Ils se sont sentis abandonnés et ils ne comprenaient pas leur rôle au sein du projet mené en partenariat.

Evidemment, tout acteur humanitaire sait combien « une bonne équipe » = « un bon projet ». L'équipe du projet est « le visage du projet ». Il transmet « l'état d'âme du projet » aux partenaires comme aux populations affectées. Si le succès de l'action dépend du « qui compose l'équipe » (qualifications techniques, expérience), il dépend aussi du « comment est gérée cette équipe », de la bonne synergie qui se crée (équilibre personnel national /expatriés, complémentarité plus que concurrence, personnalité ...) et de la motivation autour du projet.

J3. Le système de collecte et de traitement de l'information est adapté à la conduite du projet



Angola, 1995 : une ONG avait mis en place un processus long et coûteux d'enquêtes nutritionnelles. Des équipes avaient pesé et mesuré des centaines d'enfants. Leur conclusion sur l'arrivée d'une crise alimentaire a été publiée à trois semaines du début d'une excellente récolte de sorgho.



Afghanistan, 2002 : une ONG a mis en place un système d'enregistrement des symptômes, diagnostic et prescriptions dans ses cliniques de district. L'information produite par ce système qui été assez consommateur de temps n'a jamais été réellement utilisée. Sinon ceci aurait permis de repérer des problèmes majeurs de liens entre diagnostic et prescription.



Colombie, 2002 : dans une zone très dangereuse et difficile d'accès, une agence humanitaire a mis en place un système léger de collecte des informations définies comme les plus pertinentes par les communautés. Ceci a permis une très grande réactivité.



Sierra Leone 2003 : la mise en place du « Centre d'information humanitaire » rend l'accès à des informations déjà en partie traitées de façon de plus en plus rapide et efficace.



Afghanistan, 2004 : un tremblement de terre a eu lieu dans le Badakshan en avril 2004 très tôt le matin. Quelques heures après, les cartes complètes, avec recensement des populations de la zone, étaient disponibles sur un site Internet.

L'information est souvent et de plus en plus pléthorique. Faire un tri pour pouvoir prendre des décisions adaptées est devenu un des enjeux de la gestion de projet. Savoir mettre le curseur entre le « bon à savoir » et le « besoin de savoir », définir le « niveau d'ignorance optimale », est un des enjeux de la gestion des informations. L'information constitue sans doute autant le nerf de la guerre et une des clés de la qualité de l'intervention, que l'accès aux ressources financières et humaines.

J4. La gestion administrative, financière et logistique est efficace et transparente



Sierra Leone, 2003 : une agence est confrontée à des difficultés d'approvisionnement de ses bases de terrain. Un spécialiste logistique est envoyé pour analyser l'ensemble des procédures d'achat, de stockage et de transport. Il repère plusieurs vices : c'est la même personne qui commande les achats et signe les chèques. C'est la même personne qui suit les achats et gère les stocks. L'identification des points où des conflits d'intérêt entraînent des risques de détournement a permis de réaliser d'importantes économies et de gros gains en efficacité.



Ex-Zaïre, 1996 : dans les camps de réfugiés, les retards de paiement des indemnités des personnels nationaux travaillant avec une ONG ont entraîné des problèmes de sécurité. A l'origine du problème on trouvait des restrictions sur les transferts d'argent liquide à travers la frontière. Ceci n'avait pas assez été expliqué aux personnels concernés.





Colombie, 1993 : une petite ONG s'occupant d'enfants des rues est incapable de présenter des comptes financiers clairs. Ceci entraîne un audit quelques années plus tard, débouchant sur des sanctions pour les dirigeants.


Ces questions de gestion administrative ne sont pas secondaires. Des équipes sans équipement ou matériel liés au programme sont très vite déconsidérées. Elles ne peuvent en tout cas pas efficacement porter assistance aux populations. Une mauvaise gestion logistique peut entraîner, outre la paralysie des programmes, des incidents de sécurité pour les équipes, voire un arrêt des financements, lié à une perte de confiance de la part des bailleurs de fonds.


De plus, rendre des comptes sur l'utilisation des fonds est une obligation légale vis-à-vis des bailleurs de fonds. C'est aussi une obligation morale vis-à-vis des donateurs privés et contribuables. Le non-respect des normes fiscales et administratives du contexte où l'on travaille est inadmissible et tout simplement illégal.

J5. Les risques pesant sur les biens matériels sont identifiés, pris en compte et suivis

 Colombie, 1999 : un acteur humanitaire commence le processus de désengagement du projet. Dès que le départ des équipes a été annoncé, des petits incidents ont eu lieu : disparition des pièces détachées, petit « incendie » dans un entrepôt, cambriolage de voitures, etc. En effet, l'acteur mettait en place un programme qui incluait le recueil de témoignages sur la violence et son rapport venait d'être publié.


 RDC, 2002 : un acteur met en place un programme de relance agricole. Il distribue du bétail aux familles habitant dans des villages reculés. La première distribution a disparu très rapidement suite à des incursions rebelles qui saccageaient le cheptel. La nouvelle approche mise en place par l'acteur a été de mettre en place l'élevage de poissons et petit élevage (léporidé, aviaire). Etant plus difficiles à chasser, les incursions rebelles n'ont pas saccagé les nouveaux bétails.


 Afghanistan, 2002 : dans une zone rurale reculée, un acteur humanitaire a confié la gestion de la surveillance des stocks de matériaux aux populations bénéficiaires du projet. Une personne a été choisie pour recevoir le stock sur son terrain alors que les autres bénéficiaires se relayaient pour en assurer la garde. Les populations assurent le contrôle social parce qu'elles sont sensibles à l'utilité du projet, que les matériaux leur sont directement destinés. De plus, la forte cohésion sociale et le « contrôle de chacun par tous » dans cette zone font que tout détournement aurait été visible, donc quasi impossible.


 Afghanistan, 2002 : les centres de santé installés dans des régions stratégiques pour la transformation et/ou la consommation de drogues impliquent que d'importantes mesures de sécurité sont prises pour contrôler les pertes de produits qui pourraient éventuellement être utilisés pour ces fins (alcool, cétones, médicaments anxiolytiques...).


Etre vigilant sur ces risques est important car l'intervention dans un contexte marqué par la rareté ou l'absence de certains biens peut transformer des actions humanitaires en facteurs de déstabilisation. En effet, certains produits revêtent une importance stratégique, ce qui en fait des cibles attractives (biens bloqués en douane ou réinvestis dans les conflits tels que certains aliments, des radios ou des pièces détachées). En outre, l'analyse de ces risques peut être déterminante dans la décision de s'engager dans un projet. Par la suite, suivre et réactualiser l'analyse des risques est un exercice permanent dans ces situations instables. Notamment, lors de la clôture des missions, les biens utilisés par les acteurs peuvent susciter la convoitise de certains groupes.

J6. Les risques pesant sur les équipes sont identifiés, pris en compte et suivis

 Burundi, 1998 : une organisation burundaise travaillant autour de Bujumbura se sert d'un indicateur spécifique et réactif pour juger du niveau d'insécurité des collines dans lesquelles elle intervient : si les vendeurs de charbon descendent des collines au petit matin, les routes sont sécurisées et praticables. Dans la négative, elle retarde ses déplacements dans cette zone.

 Bosnie, 1992-1995 : une étude portant sur les causes de décès du personnel expatrié présent en ex-Yougoslavie durant la guerre démontrera que la principale cause de mortalité est... les accidents de voiture.

 Irak, 2003 : un acteur humanitaire international maintient ses projets en Irak, malgré la guerre et toutes les difficultés opérationnelles qui en découlent. Les équipes d'une zone particulièrement dangereuse contestent cette décision, d'autant plus qu'elles ne perçoivent pas l'impact de leur présence. Elles questionnent le siège sur les limites de leur présence compte tenu du contexte sécuritaire. Faut-il rester à tout prix, même si la présence ne se justifie pas par des résultats concrets ? A partir de quel niveau d'insécurité ou de quel type d'incident la structure décidera-t-elle de partir ?

 Uvira, est-Zaïre, 1996 : lors de l'évacuation des équipes expatriées de la zone, une manifestation est organisée par l'une des parties au conflit pour bloquer le départ du convoi vers l'aéroport. Les gardes armés protégeant le convoi d'expatriés font feu sur le groupe de manifestants, provoquant la mort de deux civils zaïrois...

Ces questions de sécurité du personnel humanitaire sont évidemment de première importance. Il s'agit dans bien des cas d'une question de vie ou de mort... qui engage la responsabilité des individus et des organisations humanitaires. De plus, un incident grave conduit le plus souvent à une suspension des programmes et donc de l'assistance portée aux populations affectées. Enfin, cela peut influencer sur l'ensemble de la stratégie choisie : le type de bailleur de fonds, le type de besoin ciblé, le type d'activités, le type de ressources utilisées, etc.

Critère K

« L'acteur utilise les ressources de façon optimale »

Utiliser les ressources de façon optimale est un critère de qualité qui rejoint l'efficacité. Les ressources n'étant pas extensibles, et les besoins toujours importants, utiliser au mieux les ressources disponibles est une question de responsabilité face aux populations et de transparence face aux donateurs.

Un projet qui répond efficacement à des besoins mais en « gaspillant » les ressources, ou de façon inefficace, aurait perdu l'opportunité de répondre de façon plus approfondie aux besoins d'un groupe donné ou de servir une population plus importante. Il aurait perdu en terme de qualité et pourrait être remis en question, tant par les populations que par les financeurs (publics ou privés).

Pour évaluer ce critère, des *indicateurs de résultat* peuvent être mesurés :

- écart entre les besoins ou populations ciblés par le projet et les besoins ou populations qui pourraient être couverts,
- existence de solutions moins chères (en temps, en argent, en souffrance, etc.) pour le même impact.

Indicateurs sentinelles :

- phénomène de « saupoudrage » de l'aide sur les besoins des populations (réponse très en deçà des besoins, action éparpillée, sans réflexion stratégique sur l'ensemble)
- phénomène de « concentration excessive » des ressources du projet sur certains besoins ou certains groupes de population

Pour prévenir ou analyser d'éventuels dysfonctionnements à travers le cycle de projet, 3 composants sont proposés (K1 à K3) :

K1. La stratégie choisie permet un impact optimal

Dans cette réflexion sur l'efficacité, il ne faut pas tomber dans le simple rapport coût/nombre de personnes bénéficiaires. Il ne prend pas en compte les questions d'appropriation et de durabilité.




Sud-Soudan, 1989 : pour répondre à d'importants besoins alimentaires, la plupart des acteurs ont mis en place des programmes de distribution alimentaire. Une organisation a conçu un programme de vaccination du cheptel d'un village. Ce projet a permis aux populations de satisfaire les besoins alimentaires d'une façon plus durable que les distributions, et à un moindre coût.



Angola, 1996 : le dilemme entre transport à faible coût par la route mais dans des zones minées ou dangereuses, et par pont aérien très coûteux a dû être tranché en faveur de la seconde option. Malgré ses avantages, la première se révélait quasi-infaillible. Mais évidemment le coût de la tonne distribuée était très élevé, ce qui posait de nombreuses questions.




Afghanistan, 1999 : les organisations d'aide médicale mettent en place des programmes qui nécessitent d'importantes quantités de perfusions. Deux stratégies étaient alors possibles : importer les perfusions (coûteuses et avec d'importantes contraintes logistiques) ou construire un laboratoire pour la préparation de l'eau distillée.


 Nicaragua, 2000 : à la suite de l'ouragan Mitch, environ cent familles paysannes ont perdu leurs maisons suite à un glissement de terrain. Un acteur reçoit de très importants dons privés destinés exclusivement à ces familles. Le projet conçu pour ces familles prévoit la construction d'une zone pavillonnaire moderne pour les reloger. Le coût moyen de chaque maison et des services (eau, assainissement, routes, électricité, parking) revient à 20 000 US\$ par famille, soit 35 années de revenus d'une famille. Rapidement, la plupart des maisons ont été revendues (malgré les restrictions à la revente) : ce type d'habitat ne correspondait pas à leur mode vie et la revente des maisons leur permettait de disposer d'un capital financier.

Réfléchir sur l'efficacité pour avoir un impact optimal est important, afin que la couverture des besoins soit la meilleure possible (quantitativement et qualitativement), que l'action puisse éventuellement avoir un effet à long terme. Cela peut constituer un argument de choix privilégié par les bailleurs de fonds. Théoriquement, cela amène à penser « économe », ce qui peut faciliter l'appropriation du projet par les populations.

K2. La couverture des besoins est la meilleure possible

On entend par « couverture la meilleure possible » non pas nécessairement la « plus large possible » mais celle qui répondra au mieux aux besoins ciblés.

 Salvador, 2001 : suite aux tremblements de terre qui ont détruit 25 % des logements du pays, la plupart des acteurs humanitaires arrivés sur place ont conçu des projets de distribution d'abris temporaires en kit. Par souci de couvrir au mieux les besoins du plus grand nombre, les questions de la qualité de cette couverture ont été délaissées. En effet, la grande majorité des familles qui avait perdu leur maison a reçu une aide. Néanmoins, les abris étant trop petits pour une famille moyenne, ils ne garantissaient pas l'intimité au sein des ménages. Avec des matériaux de récupération, les familles ont construit d'autres abris sur leur parcelle ou agrandi les abris existants. Cela a conduit à une « bidonvillisation » d'une partie du pays.

 Angola, 1996 : des organisations mettant en œuvre des programmes alimentaires étaient confrontées au dilemme suivant : assurer une distribution pour le nombre le plus élevé possible de personnes (quitte à réduire le nombre de calories par personne) ou augmenter la ration pour un nombre limité de bénéficiaires, sachant que les risques de redistribution étaient de toute façon très présents.

 Colombie, 2001 : un programme de micro-crédit a été mis en place pour aider l'ensemble des déplacés internes qui désiraient en bénéficier. Chaque bénéficiaire rece-

vait une somme fixe prédéfinie, quel que soit son projet et la zone où il désirait développer son activité. Au final, la somme allouée s'est avérée trop petite dans beaucoup de contextes. Les crédits ont été utilisés pour d'autres fins : combler les besoins de base, notamment dans les zones urbaines où le coût de la vie est élevé.

Cet élément est important par respect des personnes dans le besoin et pour éviter un saupoudrage de l'aide qui n'aurait aucune efficacité, notamment en terme d'impact sur la résilience des populations.

K3. Les ressources disponibles sont utilisées et mobilisées de façon raisonnée



Guinée 2003 : dans les camps de réfugiés et les villages, les centres de santé mis en place par les acteurs humanitaires sont gérés par du personnel recruté localement. Cela est moins coûteux pour le projet car ces médecins et infirmiers disposent de l'expertise nécessaire ainsi que d'une connaissance fine de la culture et de la langue.



Colombie 2001 : dans la zone d'Atrato Medio, les populations locales manifestent leur mécontentement à l'égard de certains acteurs internationaux qui ont préféré embaucher exclusivement du personnel expatrié pour leurs programmes d'urgence. Or, il y a dans cette zone un taux très élevé de chômage et du personnel disponible avec les qualifications requises pour ce type de projet.



Angola 2003 : des acteurs internationaux ont décidé d'acheter localement les ressources nécessaires pour mener à bien leurs projets. Ceci avait pour objectif la relance de l'économie locale. Cependant, l'offre des acteurs étant très importante et les prix des achats non négociés, cela a provoqué une inflation qui a rendu un certain nombre de produits non accessibles à la population et à d'autres ONG.

Utiliser au mieux les ressources disponibles, de façon raisonnée, peut faciliter l'intégration du projet dans son contexte. En effet, dépenser de l'argent de façon injustifiée ou non raisonnée peut provoquer frustrations et incompréhension de la part des populations ou des autres acteurs de la zone. Quand cette réflexion conduit à utiliser des ressources locales, cela peut faciliter la relance économique, ce qui en situation de sortie de crise, est un enjeu majeur. Enfin, en étant économe, on bénéficiera de plus de ressources pour d'autres actions ! Les fonds pour l'aide humanitaire n'étant pas extensibles et les besoins toujours plus importants, il y a une question morale dans l'utilisation raisonnée des ressources disponibles.

Critère L

« L'acteur utilise les leçons tirées de l'expérience »

Utiliser les leçons tirées de l'expérience est un critère de qualité central. C'est celui qui permet d'aborder les questions de qualité sous l'angle encourageant de l'Amélioration Continue de la Qualité. La Qualité n'est jamais atteinte, les critères sont des valeurs ambitieuses et c'est le chemin vers ces critères qui constitue la démarche-qualité. Mais cela n'est possible que si l'acteur tire les leçons de son expérience (et éventuellement de celle des autres si elle est partagée) et qu'il les réinjecte dans ses modes de fonctionnement. En un mot, que si l'acteur est « apprenant ».

En effet, commettre une erreur peut être source d'apprentissage si l'on s'en donne les moyens. Mais inversement, répéter les mêmes erreurs peut compromettre gravement la qualité du projet dans son ensemble. « *Errare humanum est, perseverare diabolicum*⁽³⁰⁾ ». La démonstration des capacités d'apprentissage d'une organisation mettant en place les programmes est une des bases fondamentales de l'établissement de la confiance entre celle-ci, les populations et les autres parties prenantes (y compris les donateurs).

Pour évaluer ce critère, un *indicateur de résultat* peut être mesuré :

- persistance prolongée de dysfonctionnements (ayant un impact fréquent et/ou sérieux) pourtant connus par l'équipe, l'organisation ou le secteur.

Pour prévenir ou analyser d'éventuels dysfonctionnements à travers le cycle de projet, 3 composants sont proposés (L1 à L3) :

Indicateurs sentinelles :

- mécontentements (sentiment de lassitude, découragement) ou perte de confiance au sein des équipes, des partenaires et/ou des populations liés à la non-correction ou répétition d'erreurs
- déperditions répétitives en énergie, en temps, en argent pour « récupérer » des erreurs commises plusieurs fois
- répétition des erreurs commises dans d'autres programmes chez le même acteur ou des erreurs « classiques » du secteur

L1. L'acteur documente le projet

On entend par « documentation du projet » le système qui permettra :

- de piloter le projet (la mémoire vive disparaît avec les changements d'équipes et les successeurs doivent disposer de l'historique de l'action),

30. L'erreur est humaine, persévérer dans l'erreur est diabolique.

- de rendre compte au siège, aux bailleurs de fonds, etc.
- d'évaluer,
- d'apprendre.

Au niveau de l'institution : la mémoire institutionnelle d'une organisation se construit sur la durée, en accumulant progressivement, projet par projet, les informations utiles à l'apprentissage.



Salvador, 1992 : une ONG mène plusieurs projets différents. Certains d'entre eux sont financés par des bailleurs de fonds institutionnels et sont décrits dans les documents de projet initiaux. Les autres sont financés sur fonds propres et ne font l'objet d'aucune documentation. Au changement du Chef de mission, le remplaçant ne trouve à son arrivée qu'une seule page rédigée par son prédécesseur resté deux ans en poste. Le temps et l'énergie pour récupérer une partie seulement des informations nécessaires à la compréhension et à la conduite des projets ont été considérables.



Angola, 1997 : une ONG intervient depuis plusieurs années dans le conflit angolais sur plusieurs types de projets. L'équipe en place se questionne sur le sens actuel des actions compte tenu de l'évolution du contexte. Malgré ses diverses recherches et lectures de documents de projets contractuels, elle ne trouve pas la justification profonde de la présence de la structure ni les argumentaires sur le type d'approche privilégié. Le siège n'est pas en mesure non plus de répondre à ces questionnements. L'équipe se démobilise, ne trouvant pas le sens de son action ni de sa présence.



Guinée, 2003 : le changement complet d'une équipe n'a pas induit de problèmes grâce à un système de documentation complet portant aussi bien sur les engagements contractuels des projets que sur leur historique et leurs procédures logistiques. Quelques semaines plus tard, une évaluation externe recevait réponse à toutes les questions posées et confirmait le bon fonctionnement des projets.

Documenter le projet est une des conditions nécessaires à l'apprentissage. En effet, les paroles s'envolent, les écrits restent. C'est le seul moyen de remédier au moins partiellement à la perte de mémoire liée aux changements fréquents d'équipes. Ceci est important car le personnel national est souvent sollicité pour combler les lacunes de documentation, ce qui est quelques fois très délicat pour lui, voire lassant.


L2. L'acteur tire les leçons de l'expérience


« *Errare humanum est, perseverare diabolicum* »

Plusieurs exercices permettent de tirer les leçons de l'expérience :

- des temps de réflexion collective (réunions d'équipe),

- des temps d'auto-évaluation,
- des évaluations formelles (externes ou en interne, participatives ou non) en cours de projet, en fin de projet et éventuellement après la fin du projet (évaluation d'impact).


 Amérique centrale, 1998-2001 : un acteur humanitaire international se lance dans la reconstruction d'habitats pour les victimes des catastrophes naturelles. Il y investit beaucoup d'énergie, d'argent, de temps. Malgré cela, les maisons sont revendues au bout de quelque temps. Une évaluation externe et une réflexion en interne aboutissent à la conclusion suivante : l'expertise nécessaire à ce type de projet n'est pas réunie au sein de la structure et ce n'est pas son mandat. Sa valeur ajoutée se situe ailleurs et elle abandonne ce genre de programmes.

 Sénégal, 1990 : un projet de maraîchage pour les femmes souffre d'une très faible participation aux activités, malgré leur satisfaction de varier l'alimentation avec des légumes et de compléter leurs revenus. Une évaluation externe met en lumière qu'après le décès de deux enfants dans le village par manque de surveillance, elles ont du mal à se dégager de leur charge parentale pour venir travailler aux jardins. Une garderie collective est mise en place pour remédier à ce problème.

Tirer les leçons de l'expérience est important, car si les populations peuvent accepter des erreurs, les acteurs humanitaires ont une « obligation morale » d'en tirer les leçons pour ne pas les reproduire. De plus, on peut toujours tirer des leçons d'une expérience difficile, ce qui est la seule façon de donner un sens aux difficultés rencontrées.

L3. L'acteur utilise les leçons tirées

On entend par « leçons tirées » tout type d'expériences capitalisées au sein des organisations. C'est l'accumulation et l'utilisation de toutes ces leçons qui permettent, à terme, d'améliorer les pratiques humanitaires.

 Années 80-90 : les distributions alimentaires gratuites en période de crise, mal ciblées dans le temps, dans l'espace et au sein de la population, ont conduit à une déstabilisation des économies locales et notamment à un appauvrissement des producteurs locaux. A force de se répéter, ce mécanisme a fini par être connu, compris, publié et intégré. Aujourd'hui, on observe rarement ces distributions gratuites et peu ciblées. Cependant, dans certains contextes elles existent encore : il ne suffit pas de connaître les leçons, encore faut-il les utiliser effectivement.

 Salvador, 2001 : suite à l'ouragan Mitch, de nombreux acteurs développent des projets de reconstruction d'habitats. Des capitalisations d'expériences de l'ensemble de

ces actions (1999-2001) mettent à jour un certain nombre d'écueils à éviter. Pour répondre aux besoins de reconstruction suite aux séismes de janvier 2001 au Salvador, une des ONG ayant participé à l'exercice de capitalisation d'expériences revoit son approche stratégique. Utilisant les leçons tirées de « post-Mitch », elle reconstruit des habitats sans répéter les mêmes erreurs. Elle améliore significativement la qualité du service rendu aux populations.

Utiliser les leçons tirées de l'expérience permet d'éviter la répétition des erreurs et d'améliorer ainsi la qualité de l'aide pour les populations. Cela permet d'accroître l'expertise, la crédibilité et l'image de l'ONG ainsi que la motivation de ses équipes expatriées et nationales.

Utilisation de la rose des vents pour le pilotage de projet

Logique interne du COMPAS Qualité pour le pilotage des projets : des critères aux questions clés

Les douze critères définis dans la première partie constituent un ensemble cohérent qui décrit la qualité des projets de façon générale. C'est un « idéal à atteindre » et il est clair que pour ceux qui connaissent les difficultés du terrain, cet idéal semble presque utopique... Et pourtant c'est ce qu'attendent les populations, ce vers quoi tendent les efforts des individus et institutions engagés dans les programmes, ce que les donateurs peuvent espérer soutenir par leurs contributions. Mais le principe de *l'amélioration continue de la qualité* nous enseigne que la qualité n'est jamais atteinte et que c'est la démarche suivie pour y tendre qui importe. La rose des vents ne doit pas démobiliser, bien au contraire, elle doit motiver les acteurs et guider leur réflexion.

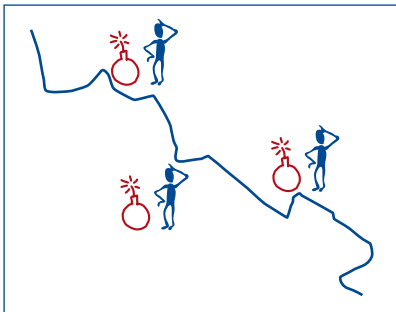
Guider leur réflexion pour mettre en œuvre un projet qui réponde à ces critères (fonction pilotage) signifie donc que ce référentiel n'est pas seulement là pour évaluer un projet à la fin de sa mise en œuvre. Bien au contraire, l'histoire de la qualité dans d'autres secteurs nous montre combien le principe de l'assurance qualité est bien plus efficace et pertinent que le contrôle de qualité.

Le principe de l'assurance qualité est un principe déjà ancien, dont une des premières formulations revient, dès 1949, au colonel Murphy, ingénieur dans l'armée de l'air américaine. Suite à des expériences malheureuses dans son travail de recherche, il devait constater que : « s'il existe deux ou plusieurs manières de faire quelque chose, et que l'une de ces manières est susceptible de se solder par une catastrophe, on peut être certain que quelqu'un se débrouillera pour la choisir ». Une formulation plus triviale et directe du même principe dit : « tout ce qui peut aller de travers... ira de travers » ; en France, nous parlons volontiers du principe de la tartine de beurre... qui tombe presque toujours du mauvais côté... d'autant plus souvent que la moquette vient d'être changée !

Ces observations pleines d'humour et d'amertume ont conduit à réaliser un saut qualitatif prodigieux dans tous les processus industriels, en faisant passer la démarche Qualité du concept de « contrôle Qualité », contrôle en fin de chaîne de production, au concept d' « Assurance Qualité » : mieux vaut prévenir que guérir. L'Assurance Qualité est le fondement du système de certification Qualité le plus répandu au monde, le système ISO 9000.

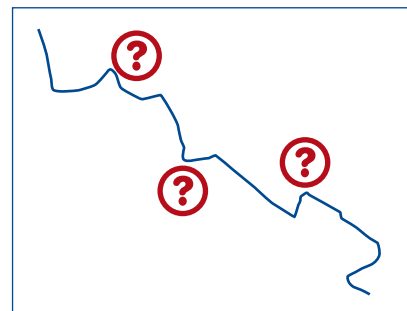
*Extraits du discours d'introduction du Docteur Hugues Maury
Conférence de présentation du COMPAS Qualité, Paris, 23 juin 2004*

Le principe de l'assurance qualité est simple : il s'agit, dans un premier temps, de repérer dans un processus, tout facteur qui peut et doit être maîtrisé, pour prévenir un ou plusieurs risques identifiés. Ces facteurs sont appelés « points critiques », car leur non-prise en compte peut entraîner des erreurs, des oublis, des risques pour les personnes ou pour le projet. Dans un deuxième temps, on prévient les dysfonctionnements et la non-qualité par des dispositions, des actions, s'appliquant aux points critiques.



On peut décrire le cycle d'un projet humanitaire comme une route tortueuse, avec des virages dangereux, des passages difficiles, qui sont autant de points critiques : si on rate ces virages, on risque de rentrer dans un mur ou de tomber dans un ravin.

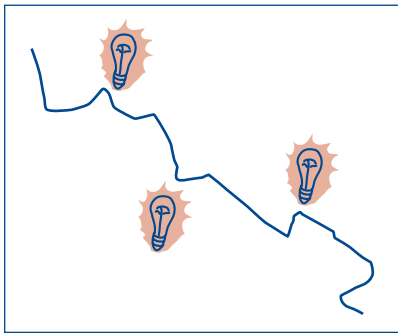
En général, le principe de l'assurance qualité conduit à la formulation de prescriptions face à chaque point critique. Ceci convient dans des situations où l'environnement est relativement stable, prévisible, régulier, autorisant une activité relativement répétitive.



A l'évidence, dans les contextes où intervient l'assistance humanitaire cette forme prescriptive n'est pas adaptée et c'est la méthode du questionnement qui paraît convenir.

En effet, il n'y a pas qu'une seule manière de fournir de l'eau potable, ou de prévenir la malnutrition, ou de reconstruire une maison détruite ; chaque situation est unique et singulière, car les caractéristiques de la population à aider, de l'environnement, des ressources disponibles, sont toujours singulières.

Aussi, le COMPAS Qualité ne décrit pas ce qu'il convient de faire pour répondre à un besoin et atteindre un résultat déterminé, il n'apporte aucune réponse « préformatée » ; il procède par questionnement, à différents moments du cycle de projet, considérés comme critiques.



Les questions concrètes posées aux équipes fonctionnent comme des phares qui éclairent une situation, ou comme des balises qui alertent sur des difficultés particulières et permettent de se repérer. Ces questions favorisent la réflexion et l'apprentissage en équipe, permettent de fonder les décisions et les réponses pour l'action. L'expertise de la réponse, nécessairement singulière, repose sur l'expérience et le professionnalisme de l'équipe menant le projet.

Il s'agit donc de prévenir la non-qualité par des questions clés posées face à chaque point critique tout au long du cycle de projet : c'est la fonction pilotage du COMPAS Qualité.

Pour cela, ce référentiel de douze critères devait être « opérationnalisé » afin de devenir une aide au pilotage des projets. Comme décrit dans la première partie, chacun des critères est constitué de plusieurs composants. Ces composants correspondent à « ce qu'il est conseillé de faire ou de prendre en compte » pour guider le projet vers le critère de qualité concerné. Ces composants sont donc des traductions opérationnelles des critères auxquels ils sont liés et sont traités à plusieurs moments du cycle de projet. Ainsi, pour que le projet réponde à un besoin démontré (critère A de la rose des vents), il faut que les besoins soient identifiés et suivis (premier composant du critère A), ce qui se traduit par des actions concrètes lors du diagnostic, de la conception et du suivi du projet.

Ces composants sont liés à un groupe de questions clés⁽³¹⁾, issues de l'analyse des points critiques effectuée sur le terrain. Chaque question, liée à un moment particulier du cycle de

31. L'ensemble des questions clés liées à chaque phase du cycle de projet se trouve dans le CD-Rom joint au guide Synergie Qualité.

projet construit peu à peu la check-list de questions pour chacune des phases du projet, depuis la phase préliminaire jusqu'à la clôture du projet.

Ce tableau constitue la matrice du COMPAS Qualité (disponible sur le CD-Rom dans la rubrique *Documents à imprimer*).

Critères	Éléments descriptifs	Questions clés	T0	T1	T2	T3	T4
Critère A	Composant A1	« question à T0 »	X				
		« question à T2 »			X		
		« question à T4 »					X
	Composant A2	« question à T1 »		X			
		« question à T2 »			X		
	Composant A3						
Critère B	...						

Les phases du cycle de projet :

0 : phase préliminaire

T1 : diagnostic

T2 : conception

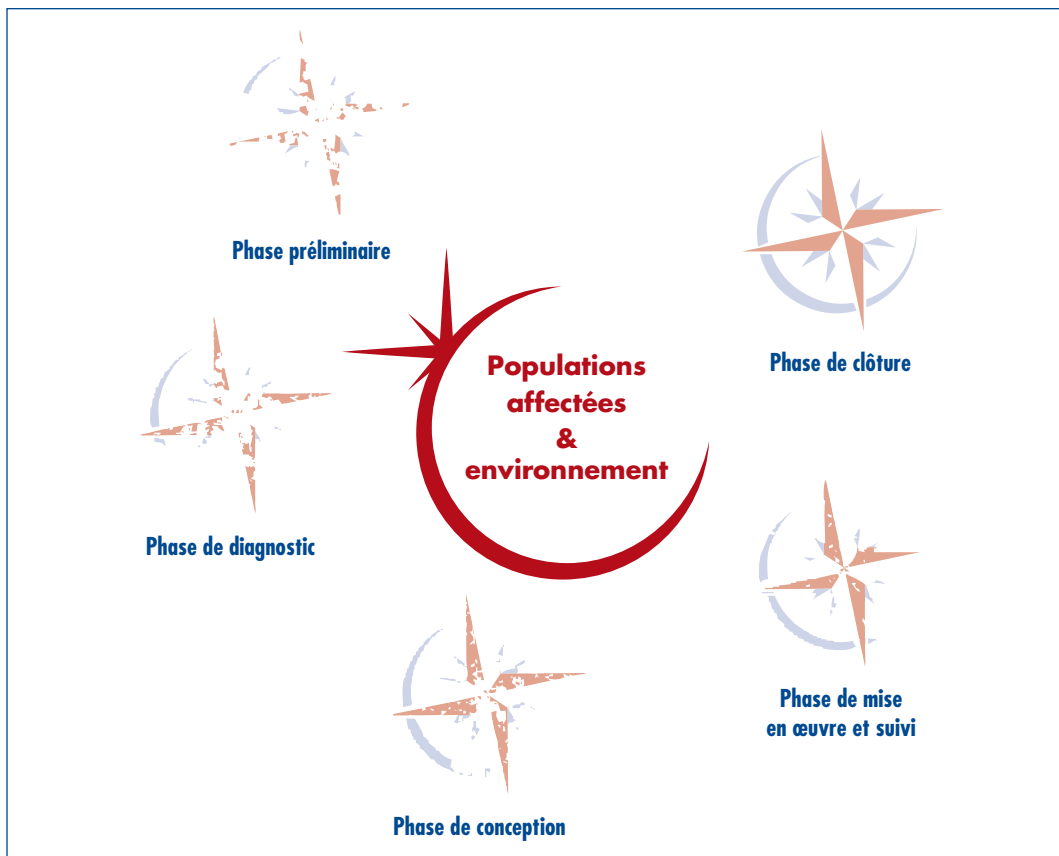
T3 : mise en œuvre et suivi

T4 : clôture du projet

L'utilisation du COMPAS pour le pilotage du projet

L'utilisation du COMPAS Qualité, tout au long du cycle de projet, accompagne les différentes personnes impliquées dans la gestion du projet. En prenant en compte les différentes questions clés issues des critères de qualité, la qualité du projet se construit peu à peu, par touches successives, telle une image en pointillisme.

Accompagnement par le COMPAS Qualité tout au long du cycle de projet et construction dans le temps de la qualité de l'action



En effet, à chaque phase, chacun des critères doit être travaillé ; par exemple, il ne s'agit pas d'attendre la fin du projet pour assurer l'atteinte des objectifs (critère B)... il faut, dès le diagnostic savoir prendre en compte les contraintes et opportunités du contexte afin de concevoir par la suite un projet qui atteigne ses objectifs. Il ne s'agit pas de faire un bon diagnostic pour que le projet réponde à des besoins démontrés (critère A), encore faut-il suivre l'évolution de ces besoins lors de la mise en œuvre du projet... C'est le principe de l'assurance qualité appliqué au cycle de projet.

En répondant aux questions clés pour chacune des phases, le COMPAS Qualité permet donc la construction d'une image finale cohérente à laquelle l'ensemble des personnes, des équipes, des « métiers », aura participé en apportant ses savoir-faire, compétences, analyses, etc.

L'entrée pilotage du COMPAS Qualité propose 5 phases pour aborder les questions clés liées aux critères de qualité en fonction du moment dans lequel on se trouve :

- **Phase préliminaire (13 questions clés)**

On entend par phase préliminaire l'étape qui doit permettre de décider, ou non, d'enclencher la phase de diagnostic. C'est la première phase du cycle de projet après l'annonce d'une crise. Elle porte essentiellement sur l'analyse de l'adéquation des capacités institutionnelles face aux « besoins présumés » issus de la crise (elle se conduit souvent avec peu d'informations).

- **Phase de diagnostic (35 questions clés)**

On entend par phase de diagnostic l'étape qui doit amener les informations nécessaires pour décider, ou non, de concevoir un projet puis, dans l'affirmative, de le concevoir.

Elle porte essentiellement sur la recherche et l'analyse d'information pour permettre une décision d'intervention fondée et la conception d'un projet qui réponde aux critères de qualité visés.

- **Phase de conception (56 questions clés)**

On entend par phase de conception l'étape d'élaboration du projet. C'est la troisième phase du cycle de projet, dont la qualité dépend des informations amenées par le diagnostic, et qui prépare en grande partie la qualité des actions qui seront mises en œuvre par la suite. Elle porte essentiellement sur la construction de la stratégie (besoins ciblés, objectifs, activités, au vu des contraintes et opportunités) qui permettra de répondre aux besoins ciblés ainsi que sur la mise en place du mécanisme de suivi.

- **Phase de mise en œuvre et suivi (48 questions clés)**

On entend par phase de mise en œuvre et de suivi du projet l'étape qui consiste à réaliser ce qui a été prévu dans le document de projet. Théoriquement, sa qualité dépend avant tout de la qualité de la conception du projet. Dans les faits, les situations étant complexes et changeantes, la qualité de la mise en œuvre du projet dépendra surtout de la capacité des équipes en charge d'actualiser et d'affiner sans cesse la compréhension du contexte (diagnostic continu) et de vérifier de façon permanente l'adéquation du projet aux besoins.

Cette phase porte donc essentiellement sur :

- la mise en place d'un mécanisme de suivi pertinent et efficace,
- l'utilisation de ce mécanisme pour garantir une veille et un suivi continu de la situation et des impacts du projet.

Cette phase de mise en œuvre et de suivi prépare en grande partie la qualité de la suite du projet, que ce soit sa clôture ou sa continuation sous une autre forme.

• Phase de fin ou clôture du projet (23 questions clés)

On entend par phase de fin de projet, la phase (avec désengagement ou non de l'acteur) qui peut conduire :

- soit à la fin des activités liées au projet (parce que les objectifs ont été atteints et/ou qu'il n'y a plus de besoins),
- soit à une pérennisation des activités du projet à travers une reprise par une autre structure, par les populations ou par un service public,
- soit à ouvrir une réflexion de l'acteur pour un nouveau projet (nouveaux besoins, objectifs non atteints).

La qualité de cette phase dépend en grande partie de son anticipation lors de la conception du projet ou de sa mise en œuvre. La plupart des questions clés liées à préparation de la fin du projet ont été posées durant les phases précédentes (principe de l'assurance qualité).

Exemples d'utilisation concrète du COMPAS Qualité pour le pilotage d'un projet :

Exemple n°1 :

Au lendemain d'une catastrophe naturelle, une association organise une réunion interne pour envisager de développer un programme en faveur des populations sinistrées. Une heure avant la réunion, le responsable consulte la liste des questions clés proposée pour la phase préliminaire dans le COMPAS. Pour cela, il commence par utiliser le manuel de pilotage (version papier) où toutes les questions clés pour cette phase (issues des critères de qualité) sont listées. Réfléchir aux réponses spécifiques à apporter aux questions clés (13 au total pour cette phase) l'aide à structurer le déroulement de la réunion et notamment à expliciter les questions qui doivent être tranchées par le groupe.

La dernière question : « Comment est documentée la décision d'intervention éventuelle ? » ne lui « parlant pas », il consulte alors le CD-Rom du COMPAS pour obtenir plus d'informations. Pourquoi se pose-t-elle ? A quel critère de qualité est-elle liée ? Quel est le sens de cette question, à ce moment précis ?

Sur le CD-Rom, une fiche conseil est liée à cette question où il trouve le lien avec le critère de qualité (ici « l'acteur utilise les leçons tirées de l'expérience » (critère L) et plus spécifiquement « l'acteur documente le projet », composant L1). Il trouve aussi sur le CD-Rom des illustrations tirées de l'expérience, des conseils et des mises en garde quant à la documentation interne.

Il décide alors de consigner et de communiquer les décisions prises et les argumentaires. Plus tard, cela permettra aux équipes en charge du projet de consulter ce document et ainsi de mieux comprendre le sens de l'action entreprise, voire éventuellement de le communiquer aux populations et/ou bailleurs de fonds.

Exemple n°2 :

Une équipe se voit confier un diagnostic de situation dans l'objectif de concevoir un projet sur une zone déterminée. Avant le départ, elle se prépare collectivement à ce diagnostic et décide de vérifier si toutes les questions clés de la préparation du diagnostic ont été traitées (première étape de la phase). Elle consulte pour cela le CD-Rom : mode pilotage - phase de diagnostic - étape de préparation.

A l'issue de cette consultation, l'équipe prend conscience que l'absence de femme au sein du groupe risque de poser des problèmes pour accéder à un certain nombre d'informations au vu de la culture du pays concerné. Une jeune femme de la même institution déjà sur place et engagée dans un projet en cours est identifiée et détachée pour se joindre à eux durant le diagnostic. Un certain nombre de pièges, liés à plusieurs critères de qualité (et notamment le critère « le projet respecte les populations ») aura ainsi été évité...

Exemple n°3 :

Un projet en cours depuis un an a été accompagné, dès ses débuts, par l'utilisation du COMPAS Qualité. Notamment, un classeur de pilotage a été ouvert sur le terrain (cf. option d'impression dans le CD-Rom) avec les check-lists de questions clés par phase. Une nouvelle équipe vient relayer l'ancienne, et malgré tous les efforts du département de ressources humaines, la passation entre les deux équipes est impossible. En arrivant, la nouvelle équipe consultera le classeur de pilotage et y retrouvera des notes de réunion, des argumentaires de décision, des comptes rendus des réunions organisées avec les populations, etc. qui viendront compléter initialement les documents de projet classiques (suivis budgétaires, suivi des activités, etc.).

Cette équipe aura ainsi eu moins de difficultés à comprendre le projet en bénéficiant d'une mémoire réelle (liée aux critères de qualité et au sens des décisions prises) et retraçant l'histoire du projet (traçabilité des décisions).

Ces trois exemples illustrent différents modes d'utilisation possibles du COMPAS Qualité : en réunion, seul, pour préparer ou valider une étape du cycle de projet.

La version papier (manuel et/ou classeur) et la version multimédia sont complémentaires :

- le support papier permet un accès plus simple et rapide (surtout sur le terrain). Il a l'avantage de se partager facilement pour un travail d'équipe et ne court pas le risque de n'être consulté que par les « chefs ».
- le support multimédia est cependant beaucoup plus riche puisque c'est dans le CD-Rom que les fiches conseils sont accessibles et que les liens entre les différentes phases et les critères peuvent apparaître.

Utilisation de la rose des vents pour l'évaluation

La rose des vents comme référentiel d'évaluation : des critères aux indicateurs

Une évaluation se base toujours sur un référentiel (plus ou moins explicite), système à l'aune duquel l'action sera jugée. Dans l'action humanitaire, un certain nombre de critères sont utilisés, issus de l'expérience et adaptés du monde du développement (critères du DAC - Development Assistance Committee). Mais deux problèmes majeurs apparaissent régulièrement à l'usage :

- Ces critères énoncés en un seul mot (pertinence, efficacité, efficience, cohérence, durabilité, impact) englobent une telle quantité de notions qu'ils sont souvent interprétés différemment selon le point de vue.
- Ils ne sont réellement utilisés qu'au moment de l'évaluation et sont peu connus des acteurs chargés de la mise en œuvre du projet. En découle alors une fracture entre l'évaluateur et l'acteur, source d'éventuelles incompréhensions et de non-appropriation des résultats de l'évaluation.

C'est pourquoi le COMPAS Qualité propose des critères opérationnels pour l'acteur (pilotage du projet), repris ensuite par l'évaluateur (qui peut d'ailleurs être l'acteur lui-même : c'est le cas d'une évaluation interne). L'énoncé de ces critères sous forme de phrase permet d'en clarifier les contours (on retrouve les critères « classiques » de l'évaluation, précisés et complétés).

La question centrale aux différents exercices évaluatifs (qu'ils soient internes, externes, pendant, à la fin ou après le projet) consiste à savoir dans quelle mesure l'action entreprise a un impact positif sur les populations : *aidons-nous réellement les populations ? Et le faisons-nous bien ? Et comment le faire mieux ?*

Mais il est extrêmement difficile d'y répondre en une seule fois. L'évaluation cherche pourtant à s'approcher d'une réponse. Il faut pour cela « découper » la réalité et étudier le projet en fonction des critères puis réorganiser les appréciations par critères pour reconstituer une image globale de la qualité du projet. Chacun des douze critères de la rose des vents (quatre critères d'impact et de résultat et huit critères de structure et de processus) est donc analysé et mesuré lors de l'évaluation à l'aide d'indicateurs.

La méthode proposée par le COMPAS Qualité – mode évaluation – propose d’apprécier chacun des 12 critères de la rose des vents pour formuler des recommandations.

La réalité d’une évaluation n’est cependant pas un processus linéaire. Bien au contraire, l’évaluateur collecte des informations qui prennent du sens à l’analyse et appellent à de nouvelles recherches d’informations. C’est un aller-retour permanent entre collecte et analyse d’information. A la différence du COMPAS Qualité – mode pilotage, très chronologique, le COMPAS Qualité – mode évaluation se situe donc un cadre d’analyse pour donner du sens aux informations et identifier celles qui sont manquantes.

Cette analyse systémique d’un projet est structurée autour du tableau suivant, rempli pour le critère A (le tableau complet est disponible dans le CD-Rom du COMPAS Qualité).

Analyse de la qualité des résultats du projet			Référentiel Qualité		Analyse de la qualité du processus					
Logique de l'intervention	Suivi du projet	Indicateurs de résultat	Critères	Composants	T0	T1	T2	T3	T4	
Besoins identifiés lors du diagnostic	Quels étaient les besoins « réels » des populations au moment du diagnostic ?	Ecart entre les besoins ciblés par le projet et les besoins « réels » des populations	A : le projet répond à un besoin démontré	A1 : les besoins sont identifiés et suivis	question clé T0 A1	question clé T1 A1	Etc.			
				A2 : l'origine des besoins est analysée et prise en compte	Question clé T0 A2					
Besoins ciblés par le projet	Quels sont les besoins « réels » actuels des populations ? Y a-t-il une nouvelle compréhension des besoins des populations ?	Ecart entre les objectifs du projet et les besoins ciblés			A3 : le projet répond à des besoins clairement définis	Etc.				
					A4 : l'absence de réponse à d'autres besoins vitaux identifiés est argumentée					

Indicateurs sentinelles :

Observe-t-on des indices d’un désintérêt autour du projet, de la part des populations (taux important d’abandon des bénéficiaires, faible taux de fréquentation, faible taux de participation aux réunions, etc.) ? Lesquels ?

Enregistre-t-on des demandes persistantes pour d’autres besoins ?

Observe-t-on des biens ou des services issus du projet détournés de leur utilisation prévue (revente, déchet, échange, transformation, etc.) ? A quel degré ? A quelles fins ?

A gauche de la colonne centrale (les critères de qualité) l'évaluateur voit des indicateurs de résultat. Ceux-ci servent à mesurer le niveau d'atteinte du critère. Pour cela l'évaluateur doit collecter des informations liées au projet (logique de l'intervention et évolution du projet). A droite de la colonne centrale, les composants du critère guident vers l'analyse du processus pour rechercher les causes potentielles de décalages ou de dysfonctionnement.

Pour chaque critère, ce tableau permet de relier les résultats et impacts avec les possibles dysfonctionnements (ou réussites) du processus.

C'est un outil d'appui à la compréhension du « pourquoi » des réussites et échecs qui, eux se mesureront en termes de résultats et/ou d'impacts.

Le principe de l'assurance qualité appliqué au processus de l'évaluation

De même que le cycle de projet, le processus de l'évaluation présente une série de points critiques qui, s'ils sont mal gérés, diminuent la qualité d'une évaluation (par exemple des objectifs d'une évaluation qui resteraient flous engendrent des résultats faibles). Le processus d'évaluation peut être accompagné d'une démarche d'assurance qualité, « balisant » les points critiques. C'est le propos de l'entrée « évaluation » du COMPAS Qualité qui présente un système d'assurance qualité pour les processus d'évaluation eux-mêmes.

Cette option du COMPAS Qualité s'adresse aux personnes en charge d'un processus d'évaluation : évaluateurs internes ou externes, responsables d'un programme qui demandent une évaluation, acteurs en charge d'appliquer les résultats d'une évaluation...

La logique est exactement la même que pour le pilotage d'un projet puisque c'est le même principe de l'assurance qualité qui est appliqué :

Dans un premier temps les critères de qualité d'une évaluation sont décrits. Pour cela les critères de la rose des vents ont été interprétés pour l'évaluation (par exemple : « les objectifs de l'évaluation sont atteints », ou « l'évaluation vise un impact positif au-delà de l'exercice » ou encore « l'évaluation respecte les principes déontologiques », etc.). Ces critères intègrent les éléments dégagés de l'analyse bibliographique du secteur (une évaluation doit être utile, objective, etc.). Le référentiel proposé garde en son centre les populations et leur environnement. Cela souligne la finalité commune aux projets et aux évaluations, elles aussi au service des populations via l'apprentissage et les changements attendus.

De ces critères et de l'analyse des pratiques ont été dégagés les points critiques dont découlent des questions clés pour chacune des phases du processus évaluatif. Ces questions clés, réorganisées par phase, constituent les check-lists de questions clés pour l'évaluation.

Ainsi, il est possible d'accompagner le processus évaluatif en consultant l'option « évaluation » sur le CD-Rom du COMPAS Qualité. Des fiches conseils sont associées aux questions clés, elles présentent des illustrations issues de la bibliographie, des conseils et mises en garde... sur le même modèle que les fiches associées au pilotage du projet.

Exemples d'utilisation concrète du COMPAS Qualité pour l'évaluation d'un projet

• Exemple n°1 :

Un projet arrive à terme et l'équipe en place désire tirer les leçons de l'expérience avant d'envisager un nouveau projet sur la même zone. Elle décide de préparer l'exercice évaluatif en s'appuyant sur le COMPAS Qualité – notamment pour préparer les termes de références. Elle consulte pour cela le CD-Rom du COMPAS Qualité – mode évaluation lors d'une réunion d'équipe. Les termes de référence issus de cette réunion reprennent l'ensemble des 12 critères sous forme interrogative avec une hiérarchie et des questions plus précises correspondant à leurs interrogations propres. La réunion a permis en outre de préparer l'exercice évaluatif, en assurant notamment l'appropriation des critères qui seront utilisés.

• Exemple n°2 :

Un évaluateur externe d'un projet utilise comme référentiel les 12 critères de la rose des vents. A mi-parcours de son évaluation, il consulte le COMPAS Qualité – mode évaluation. Il cherche à vérifier si sa collecte d'informations lui permettra de renseigner l'ensemble des critères. Il identifie ainsi un manque d'informations concernant le critère « le projet respecte les populations ». Il décide alors de compléter sa collecte d'informations sur ce point particulier et organise des réunions dans les villages ciblés par le projet.

Au terme de son évaluation, il se rend compte que l'évaluation de ce critère particulier était essentielle car c'est là que sont apparus des problèmes (manque de consultation et donc d'appropriation par les populations) expliquant en partie les résultats faibles en terme d'efficacité (du fait d'un manque de mobilisation des populations). Ses recommandations porteront notamment sur l'importance des formations internes aux pratiques participatives pour le personnel de l'institution.

• Exemple n°3 :

Une équipe mixte incluant un représentant de l'institution évaluée, un représentant du principal bailleur de fonds du programme évalué et un expert indépendant est chargée d'une évaluation.

L'expert indépendant est responsable de l'équipe. Avant le début de l'évaluation, il consulte la check-list de questions clés pour la préparation de l'évaluation (mode : pilotage de l'évaluation du COMPAS Qualité) et relève la question : « *Quels principes déontologiques vous semblent particulièrement "en danger" pour conduire cette évaluation ? (impartialité, transparence ...) Pourquoi ? Comment gérez-vous ces risques identifiés ?* »

Cette question fait écho à ses préoccupations en termes de gestion d'équipe et notamment aux risques de conflits de points de vues entre les deux autres évaluateurs (du fait de leur position respective : représentants du bailleur fonds et de l'institution). Il décide alors de prévenir les problèmes en s'adressant directement aux personnes concernées. Remettant au cœur de leurs travaux le bénéfice recherché pour les populations (via les résultats attendus de l'évaluation, à savoir le changement et l'apprentissage), l'équipe aura réussi à surmonter les divergences de points de vue liées à leur position institutionnelle pour conduire une évaluation réellement transparente et la plus objective possible.

Conclusion

Que le secteur de l'aide internationale soit aujourd'hui face à un nouvel enjeu, celui de la mise en place de démarche qualité explicite, est une certitude. L'existence même de cet ouvrage et de la mobilisation qu'il a nécessitée en est une preuve. Ailleurs, des ONG ont recours à la certification ISO-9000. Autour, des voix s'élèvent, plus ou moins bienveillantes, qui questionnent la qualité de l'aide déployée... Le mouvement est enclenché, reste à savoir pour qui il sera bénéfique à terme. Et cette question n'est pas anodine car une démarche qualité sert de multiples objectifs. Entre la quête de crédibilité nécessaire à la survie d'une structure et la quête de la qualité des actions au profit des populations, il serait fatal de choisir l'un au détriment de l'autre.

C'est pourquoi le COMPAS Qualité formule le choix de la décentralisation de la méthode : une méthode pour les projets et non pour le siège. Ce choix invite à focaliser toutes les réflexions autour des populations au Sud. Il pose comme hypothèse que l'utilisation de la

méthode sur le terrain est motrice pour la mise en place d'une démarche qualité au niveau d'une structure dans son ensemble (les compléments nécessaires concernent notamment l'éthique, la gouvernance associative, la gestion des ressources humaines). Il fait le pari que le questionnement centré sur la finalité de la structure permet de remettre au cœur des efforts le sens de l'engagement individuel et collectif.

Mêlant réflexions techniques, géostratégiques, éthiques et managériales, le COMPAS Qualité part du principe que l'intelligence des individus est un atout ultime pour atteindre l'intelligence des situations. Le COMPAS Qualité voudrait remettre la richesse de l'homme et la complexité des processus au cœur d'un système pour l'instant dominé par la froideur des chiffres et la culture homogénéisante de la conformité.