



Projet Qualité

Quality Project



Groupe URD

www.urd.org :

afghanistanurd@urd.org

LE PROJET QUALITE EN AFGHANISTAN :

**MISSION 2 : 15 Janvier 2003 – 12
Février 2003**

RAPPORT DE MISSION

Groupe URD

La Fontaine des Marins

26170 Plaisians

Ce document n'est ni un rapport d'évaluation, ni un rapport d'activité ; les informations et leçons apprises collectées sont destinées à approvisionner la mémoire de notre équipe de recherche, et donc le matériau constitutif de l'outil qualité en cours de construction. C'est de fait un outil de capitalisation destiné à nourrir l'expérience collective.

Il est aussi destiné à rendre compte, et à informer les nombreuses personnes et institutions qui nous accompagnent dans ce travail.

REMERCIEMENTS

L'équipe du Projet Qualité / Groupe URD remercie très chaleureusement toutes les personnes et institutions rencontrées, qui nous ont aidés, informés, écoutés, donné de leur temps (denrée précieuse ici...), encouragés parfois...

Nous remercions tout particulièrement les ONGs Solidarité, ACF , MADERA et ACTED pour leur très précieux soutien logistique, sans lequel cette mission aurait été beaucoup plus difficile.

TABLE DES MATIERES

[LE PROJET QUALITE EN AFGHANISTAN :](#)

[REMERCIEMENTS](#)

[TABLE DES MATIERES](#)

[INTRODUCTION](#)

[1. OBJECTIF DU PROJET QUALITE](#)

[2. METHODE](#)

[3. CONTRAINTES](#)

[CHAPITRE 1 :](#)

[QUESTIONS TRANSVERSALES](#)

[1. COORDINATION](#)

[1.1 LA GALAXIE COORDINATION](#)

[1.2. LE ROLE CENTRAL QUE DOIT JOUER LE GOUVERNEMENT AFGHAN](#)

[2. SECURITE ET PROTECTION DES POPULATIONS CIVILES](#)

[2.1. LA SECURITE EN AFGHANISTAN : TOUJOURS VOLATILE ...](#)

[2.2. PREPARATION ET FORMATION A LA SECURITE POUR LES ACTEURS DE L'AIDE](#)

[2.3. RELATIONS ENTRE SECURITE ET ASSISTANCE HUMANITAIRE](#)

[2.4. NIVEAUX DE PREPARATION AU SEIN DE LA COMMUNAUTE DE L'AIDE](#)

[2.5. PROTECTION DES POPULATIONS CIVILES](#)

[3. LE DEBAT CIVILO-MILITAIRE ET LA QUESTION DES PRT](#)

[3.2. QUESTIONS JURIDIQUES ET LIEES A LA SECURITE](#)

[4. CONSULTATION ET PARTICIPATION](#)

[5. QUESTIONS DE GENRE](#)

[6. QUESTIONS LIEES A L'ENVIRONNEMENT](#)

[CHAPITRE 2 :](#)

ANALYSE PAR SECTEUR

SECTEUR DE LA SANTE

1. INTRODUCTION AU CHAPITRE SANTE

2. LE CONTEXTE ACTUEL

2.1. LA POLITIQUE DE SANTE AU NIVEAU NATIONAL

2.2. LES CARACTERISTIQUES DE L'ASSISTANCE

2.3. LES CONTRAINTES AFFECTANT LA QUALITE DES ACTIONS DE SANTE

2.4. L'ASSISTANCE AU NIVEAU MICRO

3. ENJEUX ET OPPORTUNITES

3.1. LE DEVELOPPEMENT DE LA POLITIQUE DE SANTE : TROP LENT OU TROP RAPIDE

3.2. LES RELATIONS AVEC LE MINISTERE ET SA CAPACITE D'ACTION

3.3. COMMENT AGIR POUR CONSTRUIRE ENSEMBLE UN PARTENARIAT

3.4. SUR LE CHEMIN DE LA RECONSTRUCTION

4. EN GUISE DE CONCLUSION

SECURITE ECONOMIQUE ET ALIMENTAIRE ; AGRICULTURE

1. TERMES DE REFERENCE SPECIFIQUE AU SECTEUR

2. LECONS APPRISES EN 2002

2.1. LECONS APPRISES DANS LE SECTEUR DE LA DISTRIBUTION DE SEMENCES

2.2. DIFFICULTES RENCONTREES DANS LA LUTTE CONTRE LE PAVOT

2.3. VIVRES CONTRE TRAVAIL ET CASH CONTRE TRAVAIL EN ZONE RURALE

2.4. UN GROS TRAVAIL A FAIRE SUR LES ETUDES DE FAISABILITE

2.5. LA QUESTION URBAINE ET LES MECANISMES DE SURVIE DANS LES VILLES

3. NOUVELLES TENDANCES POLITIQUES ET STRATEGIQUES

3.1. LECONS APPRISES, LECONS UTILISEES

3.2. LE ROLE CROISSANT DES MINISTERES CONCERNES

4. PROSPECTIVES

4.1. UNE COORDINATION AMELIOREE DANS LE SECTEUR SEMENCIER

4.2. SECURITE ALIMENTAIRE, SECHERESSE ET MESURES DE PREPARATION

4.3. ACCES AUX RESSOURCES FINANCIERES EN ZONE RURALE

4.4. REORIENTATION STRATEGIQUE EN FAVEUR DES SYSTEMES FRAGILES

4.5. VERS DES STRATEGIES DE SORTIE OU DE DESENGAGEMENT

SECTEUR DE LA NUTRITION

1. UNE COORDINATION ACTIVE, ET LES LIENS U-R-D

2. LA SURVEILLANCE EN SECURITE ALIMENTAIRE ET NUTRITION

3. L'AIDE ALIMENTAIRE: de la QUANTITE a la QUALITE

4. LES CENTRES DE NUTRITION SUPPLEMENTAIRE (CNS)

5. LE TRAITEMENT DE LA MALNUTRITION SEVERE

6. LE DEVELOPPEMENT D'INTERVENTIONS NON-ALIMENTAIRES

7. CONCLUSION:

GESTION DE L'EAU ET ASSAINISSEMENT

1. TERMES DE REFERENCE DANS LE SECTEUR WAT/SAN

2. PRESENTATION DU CONTEXTE

2.1. UN CONTEXTE HYDRO-GEOLOGIQUE COMPLEXE

2.2. GESTION MULTI-USAGES DE L'EAU EN ZONES ARIDES

3. INTERVENTION dans le secteur WAT/SAN: LEcONS apprises

2.1. INVENTAIRE

2.2. DIFFICULTES rENCONTREes dans le secteur "wat/san"

2.3. LES SPECIFICITES DU SECTEUR URBAIN

3. PeRSPECTiveS

3.1. COORDINATION renforcee dans le secteur "wat/san ».

3.2. L'EAU , L'ASSAINISSEMENT ET LA SANTE PUBLIQUE

3.3. DE L'URGENCE AU DEVELOPPEMENT DANS LE SECTEUR WAR/SAN

Habitat

1. Diagnostic et conception

1.1. Les critères de sélection des bénéficiaires.

1.2. Les bénéficiaires indirects des projets d'abris.

1.3. La conception du projet.

2. Mise en oeuvre

3. Suivi/ évaluation

3.1. Le monitoring.

3.2. La gestion des stocks

3.3. La gestion du temps.

3.4. La gestion de la coordination.

4. Conclusion

Etude de cas : Kaboul

CONCLUSION DU RAPPORT

CONCLUSION

INTRODUCTION

1. OBJECTIF DU PROJET QUALITE

L'équipe pluridisciplinaire du Groupe URD mène un programme de recherche opérationnel: le Projet Qualité. Ce projet est conduit en partenariat avec plusieurs ONGs humanitaires, et en interaction régulière avec des institutions internationales et afghanes. L'objectif principal de cette recherche est la conception et réalisation d'un outil d'auto-évaluation et d'auto-apprentissage, destiné avant tout aux équipes humanitaires de terrain. Cet outil est destiné à améliorer la mise en œuvre de tout le cycle de projet, et bien sûr, in fine, le service rendu aux bénéficiaires de l'aide. Il repose sur un processus de questionnement : le Projet Qualité cherche à identifier les questions clé qu'il convient de se poser à chaque phase critique d'un cycle de projet. Schématiquement, ces questions couvrent trois chapitres :

1/ le contexte de l'intervention (la crise, les différents acteurs, les contraintes), et l'opérateur;

2/ le cycle de projet (diagnostic, conception du programme, mise en oeuvre, suivi-évaluation);

3/ l'évaluation des résultats et impacts pour les bénéficiaires, le lien urgence-réhabilitation-développement, la protection des populations civiles, la situation socio-économique, la question de genre, les dynamiques de conflit, les mouvements de population, l'environnement .

Il est important de ne pas confondre la présente démarche d'élaboration de l'outil du Projet Qualité, et une démarche d'évaluation: l'objectif et les modalités sont absolument différents.

La présente mission, de même que celle conduite en août 2003, ne vise pas à produire des connaissances nouvelles, mais à ordonner une collection d'informations ramenées du terrain : cette collection d'informations est la matière même à partir de laquelle sera construit l'outil de questionnement.

Cette deuxième mission a porté l'accent sur les évolutions significatives survenues depuis les cinq derniers mois, ainsi que sur les faits nouveaux qui façonnent le visage de l'Afghanistan dans cette période de post-crise ;

2. METHODE

Afin de réaliser cette recherche opérationnelle, l'équipe du Projet Qualité mène plusieurs missions en Afghanistan, ainsi que dans d'autres pays: ceci permet de rencontrer des ONGs travaillant dans différents secteurs et différents contextes.

Afin de collecter des informations, l'équipe a multiplié les visites de projets (visites de terrain, entretiens avec les équipes expatriées et afghanes, entretiens avec les bénéficiaires), les entretiens avec les autorités afghanes au niveau central et provincial, les agences des Nations Unies, le CICR, les bailleurs. De plus, après distribution large d'une version anglaise du rapport de mission de l'été 2002, un atelier d'une demi-journée s'est tenu à Kaboul, le 25 janvier 2003, avec de nombreuses ONGs, pour restituer et débattre des résultats de cette première mission.

L'équipe a ainsi mené ses travaux à Kaboul, dans la plaine de la Shamali, la vallée du Panshir, à Bamyan, à Kandahar, et à Jalalabad : certains projets ont déjà été visités l'été passé, et ont pu être revisités afin de suivre leur évolution ; d'autres projets, en particulier dans l'est, ont été visités pour la première fois .

3. CONTRAINTES

Elles ont bien sûr été nombreuses, affectant les projets de visites, essentiellement liées aux conditions hivernales (route coupée, avalanche, décollage impossible...), et à l'insécurité (bandits sur les routes, attentats, diverses tensions armées...).

Ces contraintes furent bien sûr des obstacles à notre mission, mais aussi et surtout une excellente occasion de prendre l'exacte mesure de certaines difficultés rencontrées par les ONGs travaillant en Afghanistan. Ces difficultés, et l'énergie nécessaire pour les surmonter, ne doivent pas être sous-estimées.

CHAPITRE 1 :

QUESTIONS

TRANSVERSALES

La méthodologie du Projet Qualité comprend à la fois des analyses sectorielles et une tentative d'appréhender comment toute une série de questions transversales affecte à la fois les modalités et l'impact de l'aide humanitaire.

Dans ce chapitre 1, les thèmes de la coordination, de la sécurité, de la protection des populations civiles, les questions de genre et d'environnement, et enfin les interactions entre acteurs civils et militaires, ont été analysées avec l'objectif spécifique de faire ressortir leurs impacts et inter-actions avec l'action humanitaire en Afghanistan.

1. COORDINATION

Dans ce chapitre, les modalités de la coordination inter-acteurs en Afghanistan seront présentées, avec leurs aspects formels, leurs contraintes et leur impact sur la mise en oeuvre et sur la qualité des programmes.

1.1 LA GALAXIE COORDINATION

La coordination est un enjeu vital dans toute grande opération, afin d'assurer cohérence et complémentarité, et pour éviter compétition et duplication.

C'est un outil essentiel de planification, de décision, et de mise en oeuvre. En Afghanistan, le processus de coordination a pendant longtemps manqué de cohérence et de cohésion, ainsi que de direction. Avec les agences partagées entre Islamabad, (les représentations diplomatiques, les Nations Unies, quelques ONG), Peshawar (autres ONGs, notamment les ONGs Afghanes) et Kabul (autre groupe d'ONGs, avec des liens directs avec les autorités afghanes), la tendance a plus été à la tension et parfois même à la confrontation, entre groupes d'agences. Les agendas multiples du Cadre de Planification Stratégique (Strategic Planning Framework) et les incompatibilités entre enjeux politiques, humanitaires et « développementalistes » ont soulevé de nombreuses critiques et rendu impossible sa mise en oeuvre.

La situation a complètement changé à la fin de 2001 et en 2002, quand la plupart des mécanismes de décision se sont installés à Kabul et que l'Autorité Intérimaire d'Afghanistan (AIA) fut mise en place.

Au cours des trois missions du Projet Qualité en Afghanistan (la mission préparatoire de Mars 2002, les missions techniques de Juillet/Août 2002 et Janvier/Février 2003), les observations

montrent que l'efficacité de la coordination reste une question importante. D'un côté, c'est une activité extrêmement consommatrice de temps, qui se rajoute aux besoins de coordination interne de chaque agence. De l'autre, il y a encore trop d'exemples qui démontrent un impact limité : compétitions géographiques, incohérences techniques, incompatibilités entre approches. Certaines agences continuent de ne pas prendre en compte des recommandations collectives produites par les efforts de coordination. Dans de nombreux cas, le partage d'information reste « au goutte à goutte ». De façon globale, on a l'impression que la coordination est vue comme un mal nécessaire.

De très intéressants développements ont pu être observés au cours des missions. Les bureaux décentralisés de l'UNAMA ont mis au point des systèmes de grilles d'enregistrement des activités qui permettent de suivre la couverture géographique des besoins. La base de données de AIMS commence à être assez complète et devient un outil assez pertinent d'identification des zones à besoins non couverts.

Plus important encore est le rôle croissant des Autorités afghanes dans la coordination. Cette évolution doit être reconnue et saluée comme l'une des clés de la transition entre urgence, réhabilitation et développement. Une des interrogations des acteurs internationaux à ce propos, largement partagée par les plus hauts responsables afghans, est liée aux difficultés de coordination aux niveaux provinces et districts, là où à la fois les ressources humaines sont les plus faibles et où se rencontrent pouvoirs traditionnels et pouvoirs modernes. Ce point sera discuté plus loin à propos du Programme National de Solidarité (NSP).

Il apparaît que les enjeux de la coordination (amélioration du service rendu pour les bénéficiaires) est souvent subsidiaire à des questions d'attitude personnelle et de politique d'agence. Elle devrait être vue comme un signe de force et de maturité. Mais pour fonctionner correctement, la coordination doit pouvoir se baser sur des mécanismes efficaces et efficaces. La « réunionite » tue la coordination !

Il y a différents niveaux de coordination : par "famille", par secteur, par zone géographique et enfin un niveau global et transversal.

Typologie des mécanismes de coordination en Afghanistan :

Type de coordination	Issues and levels involved	Exemples
Par famille	<ul style="list-style-type: none"> • coordination entre ministères afghans; • coordination au sein du groupe des bailleurs; • coordination au sein du système onusien; • coordination entre ONG (internationales et afghanes) ; • coordination entre forces armées ; 	<ul style="list-style-type: none"> • AIA Cabinet; • ASG; • Chefs d' agences • ACBAR • Task Force 450
Par secteur	<ul style="list-style-type: none"> • coordinations opérationnelles par secteur; • coordination politique par secteur; • Coordination pour définir des politiques transversales 	<ul style="list-style-type: none"> • Coordination Santé; • Veille en sécurité alimentaire et nutrition ; • coordination "Agriculture"; • coordination pour les programmes d'hiver;

		<ul style="list-style-type: none"> • coordination logistique (JLC) • Groupes Consultatifs (CG); • Groupe de conseil type HAAG
Par zone	<ul style="list-style-type: none"> • Operational coordination; • Policy-oriented coordination; 	<ul style="list-style-type: none"> • Coordination organisée par les autorités locales aux niveaux provinces et districts; • Bureaux régionaux de l'UNAMA; • Bureaux régionaux de ACBAR
Stratégique	<ul style="list-style-type: none"> • Coordination Stratégique entre AIA et bailleurs • Coordination spécifique inter-acteurs 	<ul style="list-style-type: none"> • AACA • Coordination Sécurité; • Civil-military coordination (CJCMOTF)

1.2. LE ROLE CENTRAL QUE DOIT JOUER LE GOUVERNEMENT AFGHAN

Si, pendant la période Taliban, il été obligatoire de transmettre un minimum d'information au régime, la plupart des agences étaient très réticentes à se coordonner avec lui. Avec la mise en place de l'AIA, les choses ont radicalement changé. Des efforts tout à fait sains pour remettre la coordination dans les mains des autorités sont régulièrement faits. Lier assistance d'urgence, réhabilitation et développement passe en effet par une appropriation des processus par les acteurs nationaux.

L'AIA commença à montrer le chemin au cours d'une conférence organisée en Novembre 2002, durant laquelle plus de 300 ONG se sont retrouvées pendant deux jours avec les ministères pour discuter de la coordination. Durant cette conférence, le ministre du Plan a annoncé qu'une loi pour les ONGs en Afghanistan allait être élaborée, en association avec les ONGs présentes dans le pays. Cette annonce a été très chaleureusement reçue, car cette loi va permettre de remplir un vide important dans la législation nationale.

Au niveau opérationnel, les efforts de l'AIA sont hélas fortement entravés par la faible capacité d'absorption de la plupart des institutions gouvernementales. Malgré un engagement actif et dévoué de nombreux cadres, notamment au plus haut niveau des ministères, le reste de l'administration afghane aux niveaux centraux et décentralisés manque d'infrastructures, de moyens et de ressources humaines pour pouvoir jouer complètement son rôle dans la coordination.

De plus, il existe de nombreux recouvrements dans les domaines de compétence de certains ministères (voir par exemple dans le chapitre sur l'Agriculture). Cela affecte négativement la coordination tant au sein de l'AIA qu'avec les acteurs internationaux. Il faut espérer que cette question sera résolue au plus vite au sein du gouvernement.

Il y a aussi un certain nombre de cas dans lesquels les agendas des donateurs et des agences a pris le pas sur celui de la coordination. Comme mentionné dans un récent rapport publié par AREU, la coordination de l'assistance internationale est une tentative d'amener plus de cohérence et de complémentarité au milieu d'acteurs multiples, chacun d'entre eux poursuivant son propre objectif.

Des exemples de comportements institutionnels incorrects en relation avec les efforts de coordination ont pu être observés dans la plupart des secteurs. Semences distribuées à travers des dispositifs incompatibles à la même communauté rurale, acteurs multiples et non-coordonnés dans la même structure hospitalière, surenchère du don, etc. dans certains cas, les autorités locales partagent la responsabilité de ces situations confuses : en acceptant toutes les offres qui s'annoncent, ces autorités ne jouent pas leur rôle dans la coordination. Les bailleurs et les agences, parfois plus concernées par leur visibilité que par l'impact de leur action, contribuent aussi lourdement à ces « désordres ». Au final ce sont les populations qui en payent le prix.

Heureusement, il existe aussi des efforts très intéressants dans la bonne direction. Dans le secteur de la nutrition, le ministère de la santé, les ministères chargés des questions agricoles et rurales, les ONGs afghanes et internationales et les agences des Nations Unies travaillent ensemble à l'élaboration de recommandations et à une planification basée sur les leçons tirées de l'année précédente (renforcement des capacités du MOH pour le traitement de la malnutrition, développement de stratégies communautaires, développement de systèmes d'alerte et de suivi, etc.). Le Groupe « Eau et Assainissement » a commencé une analyse approfondie des enjeux environnementaux de la gestion de l'eau en liaison avec les mouvements de populations. Bref, des initiatives pleines de promesses et à encourager.

Le système des Groupes Consultatifs lui-même, avec chaque groupe présidé par un ministère technique, est là encore un mécanisme très important de la coordination entre bailleurs et l'AIA. Très opérationnel, il fonctionne en parallèle avec un autre mécanisme, celui des Groupes de Conseil, qui lui travaille sur des questions transversales. Ainsi par exemple, le Groupe de Conseil sur les Affaires Humanitaires (HAAG), actuellement présidé par le représentant du Gouvernement Suisse, suit de près des sujets sensibles comme celui de la protection des civils. La présence des ONGs dans ces divers mécanismes montrent à la fois une reconnaissance du rôle important qu'elles peuvent jouer dans la reconstruction du pays, et que les relations entre elles et les autorités afghanes se sont bien améliorées.

Il est aussi intéressant d'observer les modalités selon lesquelles certains programmes portés par certains bailleurs sont conçus et évoluent dans leur design, à travers des mécanismes complexes et parfois légèrement conflictuels. C'est le cas par exemple des PPA (Performance based Partnership Agreement) dans le domaine de la santé ou du Programme de Solidarité Nationale (NSP) dans le domaine du développement local. Ces deux exemples sont particulièrement significatifs, car après avoir été fortement critiqués par les ONG et aussi parfois par les Ministères Afghans, ils ont été en bonne partie revus. Restent que certaines critiques de fond demeurent et ne sont toujours pas prises en compte.

La Coordination civilo-militaire reste une question complexe, qui a connu quelques modifications profondes à partir de Novembre 2002. Elle sera étudiée dans le paragraphe 5.

2. SECURITE ET PROTECTION DES POPULATIONS CIVILES

2.1. LA SECURITE EN AFGHANISTAN : TOUJOURS VOLATILE ...

La sécurité demeure un sujet de préoccupation de tous. Bien qu'il n'y ait pas encore de signes de détérioration grave, un certain nombre de facteurs affectent lourdement le contexte d'intervention dans le pays.

Il y a des indications de regroupement des Talibans dans certaines régions. Des incidents de sécurité ciblent régulièrement les ONG, et la criminalité augmente considérablement. Le rapprochement d'un dénouement militaire de la crise irakienne pèse lourdement sur les enjeux de gestion de la sécurité.

Il était initialement prévu que la mission du Projet Qualité étudie cette question de manière relativement théorique ; mais l'équipe s'est trouvée directement confrontée à ce sujet lors d'un incident de sécurité à Kandahar, lorsqu'une bombe a été jetée sur la maison dans laquelle elle logeait. Ceci nous a permis d'observer de près la gestion des incidents de sécurité, la mobilisation de tous et la grande solidarité inter-agences qui fonctionne dans ce genre de cas.

Bien que la compréhension et l'opinion des agences sur ce sujet et sur les évolutions à venir puissent différer dans d'importantes proportions, il a été possible de faire ressortir quelques faits saillants en liaison avec les objectifs du Projet Qualité :

- Quel est le niveau de sensibilisation à la sécurité des acteurs humanitaires ?
- Comment la situation de la sécurité affecte-t-elle les programmes ?
- Les programmes humanitaires ou de développement peuvent-ils par leur seule présence jouer de façon positive ou négative sur la sécurité ?
- Quels sont les niveaux de préparation existant au sein des différents segments de la communauté de l'aide ?
- Quelles sont les relations entre la sécurité des humanitaires et la protection des populations ?

2.2. PREPARATION ET FORMATION A LA SECURITE POUR LES ACTEURS DE L'AIDE

En général, les agences semblent avoir fait des progrès dans ce secteur, même si le contexte est tel que des incidents continuent d'arriver régulièrement (roquettes à Jalalabad, viols, attaques à la grenade, etc.). Il semble que les questions d'ordre comportemental (habillement, tenue en public, notamment pour les personnels féminins des agences) demeurent au cœur de la perception que les afghans peuvent avoir de nous, et donc parfois des enjeux de sécurité. Les déclarations du gouverneur de Hérat sur le fait que la présence internationale pouvait affaiblir les « valeurs afghanes », ainsi que les tracts distribués dans certains quartiers de Kandahar ne laissent aucun doute là-dessus. Il importe que les internationaux se montrent respectueux et gardent un code de comportement culturellement acceptable.

Les mesures de base de sécurité semblent mieux connues et appliquées, notamment en ce qui concerne les mouvements la nuit et l'utilisation de la radio. La plupart des ONG ont mis en place des « formations au contexte afghan », dans lesquelles la sensibilisation aux questions de sécurité prend une place importante.

2.3. RELATIONS ENTRE SECURITE ET ASSISTANCE HUMANITAIRE

La communauté de l'aide en Afghanistan a été capable de travailler pendant longtemps dans des conditions assez extrêmes. Néanmoins, avec l'arrivée massive de nouveaux arrivants et de nouvelles ONGs, les risques et la vulnérabilité ont augmenté. Que va-t-il advenir si les acteurs humanitaires deviennent des cibles spécifiques ? Dans la plupart des cas, ceci aura comme conséquences le gel des programmes, l'évacuation des personnels non essentiels, et éventuellement des modifications des programmes pour que certains d'entre eux puissent

continuer après le départ des expatriés. Les derniers évènements montrent que certaines agences ont des systèmes d'analyse des situations et des procédures bien au point, alors que d'autres semblent beaucoup moins bien préparées.

Un des points clé demeure celui de la capacité de "remise du programme". Cette remise peut être faite soit auprès des personnels nationaux de l'agence, soit auprès d'une structure afghane. Elle doit permettre une continuation de l'action au cas où les étrangers deviennent des cibles systématiques et doivent partir. Il y a évidemment plusieurs cas de figure, selon que l'évacuation est temporaire ou risque d'être durable. Comment les agences doivent-elles réfléchir leurs ressources humaines et leurs délégations de responsabilité ? Pour beaucoup d'humanitaires, répondre à cette question demande une petite « révolution culturelle »

D'un autre côté, il y a aussi toute une série de réflexions à mener sur l'impact négatif que l'aide peut avoir sur la sécurité. En effet, divers conflits entre commandants locaux peuvent avoir été déclenchés ou exacerbés par un sentiment d'injustice lié au mode d'attribution des aides entre différents groupes ethniques, entre différentes vallées. Des acteurs de terrain dotés d'une bonne connaissance des complexités micro-locales ou assistés de collègues afghans expérimentés s'en sortiraient sans aucun doute bien mieux que des nouveaux arrivants pressés de démarrer leurs programmes pour des questions de visibilité.

Il n'en demeure pas moins qu'il y a un sentiment de frustration chez de nombreux afghans face à cette communauté de l'aide si bien équipée de véhicules 4X4, de radios et de téléphones satellite, et pourtant parfois si peu efficace. Les retards dans la mise en place des programmes d'hiver (winterization) ont ainsi créé une vraie incompréhension. Heureusement, l'hiver n'a pas été trop rigoureux ...

2.4. NIVEAUX DE PREPARATION AU SEIN DE LA COMMUNAUTE DE L'AIDE

De façon générale, il y a de réelles, bien que très inégales tentatives de se préparer à une éventuelle détérioration de la sécurité. Ces efforts sont liés à la fois aux informations sur un risque de reprise d'activités des Taliban (y compris avec l'aide de l'ex Commandant Moujahidin Hek Machtiar) et aux perspectives de guerre en Irak.

La réunion du samedi après-midi de la Task Force Urgence (ETF), durant laquelle le Coordinateur Sécurité des Nations Unies brosse un état des lieux et fait un rapport sur la sécurité zone par zone, est l'une des réunions de coordination les plus courues. On signalera ici que les activités de cette Unité « Sécurité » de l'UNAMA sont vraiment appréciées par tous, même par ceux qui ne partagent pas nécessairement toujours l'analyse présentée.

Il y a à Kabul une certaine coordination entre les ambassades et l'ISAF pour ce que pourrait être une évacuation de Kabul. Pour les équipes basées en province, il importe que chacune ait fait ses propres préparatifs et soit prête à ne compter que sur elle-même au cas où la situation se détériore. On notera que dans les discussions sur les évacuations, la question de « quoi faire pour les collègues afghans » a rarement été mise sur la table...

La coordination des ONG à travers ACBAR est un des outils clé de coordination de la sécurité des humanitaires, spécialement pour les agences les plus petites ou les plus récemment arrivées sur le terrain afghan.

2.5. PROTECTION DES POPULATIONS CIVILES

L'assistance et le secours d'urgence sont juste un aspect de l'aide humanitaire. Très souvent, ils attirent toute l'attention. L'autre face de l'action humanitaire, la plus importante peut-être, est la protection des populations civiles. Trois types d'acteurs sont en charge de cette question en Afghanistan :

- D'abord et avant tout, le gouvernement afghan. Signataire de nombreuses conventions internationales, il est responsable de la protection de ces propres citoyens et du respect de la loi et de l'ordre ;
- Les acteurs internationaux, qui ont une responsabilité légale face au Droit International Humanitaire, et plus spécifiquement le CICR (en fonction du mandat qu'il a reçu de la communauté internationale à travers les Conventions de Genève de 1949 et les Protocoles additionnels de 1977) et le UNHCR (en fonction de la Loi sur les Réfugiés de 1951) ;
- Les agences des Droits de l'Homme (de l'ONU et des ONGs) qui scrutent la situation des droits de l'homme en Afghanistan et établissent régulièrement des rapports.

Une série de questions spécifiques est liée à la présence des mines anti-personnel et des munitions non explosées (UXO), notamment des bombes à fragmentation largement utilisées par l'armée américaine lors de l'offensive à partir de septembre/octobre 2001. Ces questions particulières sont de plus en plus prises en compte à travers des approches intégrées (comportant éducation au risque de mines, cartographie et marquage des zones minées, soutiens aux victimes d'incidents, etc.), plutôt que par une stratégie simple basée uniquement sur le déminage. Le Centre d'Actions sur les Mines des Nations Unies, ainsi qu'un groupe très compétent d'ONG internationales et afghanes, portent tous leurs efforts dans cette direction. La question de la qualité de l'action est particulièrement importante ici, du fait qu'il y va de la vie tant des démineurs que de celle des populations qui vivent dans les zones contaminées. Cette qualité est en particulier mise en œuvre à travers des Procédures Opérationnelles Standard (SOP), régulièrement remises à jour et largement partagées par les acteurs impliqués.

3. LE DEBAT CIVILO-MILITAIRE ET LA QUESTION DES PRT

En Novembre 2002, l'initiative des Joint Regional Teams (JRT), renommées plus tard PRT (Provincial Reconstruction Teams) a été annoncée par l'ambassade américaine à Kabul. Ces PRT doivent normalement représenter, par de actions menées par des réservistes de l'armée américaine, à un soutien à l'implantation du gouvernement afghan dans des zones difficiles. Ceci doivent s'effectuer en réalisant toute une série d'actions humanitaires et de reconstruction, dont certaines très similaires aux actions des ONG. En même temps, les Forces Spéciales effectuent dans les mêmes zones leurs actions de traque des Taliban et de Al Quaïda, tandis que l'aviation américaine continue de bombarder.

Ceci déclencha toute une série de réactions, notamment des ONG britanniques à travers le BAAG (the British Agency Afghanistan Group), de la coordination des ONGs à Kabul via une déclaration d'ACBAR, ainsi que des lettres adressées au Congrès américain par des ONG US.

Cette question des PRT mises en place par les forces de la Coalition, de fait surtout par l'armée américaine, demeurait un des sujets les plus chauds et les plus controversés durant la mission de Janvier/Février 2003 du Projet Qualité. Elle fut donc étudiée avec attention à travers toute une série de contacts avec le CICR, UNAMA, ACBAR, les ONGs, certaines

ambassades, et avec les Forces de la Coalition elles-mêmes, et ceci tant à Kabul que sur le terrain, notamment à Bamyane.

Trois points centraux sont développés ci-dessous :

- questions politico-stratégiques;
- questions juridiques et liées à la sécurité ;
- questions opérationnelles.

3.1. QUESTIONS POLITICO-STRATEGIQUES

la définition du mandat et des termes de référence de ces PRT a été en constante évolution, ce qui a donné un sentiment d'imprécision et d'approximation en ce qui concerne l'objectif réel de cette initiative; Suite à un travail de lobby effectué par les agences humanitaires, certains composants de ces PRT ont été revus, d'autres enlevés des textes. Par exemple, il a été clarifié que les PRT ne joueraient pas de rôle dans les mécanismes de coordination. Les déclarations sur le rôle des PRT dans la lutte contre Al Quāida ont été éliminées des discours. Il n'en demeure pas moins de régulières et inquiétantes incohérences entre le discours de l'ambassade américaine, et celui des militaires de la Coalition : les humanitaires continuent de se poser la question de savoir si derrière ces contradictions, il n'y a pas une stratégie du « rideau de fumée ». Les choix géographiques effectués (Bamyane, Gardez, Kandahar, Kunduz) indiquent clairement des choix politiques. D'un côté, ceux-ci peuvent avoir une certaine légitimité : soutenir et renforcer la présence de l'AIA dans des zones difficiles. D'un autre côté, cette action politique n'est pas nécessairement compatible avec une approche humanitaire, notamment si l'action politique implique un recours à la force armée.

3.2. QUESTIONS JURIDIQUES ET LIEES A LA SECURITE

Bien que la répartition des tâches entre les Forces de la Coalition (notamment les Forces Spéciales américaines) et PRT ait été apparemment théoriquement définie, les modalités de cette répartition sur le terrain restent encore floues. Les deux acteurs portent le même uniforme, habitent souvent au même endroit. Une troupe combattante peut-elle prétendre être un acteur humanitaire (indépendant et impartial)? Quels sont les risques de confusion face au Droit Humanitaire International (DIH) ?

Déjà difficile à cerner pour les humanitaires, la différence entre acteurs civils et acteurs militaires engagés dans l'assistance aux populations est encore plus abstraite pour les populations. Dans les cas où les Forces de la Coalition opèrent militairement dans une zone, tandis que les PRT réhabilitent des cliniques et des écoles dans la même région, comment un paysan afghan à peine lettré peut-il comprendre ? Déjà, ces paysans ont du mal à percevoir les différences entre les différentes agences arrivant toutes avec les mêmes land-cruiser blanches avec antennes et auto-collants : on peut présager que les PRT vont rajouter un niveau de confusion supplémentaire.

Ceci risque à terme d'induire des incidents de sécurité dans lesquels les ONGs seront des cibles faciles. Celles qui reçoivent d'importants financements américains et qui l'indiquent sur leurs panneaux et auto-collants risquent d'être encore plus sûrement visées.

3.3. QUESTIONS OPERATIONNELLES

Un des objectifs annoncés des PRT est le recueil d'informations sur les besoins des populations selon la méthode du «hasty village assessments », qui a été utilisée au cours de Juin/Juillet 1999 au Kosovo, afin d'alimenter les bases de données d'AIMS. On peut d'une part s'interroger sur le lien entre cette activité et celle désignée sous le nom de renseignement (intelligence). Et d'autre part on peut s'interroger si cette méthode est adaptée à la situation de l'Afghanistan d'aujourd'hui. La position de celui-ci à la croisée des chemins entre urgence et développement, implique plus des méthodes de collecte d'information participatives, renforçant le rôle des acteurs locaux, que des méthodes rapides et non participatives.

Une des pistes actuelles les plus prometteuses pour éviter au maximum les confusions est celle qui semble être proposée par l'UNAMA.

- Assurer que le but légitime de supporter l'AIA n'aille pas contre les principes humanitaires;
- Supporter les ONGs dans leurs efforts de défense d'un espace humanitaire indépendant et impartial ;
- Assurer que la coordination reste la tâche d'acteurs non militaires ;
- Rappeler les différences des mandats et la nécessité pour chacun de coller au sien et de respecter celui des autres;
- Promouvoir l'idée d'une implication forte des PRT dans les secteurs où la logistique militaire présente un vrai avantage comparatif (gros travaux d'infrastructures, réhabilitation des bâtiments et bureaux gouvernementaux, désarmement et appui au retour à la vie civile des anciens militaires).

4. CONSULTATION ET PARTICIPATION

Ce sujet a été traité longuement dans le cadre de l'étude de cas "Afghanistan" de l'Etude Globale sur la Consultation et la Participation des populations affectées dans l'action humanitaire" mise en oeuvre par le Groupe URD pour le compte d'ALNAP. Un résumé des conclusions est disponible sur le site web www.globalstudyparticipation.org. La Monographie « Afghanistan » va être imprimée et disponible à partir de la mi Avril (contacter le Groupe URD, AREU ou ALNAP).

Quelques points peuvent néanmoins être mentionnés ici :

- De façon globale, le niveau de consultation et de participation reste faible, malgré les rencontres fréquentes avec les Shura;
- Quand il y a consultation et participation, c'est souvent pour un objectif opérationnel afin de faciliter la mise en oeuvre des programmes. Peu de place est laissée au débat avec les communautés lors de la phase de conception des interventions ;
- La compréhension de la complexité des sociétés locales est souvent minimale et affleure à peine la surface de ces systèmes. Conduire correctement des processus de consultation et de mise en place participative de programme dans des milieux peu ou mal connus est un exercice délicat ;
- Les flux d'informations sont en général unidirectionnels de la population vers les ONGs. Le retour et le partage d'informations dans l'autre direction sont rares ;
- La question de savoir si les systèmes de vivres contre travail ou cash contre travail seraient des systèmes participatifs, ou juste des systèmes de redistribution de salaires camouflés reste posée;

- Les Forums Communautaires, nés dans les contextes urbains au milieu des années 90, représentaient alors une alternative intéressante lorsque les communautés étaient faibles et le régime non représentatif. Ils apparaissent maintenant concurrencés par la remise en place d'autorités locales et le retour des porteurs traditionnels du pouvoir.
- Le NSP est un programme s'apparentant à une approche de développement local, poussé par la Banque Mondiale. Il comporte notamment la mise en place de fonds (20.000 US\$/communauté) qui seront mis directement à la disposition des Forums Communautaires. Ces derniers ont dû se créer et développer une capacité de gestion dans un délais très rapide (trois mois). Le NSP sera testé dans les prochains mois dans ce contexte. Il se pose un certain nombre de questions sur la faisabilité de ce programme, tant du point de vue des délais impartis que de celui de la légitimité des Forums Communautaires .

5. QUESTIONS DE GENRE

La femme est la « moitié cachée » de l'Afghanistan. Le statut et le rôle qui lui sont conférés dans la culture islamique, dans la culture afghane et pachtoune en particulier, et les extrêmes restrictions apportées sous le régime taliban, rendent assurément difficile, pour les acteurs internationaux, la rencontre, le dialogue, et le travail avec les femmes afghanes... et aussi avec les hommes afghans... Cependant, si le caractère participatif de l'action dans tous les secteurs n'est pas un vain mot, si la durabilité de l'action est un réel objectif, il est impossible de faire l'impasse sur la question de l'implication des femmes. Elles sont un nécessaire vecteur de l'évolution sociale, économique, et culturelle, en Afghanistan comme partout dans le monde.

Les acteurs de l'aide internationale doivent aborder cette question avec finesse, prudence, patience, et lenteur. Cela passe notamment par :

- la question de leur propre recrutement dans leurs équipes expatriées et afghanes (balance homme/ femme),
- par la connaissance et le respect du milieu socio-culturel où ils interviennent,
- par l'intelligence du meilleur abord possible (via les hommes de la famille par exemple),
- par l'information et la prudence (ne pas se mettre en danger, ne pas mettre les femmes en danger).

Enfin, il convient de ne pas aborder le « gender issue » comme on le fait trop souvent en Occident, avec une obsession idéologique combattante, ou parfois avec un négligence frisant l'irrespect : le résultat de ces deux attitudes opposées peut conduire aux mêmes drames.

6. QUESTIONS LIEES A L'ENVIRONNEMENT

Avec la publication du Rapport du PNUE sur l'environnement en Afghanistan, une étape importante a été franchie. En ce qui concerne les programmes, on doit néanmoins souligner l'importance de :

- la pollution liée aux bombes à fragmentation;
- la pression réelle mais aussi en partie fantasmée sur les couverts forestiers, liée à la ponction pour les programmes de reconstruction de l'habitat;

- la pression sur les ressources en eau souterraine liée au pompage excessif dans certaines nappes;
- la pollution de l'air liée aux distribution à large échelle de fours mal conçus et avec une mauvaise combustion et de charbon dans le cadre des programmes de « winterization »;
- la pollution de l'eau liée à des utilisations non adéquates des produits chimiques dans l'agriculture ;

Pour l'instant, l'existence de besoins urgents (par exemple les besoins de chauffage en hiver, ou d'utilisation d'intrants) ne doivent pas, malgré l'absence de politique nationale sur l'environnement et de législation, négliger le long terme.

CHAPITRE 2 :

ANALYSE PAR SECTEUR

Dans ce chapitre, les secteurs de la santé, de la sécurité alimentaire et de la nutrition, de l'habitat ainsi que de la gestion de l'eau seront développés, en indiquant les points saillants de différence par rapport à la mission de Juillet/Août 2001.

SECTEUR DE LA SANTE

1. INTRODUCTION AU CHAPITRE SANTE

Ce rapport, à partir des leçons retenues lors de la première mission, présente l'évolution des actions de santé et les enjeux principaux se rapportant au secteur sanitaire.

Le bilan qui suit s'inscrit dans un contexte en constante évolution, où la gestion de sortie de crise fait intervenir sur le terrain des acteurs variés et de plus en plus nombreux. Compte tenu de la complexité du système humanitaire international en Afghanistan, il a semblé important d'élargir la problématique sectorielle à ce réseau d'acteurs, y compris des bailleurs de fonds, et d'analyser l'impact que chacun peut avoir sur la qualité de l'assistance fournie.

2. LE CONTEXTE ACTUEL

2.1. LA POLITIQUE DE SANTE AU NIVEAU NATIONAL

Le ministère de la Santé est en cours de restructuration, un Groupe Consultatif d'experts à temps plein détachés auprès du vice-ministre remplaçant le Secrétariat. Au sein du nouvel organigramme apparaît également un département destiné à gérer l'allocation des financements externes.

La création de ce département, où toutes les propositions de projet seront revues et évaluées, traduit les efforts du Ministère et des bailleurs pour une meilleure coordination de l'aide, du moins au niveau central. L'idée d'un bailleur coordonnant ensuite les fonds à l'échelon provincial n'a toutefois pas été retenue, au risque de perpétuer la duplication des financements et des projets aux échelons périphériques.

En matière de développement de politique de santé, l'UNICEF collabore avec le ministère afin d'établir des axes de politique prioritaires dans le domaine de la « Maternité sans

Risques » et d'appuyer des centres d'excellence pour soins obstétricaux d'urgence. Bien que l'OMS soit impliquée dans la formulation et la planification de la politique sanitaire, sa contribution à un débat plus large reste très faible.

La planification des ressources humaines pour les activités sanitaires est l'une des tâches essentielles que doit assumer le secteur public dans sa reconstruction. Alors qu'il existe un important déséquilibre dans la composition et la répartition du personnel de santé, la politique en matière de ressources humaines n'est pas encore clairement définie. On trouve, sur le marché de l'emploi, des médecins en surnombre et de nombreuses catégories de personnel dont les fonctions se chevauchent ou sont mal définies. Les structures de santé comptent souvent des effectifs pléthoriques, dont une écrasante majorité de personnel masculin. En outre, il existe une répartition inégale, la plupart des professionnels de santé qualifiés se concentrant dans les zones urbaines.

Les dépenses publiques au titre de la santé semblent indiquer qu'une large proportion des maigres ressources du ministère est allouée aux salaires. Alors que le futur budget est en cours d'élaboration, la mobilisation des fonds nécessaires pour financer les services de soins reste floue. En effet, le gouvernement, qui n'a pas encore adopté les méthodes de recouvrement des coûts comme stratégie de participation et de système durable de financement communautaire, demeure pour l'instant favorable à la gratuité des services de santé.

Pourtant, à long terme, le recours intensif à l'aide extérieure, situation où les bailleurs déterminent de quelle manière les subventions ou les prêts seront dépensés, ne peut que faire obstacle à la durabilité des efforts et du système de santé.

2.2. LES CARACTERISTIQUES DE L'ASSISTANCE

Comme décrit lors de la première mission, les organisations humanitaires sont nombreuses, cloisonnées et hétérogènes. Aux côtés des traditionnelles ONG médicales voisinent des organisations moins connues qui appuient quelques centres de santé et fonctionnent en dehors de toute autorité de tutelle.

Les ONG continuent d'avoir une grande liberté de manœuvre sur le terrain, et, pour quelques-unes d'entre elles, l'expansion de la couverture géographique reste une priorité. Dans beaucoup de cas, les ressources financières déterminent les zones d'intervention, le contenu des projets et l'approche des opérateurs.

Il existe aussi une grande diversité au sein des ONG afghanes. Les événements du 11 septembre ont plongé celles-ci dans une situation nouvelle où il s'agit d'accroître la capacité à fournir des services de santé, souvent au détriment du suivi-évaluation et de l'auto-évaluation. En effet, il semble que les ONG locales n'aient pas toujours le recul nécessaire pour réévaluer, remettre en cause le bien fondé et la qualité de l'action. Les stratégies actuelles en matière de *leadership*, de base sociale, de transparence et développement institutionnel méritent sans doute d'être repensées si l'on souhaite optimiser le potentiel des ONG afghanes durant la reconstruction du secteur sanitaire.

2.3. LES CONTRAINTES AFFECTANT LA QUALITE DES ACTIONS DE SANTE

Le recrutement d'un personnel expérimenté rencontre toujours des difficultés avec des expatriés arrivant sur le terrain sans formation spécifique pour le poste requis ou sans une

expérience suffisante. Le taux de rotation reste élevé et se répercute sur la qualité des programmes. Les tuilages ne sont pas toujours possibles, ce qui a tendance à affaiblir la mémoire institutionnelle et à compromettre la passation au personnel nouvellement arrivé. Tout cela rend difficile la connaissance réelle du milieu et les logiques de relations avec les pouvoirs publics. En dépit de ces limitations, les expatriés, faute de temps ou pour des raisons d'efficacité, ne valorisent pas toujours le potentiel du personnel afghan dans ces domaines.

Par ailleurs, le poids des cultures institutionnelles dissuade les ONG de gagner une meilleure perspective de la situation de terrain : les impératifs des bailleurs de fonds et une culture où prévaut l'opérationnel laissent une place restreinte à la consultation et à la planification conjointe avec les autres acteurs de la santé. Même quand cela est le cas, les ONG se heurtent à l'absence d'informations exactes, fiables et à jour. En effet, sur le terrain, l'accès à une information pertinente est problématique. L'on constate souvent que beaucoup d'opérateurs travaillent dans l'ignorance des initiatives institutionnelles. A l'évidence, les mécanismes de coordination existants ne suffisent pas à fournir des éléments permettant des prises de décision appropriées.

Un grand nombre d'expatriés opèrent dans des circonstances difficiles en termes de logistique et de communication et mènent de front des fonctions multiples, ce qui donne souvent naissance à un sentiment de surmenage et de stress. A travers les difficultés exposées, on perçoit également les frustrations engendrées par les carences en communication et les malentendus qui en découlent. A cela, se rajoute une difficulté supplémentaire liée aux phénomènes d'insécurité qui limitent plusieurs ONG internationales dans leurs déplacements sur le terrain.

2.4. L'ASSISTANCE AU NIVEAU MICRO

La mise en oeuvre des actions de santé, quoique caractérisée par une forte motivation, ne met pas toujours l'accent sur la qualité des soins, en particulier dans le domaine du diagnostic et du traitement. Un certain nombre de questions continuent à être posées quant à la qualité des prestations : le temps consacré au patient est bref et la prescription des médecins et autres professionnels de santé reste sujette à controverse. En outre l'expansion non réglementée du secteur privé perpétue le cycle du diagnostic superficiel et de la prescription irrationnelle.

Des tarifications à l'encontre de certaines prestations ont été mises en place, en particulier aux consultations externes. Néanmoins les objectifs de cette politique, qu'il s'agisse d'améliorer la qualité des services rendus ou d'assurer leur viabilité, ne sont pas clairement définis. Le modèle de recouvrement varie suivant chaque ONG et est généralement spécifique à la structure de santé concernée. On constate dès lors un patchwork de systèmes développés localement et selon le bon vouloir de chaque organisation. Il existe également une grande disparité dans la politique d'exonération et un certain flou pour ce qui a trait aux mécanismes de suivi-évaluation.

Lorsqu'on interroge le personnel du ministère, il devient très vite évident que le système actuel ne répond pas à leurs besoins. Les ruptures de stocks en médicaments essentiels et surtout les salaires inadéquats ou tardivement payés constituent leurs préoccupations majeures. Qui plus est, les professionnels de santé en charge des consultations externes ont souvent décrit leur travail comme fastidieux, dans un environnement peu stimulant (caractérisé par la chaleur ou le froid, la poussière, et des files d'attente interminables). L'ensemble de ces facteurs retentit manifestement sur la qualité des prestations.

3. ENJEUX ET OPPORTUNITES

3.1. LE DEVELOPPEMENT DE LA POLITIQUE DE SANTE : TROP LENT OU TROP RAPIDE

A ce jour, beaucoup d'observateurs internationaux pensent que le Ministère a rapidement accompli en quelques mois ce que d'autres mettent des années à construire. D'un côté, les quelques responsables afghans à l'échelon national ont été fortement sollicités, ayant à prendre en compte les avis des nombreux experts internationaux eux-mêmes influencés par des agendas, des priorités et des cultures différentes. On peut se demander si tous ces avis ont eu le temps d'être « métabolisés ». D'un autre côté persiste la nécessaire lenteur pour résoudre les questions liées à la dimension et aux fonctions du ministère, à une stratégie de politique sanitaire et au financement des services de santé.

S'attaquer aux vulnérabilités structurelles -résultat de processus politiques, sociaux et économiques- et combler le fossé entre les planificateurs opérant à l'échelon central et la réalité de terrain exige l'engagement durable des parties prenantes. Compte tenu des insuffisances du ministère dans la prestation des soins de santé à tous les échelons, les contrats de partenariat basés sur la performance ou PPA sont présentés comme la stratégie idéale permettant d'étendre rapidement la couverture aux zones reculées et de construire une capacité institutionnelle. Cette orientation fait suite aux missions conjointes des bailleurs mais, bien qu'érigée comme modèle unique, ne reflète pas nécessairement les intérêts de tous (bailleurs, ministère et ONG).

Sur le terrain on constate que des informations conflictuelles circulent à propos des échelons provinciaux : dépendront-ils, dans le futur, des PPA ou seront-ils appuyés via d'autres mécanismes de développement institutionnel ? De tout cela résulte un flou, d'autant qu'il n'existe pas de politique à même de guider ceux qui ne souhaitent pas suivre le modèle de la contractualisation. Les bailleurs et les autorités nationales et provinciales entretiennent cette confusion. Certaines ONGs continuent de travailler « en roue libre », profitant de la flexibilité qu'autorise ce flou pour multiplier des interventions de toutes sortes. Une fois de plus, l'expérience de terrain montre clairement les dangers du *laissez-faire* et le besoin urgent d'une approche coordonnée et cohérente.

3.2. LES RELATIONS AVEC LE MINISTERE ET SA CAPACITE D'ACTION

Alors que les interventions de santé dépendent essentiellement de l'aide internationale, de nombreux représentants du ministère pensent que ce système actuel de dépendance ne permet guère de retrouver une crédibilité perdue. Aux échelons périphériques, ils se sentent exclus du processus de développement de la politique sanitaire; ils expriment également des inquiétudes envers certaines actions des ONG, actions perçues comme un contre pouvoir et contraires aux efforts pour restaurer une capacité institutionnelle. Il existe aussi des tensions avec les responsables provinciaux lorsqu'ils veulent savoir ce que les ONG font, et dans une certaine mesure, contrôler comment elles opèrent.

Paradoxalement, ces mêmes fonctionnaires ont attendu, avec l'afflux des financements extérieurs, des bénéfices immédiats sous forme de structures de santé fonctionnelles, de matériels et d'équipements médicaux. Les contributions apportées par de nouveaux programmes, des budgets généreux et un personnel pléthorique, tout en suscitant de grands

espoirs, ont dans le même temps renforcé le désengagement des acteurs locaux et rendu les ONG seules responsables des soins de santé.

La culture d'autonomie, induite par des interventions fonctionnant de longue date en dehors de toute autorité de tutelle, n'incite pas les opérateurs à associer les autorités locales et à les responsabiliser. Même si c'est le cas, les ONG constatent que les représentants locaux ont beaucoup à apprendre dans le domaine de la santé publique : on leur reproche souvent leur peu d'expérience en matière de planification de l'offre de santé, et le manque de motivation pour le travail de terrain.

A l'évidence, la capacité de gestion au sein des bureaux régionaux et provinciaux est quasi-inexistante. Au cours de visites de terrain, beaucoup de représentants ont identifié l'absence de directives et les difficultés budgétaires comme des obstacles majeurs au déroulement de leurs activités. La plupart d'entre eux ont également une vision restreinte lorsqu'il s'agit d'organiser les quelques ressources disponibles, avec pour unique référence l'ancien système de soins basé sur le modèle soviétique, modèle devenu totalement inadéquat dans le contexte actuel.

3.3. COMMENT AGIR POUR CONSTRUIRE ENSEMBLE UN PARTENARIAT

Comme on l'a vu, les relations que les ONG entretiennent avec les pouvoirs publics forment un ensemble contrasté, à l'image de la communauté qu'elles composent. En dépit des faiblesses du Ministère, beaucoup affirment cependant une volonté d'établir une réelle co-responsabilité des actions de santé. Les organismes orientés vers du développement à long-terme sont dans l'ensemble favorables à un appui institutionnel. Quelques opérateurs d'urgence, pour qui ce concept reste étranger et difficile, oublient souvent cet aspect important au profit de pratiques substitutives.

Cependant la démarche qui consiste à passer d'une pratique d'urgence à une pratique de développement est plus facile à énoncer qu'à réaliser : en l'absence d'un cadre conceptuel, d'un budget et de politiques clairement définies, on peut craindre que, dans la pratique, ces intentions ne soient pas toujours suivies d'actions.

Bien que le contrat de performance soit devenu la principale alternative à la reconstruction du système de santé, des questions demeurent quant à ses modalités opérationnelles : comment de telles procédures, réputées complexes, verront-elles le jour sur une période de trois ans? Comment aideront-elles le ministère à retrouver son autorité et sa légitimité ?.

Mais il y a d'autres enjeux associés à ce modèle : celui-ci requiert des compétences spécifiques qui semblent faire cruellement défaut, tant parmi les ONGs qu'au sein du ministère (expertise et expérience dans la gestion financière, le suivi-évaluation et l'évaluation). Au changement dans les méthodes traditionnelles de financement via les Nations unies et les ONGs, s'ajoutent l'absence d'un système bancaire et une faible capacité de contrôle. La question est de savoir si tous ces enjeux sont compatibles avec la capacité de gestion qui existe actuellement au sein du ministère et chez les opérateurs.

En décidant d'adhérer à ce modèle, les ONG seront confrontées à plusieurs dilemmes : certaines trouveront inacceptable d'entreprendre des activités contraires à leur culture opérationnelle; pour celles dépendantes de financements externes, la contractualisation ne

manquera pas d'être attractive même si diverses mises en garde s'imposent, surtout à propos des organismes peu armés en ressources humaines et en gestion financière.

3.4. SUR LE CHEMIN DE LA RECONSTRUCTION

Elaborer une stratégie pertinente qui jette un pont entre l'urgence et le développement dans un contexte volatile est probablement l'un des défis majeurs auxquels sont confrontées les ONG. L'approche substitutive ne peut plus s'envisager comme l'unique réponse aux problématiques du secteur sanitaire. De la même façon, la passation de projets au ministère ne peut se concevoir en un temps éclair ou sans être intégrée à une stratégie de sortie soigneusement élaborée.

Pendant les efforts de reconstruction, s'engager dans un appui institutionnel demandera des paradigmes et des objectifs différents, une délégation d'autorité et de la flexibilité. Si l'appui institutionnel se veut un succès, il semble primordial, pour les ONG, d'optimiser la gestion des ressources humaines tant expatriées que nationales.

4. EN GUISE DE CONCLUSION

Il apparaît très clairement que la situation actuelle en Afghanistan gagne en complexité. Elle se caractérise, d'un côté, par l'insécurité qui persiste et, de l'autre, par la nécessité de mener des actions passant par des aspects institutionnels, tout en sachant respecter les rythmes de changement et la qualité des interventions. C'est donc bien une nouvelle dynamique qui s'établit avec tout ce que cela implique en accompagnement humain et organisationnel.

SECURITE ECONOMIQUE ET ALIMENTAIRE ; AGRICULTURE

1. TERMES DE REFERENCE SPECIFIQUE AU SECTEUR

Durant la mission du Projet Qualité/Groupe URD de Juillet Août 2002, un inventaire préliminaire des problèmes et questions concernant la sécurité économique et alimentaire, ainsi que de l'agriculture a été réalisé. Ce recueil d'information et les premières analyses avaient alors été organisés sur la base du cycle de projet. Le travail à réaliser au cours de la mission de janvier/Février 2003 était centré sur :

- La mise à jour des informations sur les programmes et leurs impacts; la continuation de la collecte d'informations sur les « leçons à tirer » ;
- L'analyse des modalités de renforcement de la résilience des populations par les programmes et de la résilience de ces programmes aux rudes conditions de l'hiver afghan ;
- L'identification des évolutions en termes de politique, stratégies, sujets débattus, dans la communauté de l'aide à l'Afghanistan ;

- La mise en place des premiers travaux de conception de l'outil « qualité » dans le secteur concerné.

2. LECONS APPRISES EN 2002

2.1. LECONS APPRISES DANS LE SECTEUR DE LA DISTRIBUTION DE SEMENCES

La récolte 2002 a fait apparaître des aspects contradictoires des distributions larges mais peu coordonnées de semences. Dans certaines zones, les paysans ont encore en stock des sacs de semences inadaptées distribuées l'année précédente et se demandent qu'en faire (ce sont des semences traitées et donc impropres à la consommation tant humaine qu'animale).

Ils demandent aussi instamment que, si distribution il doit y avoir, alors que celles-ci aient lieu suffisamment tôt dans l'année pour permettre des semis dans de bonnes conditions ;

Les paysans demandent enfin une meilleure coordination et harmonisation des pratiques et modalités de travail entre acteurs. Les incohérences dans la mise en place des programmes (distributions gratuites ou payantes, distributions générales ou ciblées, etc.) ont en effet presque toujours eu comme résultat de créer des tensions au sein des communautés.

2.2. DIFFICULTES RENCONTREES DANS LA LUTTE CONTRE LE PAVOT

Les programmes de lutte contre la production d'opium ne rencontrent hélas pas les succès espérés et les équipes impliquées dans ces programmes ont même essuyé de graves difficultés de sécurité. Cela démontre que dans ce secteur, comme on l'a déjà vu dans de nombreux pays, il ne faut pas s'attendre à des résultats rapides. Des solutions de remplacement et des alternatives économiques viables ne sont pas réellement disponibles et quand elles existent, elles sont très spécifiques à un contexte micro-local particulier. Comme la production de pavot est essentiellement un indice de pauvreté et de manque d'opportunité économique, une approche purement répressive (qui est imposée par les bailleurs et la communauté internationale) a peu de chance d'avoir un impact durable. Pire, ceci peut contribuer à fortement attiser les tensions. Le gouvernement afghan tenta à la fin de 2002 de mettre en place une stratégie à trois temps : répression de la consommation, destruction des parcelles et promotion d'alternatives.

Le risque de voir d'importants flux financiers liés à l'opium aller renforcer les dynamiques anti-gouvernementales (Taliban, Al Quaida, groupe de Hek Machtiar, etc.) est l'un des « scénarios du pire » et les autorités sont de facto sous pression pour agir. Reste que l'expérience montre que seule une stratégie bien pensée, basée sur l'identification de niches d'activités, d'une recherche d'avantages comparatifs et d'accent mis sur l'éducation, peut créer un climat dans lequel la création de suffisamment de « valeur ajoutée » et d'effet d'image incitera les paysans à explorer d'autres pistes que la production de pavot. Mais ceci prend nécessairement du temps. Ce sujet d'importance capitale va demeurer dans la palette des sujets suivis par le Projet Qualité.

2.3. VIVRES CONTRE TRAVAIL ET CASH CONTRE TRAVAIL EN ZONE RURALE

Des programmes VCT et CCT dans les zones montagneuses, avec pour objectif le déneigement et le maintien des cols ouverts durant la période hivernale est une initiative

intéressante. L'option « VCT » a eu manifestement un impact positif dans des régions à haute insécurité alimentaire,

(notamment du fait de la sécheresse de 2000-2002) et assez isolées. Les options « CCT » en deuxième phase d'hiver intéressent aussi énormément les paysans de ces régions hautes à forte vocation pastorale : elles vont en effet permettre une certaine recapitalisation des économies pastorales et permettre la recréation de troupeaux. De fait, dès que le déficit alimentaire se réduit et la disponibilité s'améliore, les agriculteurs préfèrent cette option « cash ». Les mécanismes et indicateurs pour permettre le choix de l'une ou l'autre des options (vivres ou argent) sont encore à identifier et les méthodes de mise en œuvre à élaborer.

2.4. UN GROS TRAVAIL A FAIRE SUR LES ETUDES DE FAISABILITE

Une série de visites dans des programmes agricoles a démontré qu'il existe encore de grosses faiblesses méthodologiques. L'analyse économique, la modélisation de l'impact selon des méthodes simples (méthode des effets simplifiés) doivent permettre d'effectuer des simulations de viabilité. L'absence de ces analyses induit des faiblesses de conception dans les programmes, d'où peuvent facilement découler échecs, frustrations, incompréhension. Cette question va, dans le secteur de l'agriculture et de la sécurité économique et alimentaire, constituer un sujet de travail important pour le Projet Qualité.

2.5. LA QUESTION URBAINE ET LES MECANISMES DE SURVIE DANS LES VILLES

Des entretiens avec de nombreuses agences indiquent combien ces questions de la survie économique et de la sécurité alimentaire en milieu urbain sont peu ou mal connues. Le projet de recherche opérationnel « Villes en Guerre et Guerres en Ville » devrait être capable d'apporter des premiers éléments de réponse vers la fin mars. A la vue des grands mouvements de population vers les villes qui s'annoncent (retour des réfugiés, exode des ruraux vers les villes, etc.), il faut s'attendre à des dégradations importantes des conditions de vie dans Kabul. Les dynamiques économiques en cours actuellement et le contexte international (guerre en Irak ?) laissent en effet peu d'espoir de voir d'importantes créations d'emploi urbain dans le proche avenir (investissement, notamment dans le secteur industriel). Il importe en tout cas de suivre cette situation, d'observer les pratiques des acteurs et de participer à la réflexion sur « les outils de l'urbain » en crise et sortie de crise.

3. NOUVELLES TENDANCES POLITIQUES ET STRATEGIQUES

3.1. LECONS APPRISES, LECONS UTILISEES

Du fait du dynamisme du Ministre de la reconstruction rurale et du développement (MRRD) et du Ministre de l'Agriculture, le secteur rural semble susciter maintenant beaucoup plus d'intérêt que durant la précédente mission. De plus, un grand nombre de leçons semblent avoir été tirées des difficultés rencontrées en 2002.

L'importance du diagnostic initial est maintenant largement reconnue et certaines agences commencent à mettre dans leur stratégie 2003 des études sectorielles ou géographiques pour mieux comprendre les milieux ruraux dans lesquels elles interviennent. Ceci comprend notamment les questions foncières, de gestion de l'eau, de la conduite du pastoralisme, etc. En même temps, le Ministère de l'Agriculture pousse à l'élaboration d'une politique agricole,

incluant notamment des questions d'ordre technologique et des questions de qualité et de contrôle.

3.2. LE ROLE CROISSANT DES MINISTERES CONCERNES

la faiblesse persistante des ministères techniques aux niveaux centraux, provinciaux et des districts reste une des plus grandes contraintes dans la transition vers le développement. Les efforts de renforcement des capacités sont maintenant au cœur de la stratégie de nombreux acteurs et des bailleurs. La double question des ressources humaines et des conditions d'équipement minimum pour travailler reste encore une contrainte majeure. La plupart des ONG et des agences internationales sont mieux équipées que les ministères afghans.

Il semble qu'il y ait de larges superpositions des domaines de compétence des divers ministères en charge des questions rurales : MRRD, Ministère de l'Agriculture, Ministère de l'Irrigation, des Ressources en Eau et de l'Environnement. La question « à qui s'adresser » pour la discussion sur les projets est récurrente dans de nombreux débats au sein de la communauté de l'aide. Il est important que les autorités afghanes clarifient au plus vite les Termes de Référence des divers ministères concernés.

4. PROSPECTIVES

4.1. UNE COORDINATION AMELIOREE DANS LE SECTEUR SEMENCIER

Il y a un réel souhait de ne pas voir se répéter les erreurs faites en 2002 (inadaptation des semences, retards, incohérence et manque de coordination). Le Comité « semences », sous la présidence du Ministère de l'Agriculture, a finalement réussi à élaborer un guide pour l'introduction des semences qui est largement diffusé. L'analyse de l'impact de ce guide sur les programmes 2003 sera au cœur de la mission du Projet Qualité dans l'été 2003.

4.2. SECURITE ALIMENTAIRE, SECHERESSE ET MESURES DE PREPARATION

A la vue des risques que fait peser la distribution gratuite de larges quantités d'aliments sur la remise en place du secteur agricole, la tendance générale actuelle est à la diminution des programmes alimentaires. Les autorités afghanes ont été très inquiètes de voir leur pays devenir dépendant de l'aide. Il n'en demeure pas moins que la première partie de l'hiver 2002-2003 a été très peu pluvieuse et que le déficit de neige est important, ce qui risque une nouvelle fois de restreindre les réserves en eau des sols (zones à cultures pluviales) et des nappes (zones irriguées). Cette situation devra être suivie de près.

Il sera très intéressant de voir lors de la prochaine mission comment ce risque de sécheresse a été suivi, et comment des mesures préparatoires ont été prises ou non. Il existe actuellement tout un travail sur la préparation aux désastres naturels, suivi par un certain nombre d'acteurs et ces travaux seront l'objet d'un chapitre dans le prochain rapport de mission.

4.3. ACCES AUX RESSOURCES FINANCIERES EN ZONE RURALE

Un secteur qui s'est avéré crucial dans d'autres contextes de développement rural et de reconstruction "post crise" est celui de la micro-finance. Il sera intéressant de voir comment les premières initiatives émergentes dans ce domaine évolueront. A part quelques études et de rares expériences, il y a encore peu d'implication dans ce secteur. L'arrivée en Afghanistan en

2002 d'une ONG très expérimentée du Bangladesh pourrait changer considérablement la situation. Il y a bien sûr des systèmes traditionnels, compatibles avec la Loi Islamique : le « hassana » (crédit), le Gerawi » (hypothèque), et qui demandent à être mieux compris. Il n'en demeure pas moins que :

- Aucune société rurale n'a pu progresser et améliorer sa productivité sans une intensification de l'utilisation de certains moyens de production ;
- Aucune intensification de l'utilisation de ces moyens de production n'est possible en l'absence d'un système sécurisé d'accès à du crédit non usuraire.

Tenant compte des besoins et des exigences de sensibilité culturelle, l'Afghanistan aura à trouver sa propre route.

4.4. REORIENTATION STRATEGIQUE EN FAVEUR DES SYSTEMES FRAGILES

La mission de Juillet/Août 2002 du Projet Qualité avait souligné l'importance de remettre en cause l'approche centrée uniquement vers les systèmes les plus productifs. Il y a actuellement des signes que l'importance des systèmes montagnards et des zones pluviales dans la sécurité économique et alimentaire nationale commence à être reconnue. Ceci sera suivi avec attention lors des prochaines missions.

4.5. VERS DES STRATEGIES DE SORTIE OU DE DESENGAGEMENT

Dans de nombreux cas, la viabilité et la durabilité des actions dans le secteur agricole et de la sécurité alimentaire posent question. Un certain nombre de points n'ont peut-être pas suscité suffisamment d'intérêt lors des phases de diagnostic.

- L'organisation du système semencier afin d'assurer un accès approprié à des semences de qualité, notamment par la mise en place de systèmes de multiplication et de conservation des semences ;
- L'organisation des marchés, systèmes de stockage, de transformation et de transport;
- L'utilisation future des cadres formés lors des programmes, une fois ceux-ci terminés ;
- Les mécanismes qui permettraient d'assurer un soutien technique aux paysans dans le futur (y compris le rôle des services agricoles – vulgarisation, recherche agronomique, etc.-);
- La maintenance et le remplacement des équipements de projets tels que canaux d'irrigation, pompes, infrastructures, etc.
- La capacité des paysans à nourrir et soigner des espèces animales importées, souvent plus fragiles que les espèces locales, notamment dans des contextes de conditions rigoureuses et à déficits importants d'aliments et de ressources fourragères.

Le Projet Qualité regardera avec attention comment cette question est prise en compte lors de la prochaine mission.

SECTEUR DE LA NUTRITION

La première mission du Projet Qualité en Afghanistan avait relevé plusieurs points ou questions, qui ont été suivis lors de la deuxième mission, en fonction des termes de référence suivants. Ont été regardés de façon générale:

- L'évolution de la coordination sur la surveillance en sécurité alimentaire et nutrition.
- Les stratégies et contraintes rencontrées dans les programmes d'aide alimentaire ;
- L'évolution des stratégies de programmes, en particulier par rapport aux centres de nutrition supplémentaire (CNS) ;
- La suite du débat sur le traitement de la malnutrition aiguë sévère à domicile et sur l'utilisation des produits thérapeutiques solides.

Ce chapitre est une description des enjeux, questions, et défis actuels dans le secteur de la nutrition. Il s'agit de capitaliser sur les expériences et évolutions actuelles.

1. UNE COORDINATION ACTIVE, ET LES LIENS U-R-D

Avant tout, il faut préciser que la mission a été sensiblement impressionnée par les progrès réalisés par la coordination sur la nutrition, en termes de débats et apprentissage collectifs, d'élaboration de politiques et de stratégies au niveau national, ainsi que de coordination dans la programmation et la mise en œuvre. L'une des clés de ces réalisations est le riche ensemble de ressources humaines à plusieurs niveaux – ministères (Ministère de la Santé, Ministère de la Réhabilitation et du Développement Rural, Ministère de l'Agriculture...), agences de l'ONU (UNICEF, PAM, FAO) et ONG internationales et afghanes- et le fait que certaines personnes clés sont présentes depuis plus d'un an. Ces progrès n'aurait pu avoir lieu sans les efforts considérables fournis, l'engagement en temps, et le dévouement de ceux qui s'y sont impliqués.

La coordination doit cependant faire face à des défis importants. Le premier sera, dans les mois à venir, de mettre en œuvre les politiques définies à Kaboul sur le terrain. Des efforts conséquents sont investis dans le renforcement des capacités du personnel des ministères (ex : formation du personnel du Ministère de la Santé sur le traitement de la malnutrition sévère) et des ONG afghanes. L'enjeu sera de s'assurer que la qualité de la mise en œuvre et du suivi seront maintenus après le retrait d'un soutien technique extérieur, et ceci même aux niveaux des provinces et des districts. Ceci est rendu d'autant plus difficile que nombre d'organisations continuent d'opérer en dehors de la coordination. Ceci entraîne, notamment dans le cas des organisations sans expertise en nutrition, de mauvaises pratiques dans la mise en œuvre (ex. l'utilisation de l'indice poids/âge plutôt que le poids/taille dans les programmes de nutrition supplémentaire, distribution de lait en poudre aux enfants de moins de 6 mois...). Cela représente aussi un manque à gagner en termes d'efforts et d'investissements, qui ne contribuent pas à la stratégie globale pour renforcer les capacités locales en nutrition.

Il est clair que les organisations travaillant dans la coordination s'engagent activement dans la transition entre l'urgence et le développement. Il y a une volonté affichée par plusieurs

organisations de réduire peu à peu les activités dites d'urgence (sauf dans des régions encore très vulnérables, comme les régions touchées par la sécheresse, les populations déplacées, etc.) et de développer des stratégies à plus long terme. Cette tendance se retrouve dans chacun des sous-chapitres suivants, qui correspondent aux divers secteurs d'intervention en nutrition.

2. LA SURVEILLANCE EN SECURITE ALIMENTAIRE ET NUTRITION

Le comité de pilotage sur la surveillance en sécurité alimentaire et nutrition est un exemple encourageant de coordination inter-agences, qui a produit des résultats notables depuis Août 2002. Depuis cette date, une méthodologie commune a été élaborée, basée sur des « sites sentinelles », et trois organisations, agissant comme agences de référence, ont réalisé une ou deux séries de collectes et d'analyses de données, dans plusieurs régions. Les données sont en cours de compilation et de diffusion, les réflexions qui en découlent sont rassemblées et les leçons apprises sont en passe d'être intégrées dans le processus.

Les défis auxquels le comité de pilotage doit encore faire face, et les questions qui se posent comprennent les points suivants :

- étant donné que le système de surveillance est appelé à être repris par la gouvernement, comment peut-on s'assurer qu'il soit assez ergonomique et léger pour être mis en oeuvre par les institutions gouvernementales, dont la présence dans les provinces est encore très faible ? Le système, tel qu'il tourne actuellement, dépend de ressources humaines et logistiques non négligeables (pour la collecte, saisie et analyse de données, et la supervision ; transport, ordinateurs, etc.). Comment peut-on assurer que le système continue à fonctionner lors du retrait graduel (ou soudain) des agences d'aide internationales ?
- Quelle quantité et quel type d'informations sont nécessaires pour vraiment contribuer à la conception de programmes, tout en s'assurant que le système de surveillance soit assez réactif pour déclencher des interventions en temps opportun ?

Nombre de données sont en train d'être collectées et analysées par les organisations du comité de pilotage, mais l'objectif de ces données paraît encore peu clair : constituent-elles des données de base, à partir desquelles des indicateurs faciles à suivre et analyser seront définis ? Si c'est le cas, le type de données actuellement collectées est-il adapté à cet objectif (données descriptives ou données analytiques aidant à la compréhension des systèmes et moyens de subsistance) ?

Deux experts sont attendus incessamment pour assurer la coordination du système de surveillance et aborder ces questions. Aussi, des efforts sont fournis pour intégrer et/ou harmoniser les différents systèmes de surveillance en sécurité alimentaire qui existent déjà (VAM, Comité de Pilotage, FAIS...).

3. L'AIDE ALIMENTAIRE: de la QUANTITE a la QUALITE

La tendance actuelle est de réduire les distributions de nourriture gratuites, et de faire davantage de programmes de vivres- ou argent-contre-travail ainsi que des programmes de relance agricole. Là où des distributions alimentaires ont eu lieu, dans les mois derniers, plusieurs difficultés et contraintes ont pesé sur l'action, dont notamment:

- Les délais dans l’approbation des propositions de projet, la mise en place du système logistique, etc. contraignent souvent la capacité des organisations à faire les distributions au moment opportun, par rapport aux calendriers agricole et non-agricole.
- Les délais entre les évaluations des besoins, l’écriture des propositions de projet, l’approbation des bailleurs, et la mise en œuvre, sont tels que la situation peut changer considérablement entre l’évaluation et la mise en œuvre (ex : dans certaines zones touchées par la sécheresse, la situation économique et alimentaire s’est grandement améliorée grâce à l’introduction de la culture du pavot ; ou dans certains cas, arrivée d’autres organisations mettant en place une distribution sur la même zone...). Ce problème souligne, entre autres, le besoin de permettre une plus grande flexibilité dans la conception de programme après que les propositions de projet aient été approuvées (responsabilité du bailleur), ainsi que le besoin de prendre en compte, avec prudence, des indicateurs de pronostic dans l’évaluation des besoins.
- La coordination entre les organisations demeure difficile dans certaines régions, avec des risques de duplication, ou de modalités de mise en œuvre incompatibles (ex : distribution alimentaire gratuite et programme de vivres-contre-travail).
- La prévalence des carences en micro-nutriments en Afghanistan souligne le besoin de diversifier la ration alimentaire (qui comprend, dans la plupart des cas, uniquement du blé). Après des efforts de lobby considérables pour améliorer la qualité de l’approvisionnement alimentaire, des organisations ont pu distribuer des rations complémentaires (huile fortifiée, légumineuses, sucre...) et le PAM a diversifié la ration pour certaines distributions d’hiver. La sécurité nutritionnelle des populations vulnérables dépendra aussi de la prolongation de telles initiatives dans l’année à venir.

4. LES CENTRES DE NUTRITION SUPPLEMENTAIRE (CNS)

Lors de la première mission, la pertinence des CNS dans le contexte afghan a été fortement remise en cause. Les taux d’abandon élevés, les faibles taux de guérison, etc., ont soulevé l’hypothèse que les programmes de nutrition supplémentaire ne sont peut-être pas une réponse adaptée à la malnutrition en Afghanistan. Cette question est devenue, depuis, le thème d’un des groupes de travail. Celui-ci travaille actuellement à la standardisation des protocoles et fiches de suivi en CNS, afin de pouvoir ensuite réaliser une évaluation technique des programmes en cours.

Les questions sur le CNS peuvent en effet se poser à deux niveaux:

- A un niveau **technique** : les CNS sont-ils mis en œuvre de façon correcte (suivi adéquat, respect des protocoles reconnus...) ? Les CNS sont-ils efficaces pour traiter la malnutrition aiguë modérée des bénéficiaires ?
- A un niveau **contextuel** : les CNS sont-ils une réponse pertinente aux problèmes de malnutrition, quelle que soit la qualité de leur mise en œuvre ? Si les taux d’abandon sont si élevés (même dans certains centres urbains), suggérant que l’intérêt des bénéficiaires par rapport à l’intervention est faible, les CNS répondent-ils vraiment à un besoin, ou en tout cas à une priorité, des bénéficiaires ?

La politique actuelle du Ministère de la Santé est de décourager l’ouverture de nouveaux CNS, et, quand ceux-ci sont déjà ouverts, de pousser à leur intégration dans des structures de santé. Théoriquement, aucun CNS ne peut être ouvert sans l’approbation du Ministère de la Santé. Cependant, de nombreux programmes sont encore en cours sans consultation du Ministère de la Santé, et de nombreuses organisations désirent encore ouvrir ce type de programme. Les

CNS peuvent en effet être, dans certains cas, une source de ressources intéressante pour des petites organisations, et à un autre niveau, un bon débouché pour écouler les surplus de maïs et de soja, sous forme de CSB (Corn Soya Blend) !

Un travail considérable est actuellement en cours pour intégrer le traitement de la malnutrition sévère dans les services de santé du ministère (voir ci-dessous). Cela pose la question de l'avenir des CNS associés aux centres de nutrition thérapeutique (CNT). L'intégration de ces CNS dans les structures du ministère est-elle, en effet, possible, voire même souhaitable ? Les CNS devraient-ils fermer ? L'un des rôles clés des CNS est le triage et l'adressage des patients souffrant de malnutrition aiguë sévère, mais de telles activités pourraient sans doute être intégrées dans d'autres programmes (voir section 5, paragraphe sur la détection).

5. LE TRAITEMENT DE LA MALNUTRITION SEVERE

Un groupe de travail se concentre tout spécialement sur ce sujet. La stratégie proposée est de bâtir la capacité du Ministère de la Santé (au travers de formations et de soutien matériel et technique) à traiter la malnutrition aiguë sévère dans les unités de pédiatrie des hôpitaux régionaux et provinciaux. Ceci se fait sous forme de partenariats entre le ministère et certaines ONGs (ou directement par le ministère quand des ONGs ne sont pas présentes dans une région), et avec un soutien de l'UNICEF et du PAM. Par exemple, une ONG internationale travaille actuellement à l'intégration de ses CNT dans des hôpitaux du ministère, au travers d'un processus graduel (formation du personnel, intégration de certains salariés de l'ONG dans le personnel du ministère, soutien technique dégressif, etc.). Dans certains cas, une ONG afghane est aussi formée par l'ONG internationale, afin de maintenir en place le soutien technique après le retrait de cette dernière.

Ce processus est en cours, même si des difficultés surviennent à plusieurs niveaux : par exemple, s'assurer que du personnel soit présent dans les unités de nutrition thérapeutique 24h/24h ; entretenir la motivation du personnel même après le retrait de l'ONG ; maintenir la qualité du traitement et du suivi. C'est à cause de telles considérations que l'on peut s'attendre à ce que le transfert se fasse sur au moins plusieurs mois, et ceci avec un besoin de suivi régulier et de formations continues sur le long-terme.

Une fois que les unités thérapeutiques seront mises en place à l'hôpital, la seconde phase de la stratégie envisagée sera de développer le traitement de la malnutrition à domicile, dans une démarche communautaire. Le besoin de développer cette approche est né de la prise de conscience que les CNT « traditionnels » font face à des taux d'abandon élevés et des taux de couverture faibles, souvent à cause de la difficulté qu'ont les mères à quitter leur foyer pour de longues périodes, surtout lorsque les centres sont éloignés de chez elles. Des experts sur le sujet sont attendus vers le printemps 2003 pour se pencher sur la question.

Il semble en effet que certaines questions devront être abordées avant que cette méthode d'intervention puisse devenir une stratégie nationale :

Alors que plusieurs études sur le traitement à domicile de la malnutrition sévère dans d'autres pays montrent des résultats positifs, il demeure que le traitement de la malnutrition sévère reconnu universellement est encore celui basé en hôpital ou en centre. Si l'approche communautaire doit devenir une stratégie nationale, celle-ci devra être fondée sur des résultats de recherche fiables et des projets pilotes réalisés en Afghanistan. Il y a essentiellement deux façons d'envisager le traitement de la malnutrition sévère à domicile:

- comme *alternative* au traitement basé en hôpital ou en centre (les enfants sont suivis directement dans la communauté, en l'absence de CNT de référence)
- comme *complément* à un traitement en centre ou à l'hôpital (les enfants passent la phase initiale à l'hôpital, et il y a une possibilité d'adressage rapide à l'hôpital en cas de complications pendant la suite du traitement qui se fait à domicile).

La question de savoir laquelle des deux approches est la plus adéquate est encore en débat. Il semblerait néanmoins que la condition physique des enfants sévèrement malnourris (pathologies associées, risque de rechute en cours de traitement, etc.) est telle qu'un soutien médical professionnel est sans doute nécessaire.

De plus, la question de la faisabilité du traitement à domicile en Afghanistan devra aussi être regardée de près (efficacité, type et fréquence du suivi, besoins en personnel –notamment féminin- et en transport, coûts, capacité du Ministère de la Santé à mettre en œuvre de tels programmes sur le long terme...). Il est en effet possible que les contraintes qui pèsent actuellement sur les programmes nutritionnels, tels que la distance, l'accès difficile aux femmes, etc. pèseront aussi sur une stratégie communautaire.

La mise en œuvre de cette stratégie risque aussi d'être rendue plus difficile par le fait que de nombreuses ONGs travaillent en-dehors de la coordination nutritionnelle, et mettent en œuvre des programmes de nutrition thérapeutique en fonction de leurs propres protocoles et stratégies. La mission précédente avait déjà exprimé son inquiétude par rapport à des questions d'ordre éthique et pratique concernant l'utilisation de Produits Thérapeutiques Solides (PST : Plumpy Nut, BP100). Ceux-ci étaient parfois distribués sans suivi adéquat, et avant qu'un protocole pour le traitement de la malnutrition sévère à domicile ait été élaboré, testé et accepté par la communauté médicale. Les résultats de ces distributions étaient d'ailleurs (et sont encore) faibles : beaucoup de patients perdus au suivi, gains de poids faibles, etc.

Un autre défi sera la mise en œuvre d'un système de détection et d'adressage des enfants souffrant de malnutrition aiguë. Certaines organisations travaillent à former du personnel de santé dans les structures du ministère, à la détection de la malnutrition aiguë sévère, tandis qu'une autre projette de former des membres de la communauté. L'expérience montre, cependant, que de tels systèmes d'adressage sont difficiles à entretenir sans une supervision dynamique. De nombreux efforts devront alors être consentis pour la sensibilisation et la mobilisation du personnel de santé et des membres des communautés afin de faire fonctionner dans la durée ces systèmes d'adressage.

Enfin, se pose aussi la question du poids relatif de la malnutrition sévère en termes de santé publique (entre 0 et 1% des enfants de moins de 5 ans, dans la plupart des régions), par rapport à l'importance des efforts et investissements nécessaires pour s'attaquer à ce problème. Ceci suggère qu'il sera important d'intégrer toute stratégie de gestion de la malnutrition aiguë dans une politique globale de santé maternelle et infantile.

6. LE DEVELOPPEMENT D'INTERVENTIONS NON-ALIMENTAIRES

Les leçons apprises au travers des enquêtes et programmes nutritionnels suggèrent que la malnutrition aiguë en Afghanistan est plus directement liée à des problèmes d'ordre sanitaire (ex : diarrhées) et de soins et pratiques alimentaires, qu'à la disponibilité alimentaire en elle-même. Il est aussi reconnu que l'on manque considérablement de données qualitatives, surtout concernant les pratiques alimentaires et de soin, alors que de telles informations sont

nécessaires pour améliorer et adapter les interventions nutritionnelles, et notamment les messages d'éducation à la santé. Certaines organisations ont commencé à réaliser des enquêtes afin d'approfondir les connaissances sur ces sujets, et elles se tournent davantage vers les méthodes de « changement de comportement ».

Des éléments intéressants apparaissent, tel que le rôle clé joué par les belles-mères dans la prise de décision concernant le soin des enfants (ce qui sous-entend qu'elles devraient être une cible prioritaire pour l'éducation à la santé). Une grande variété de croyances et de pratiques concernant l'allaitement sont aussi décrites. La classification des aliments en catégories de chaud et de froid, et son impact sur les pratiques alimentaires, devraient être aussi abordés. On espère que ces informations seront utilisées afin de développer des programmes innovants et finement adaptés à la réalité des familles.

Un autre défi est d'identifier des points d'entrée auprès des femmes, pour les impliquer dans les programmes, tout en restant sensible au contexte culturel et social. Une ONG, par exemple, a introduit des activités d'éducation à la nutrition innovantes, développées localement (marionnettes, sketches, etc.). Les séances avaient tellement de succès que des femmes y venaient, même sans bénéficier du programme nutritionnel dans lequel les séances avaient lieu. Une spécialiste est aussi attendue pour développer des interventions non-alimentaires concernant la nutrition des mères.

Alors que ces programmes sont sûrement essentiels pour initier des améliorations à long terme de la situation nutritionnelle des mères et des enfants (et donc de la santé de la famille), de telles interventions, d'ordre plutôt « qualitatif » n'ont pas souvent de succès auprès des bailleurs. L'impact est difficile à mesurer (même si on peut se demander si les programmes de nutrition supplémentaire actuels ont un impact mesurable), et tout changement de comportement nécessite du temps. Il faut cependant espérer voir un réel engagement du gouvernement, des bailleurs, et des opérateurs sur ces questions, car elles sont l'un des fondements de solutions durables à la malnutrition en Afghanistan.

7. CONCLUSION:

Le travail réalisé par les organisations dans le secteur de la nutrition est encourageant et prometteur, surtout au vu des enjeux et des défis auxquels celles-ci doivent encore faire face. Parmi ceux-ci, on compte :

- la difficulté de mettre en œuvre sur le terrain les politiques établies au niveau national, dans un contexte où la capacité du Ministère de la Santé dans les provinces et les districts est encore faible, et où l'instabilité politique, la sécurité reste un problème dans certaines régions.
- La difficulté de s'assurer que les efforts dans le renforcement des capacités locales soient maintenus dans la durée, et que les programmes nutritionnels soient élaborés de façon à pouvoir fonctionner après le retrait du soutien international.

Ces questions seront suivies au cours des prochaines missions du Projet Qualité en Afghanistan.

GESTION DE L'EAU ET ASSAINISSEMENT

1. TERMES DE REFERENCE DANS LE SECTEUR WAT/SAN

Durant la mission du Projet Qualité de Juillet/Août 2002, l'importance du secteur de l'eau et de l'assainissement (souvent appelé dans le texte Wat/san, en abréviation de « Water and Sanitation ») dans le contexte afghan était clairement apparue. Néanmoins, s'il était fait référence à cette question dans la plupart des chapitres du rapport, aucun chapitre ne lui avait été spécifiquement dédié. Lors d'une réunion d'équipe en Décembre 2002, il a été décidé qu'il fallait couvrir plus complètement ce sujet. Le présent chapitre présente donc un inventaire préliminaire des observations et questions identifiées au cours des missions de 2002 et de 2003. Il couvre :

- Une brève présentation du contexte hydro-géologique;
- Une rapide description des interventions dans les deux sous-secteurs impliqués ;
- Une tentative de tracer les nouvelles tendances dans la politique sectorielle, la conception des programmes, les stratégies d'implémentation, etc. et comment ces nouveautés peuvent avoir un impact sur le cycle de projet et sur l'effet final sur les bénéficiaires ;

2. PRESENTATION DU CONTEXTE

2.1. UN CONTEXTE HYDRO-GEOLOGIQUE COMPLEXE

La géologie de l'Afghanistan est extrêmement complexe. Il en va de même pour l'hydrologie. Les ressources en eau et les méthodes de capture peuvent être classées selon la typologie suivante :

Type	Ressources	Localisation	Mode de capture
Eaux de surface	Large échelle	Large vallées	Ponction directe Barrages et canaux de dérivation
	Petite échelle	Vallées étroites	Ponction directe Barrages et canaux de dérivation
	Pluie	Au nord	Kanda (contenu moyen 180 m3)
Eaux souterraines	Eaux d'infiltration	Sources dans les zones montagneuses où l'infiltration et la circulation de l'eau dans le substrat géologique est possible	Captage de sources
	Nappes de surface	Dans les colluviums des piedmonts	Kareze
	Nappes intermediaries	Dans les terrasses alluviales principales	Puits de surface (creusés à la main)

Nappes des rivières	Dans les lits étendus des cours d'eau	Puits de surface (creusés à la main). Ces nappes ont des taux de recharge rapides
Nappes profondes	Dans les grandes plaines alluviales du sud	Puits forés, certains équipés de pompes à hauts débits avec ou non de systèmes de stockage de l'eau (bowli). Le taux de recharge de ces nappes est très lent.
Nappes profondes	Dans les plateaux loessiques du Nord	Du fait de la texture physique de ces sédiments, le taux de recharge des nappes est extrêmement lent.

Cet inventaire montre une grande diversité de situations. L'identification des sites favorables demande une compréhension appropriée de la géologie et de la répartition des éventuels « pièges à eau ». Heureusement, s'il y a une dramatique pauvreté en données géologiques et hydro-géologiques dans le pays, on trouve un peu partout une connaissance traditionnelle et des savoir-faire parfois sophistiqués, qui ne demandent qu'à être mobilisés.

Les grandes variations saisonnières de la disponibilité en eau est une des caractéristiques de la situation. Au printemps, la neige fond et les cours d'eau peuvent avoir des crues dévastatrices. A la fin de l'été et au début de l'automne au contraire, les rivières peuvent atteindre des niveaux très bas et les nappes phréatiques descendre de plusieurs mètres.

2.2. GESTION MULTI-USAGES DE L'EAU EN ZONES ARIDES

La gestion des ressources en eau est au cœur de la vie et de la mort en Afghanistan. Chacune des visites de terrain au cours des différentes missions du Projet Qualité a démontré combien la présence de l'eau était déterminante pour l'installation des zones habitées. Pour qu'existe un village, en effet, il faut :

- Un accès à l'eau pour la consommation humaine (boire, mais aussi ablutions, lessive, etc.);
- Un accès à l'eau pour l'irrigation. Des systèmes et réseaux traditionnels existent et doivent être pris en compte ;
- Un accès à l'eau pour l'abreuvement du bétail;
- Un accès à l'eau pour tout ce qui est construction de l'habitat (briques d'argile, enduits, etc.).

En fonction de sa localisation, une source peut être utilisée pour plusieurs usages : l'eau des canaux d'irrigation est ramenée à la maison comme eau à usage domestique. L'eau de certains puits est utilisée pour de l'irrigation ou de l'arrosage, etc. Cette utilisation multi-usages est à la racine de nombreux problèmes d'assainissement, et des répercussions concomitantes sur la santé des populations.

3. INTERVENTION dans le secteur WAT/SAN: LEcONS apprises

2.1. INVENTAIRE

Depuis le milieu des années 80 et plus intensivement depuis 1992, les activités dans le secteur "wat/san" sont en expansion. Le tableau ci-dessous en résume les grandes caractéristiques :

Type de contexte	Type de programmes	Exemples
Contextes urbains	Réseaux de distribution	Kabul
	Puits de surface avec pompes à main	Kabul,
	Latrines familiales	Nombreuses villes
	Latrines publiques	Bamyan
Contextes Ruraux	Murs de protection des rivières	Shamali, Wardak,
	Barrages de dérivation	Kunar, Wardak
	Réhabilitation de canaux de surface	A travers tout le pays
	Réhabilitation de karèzes	A travers tout le pays
	Réhabilitation des kanda	A Mazar
	Puits forés profonds	Kandahar
	Puits forés avec bowli	Kandahar
	Puits de surface sans pompe à main	Shamali
	Puits de surface avec pompe à main	Shamali
	Captage de sources	Bamyan
Réfugiés et déplacés	Puits de surface avec pompe à main	Puli Kumri
	Puits profonds avec pompe à main	Kandahar
	Latrines	Tous les sites de réfugiés ou déplacés

2.2. DIFFICULTES rENCONTREEs dans le secteur "wat/san"

Une des premières difficultés rencontrées est liée à la pauvreté en données et informations sur la géologie et l'hydrologie du pays, même si quelques atlas existent. Heureusement, il y a une logique de répartition et suffisamment de connaissances traditionnelles pour pouvoir travailler. La plupart des agences essaient de gérer cette difficulté en ayant des responsables « wat-san » compétents et expérimentés.

L'utilisation multi-usages des sources d'eau pose des problèmes de santé publique majeurs : latrines trop proches des lieux de collecte, lieux de toilette en amont des points de puisage, etc. Les programmes d'éducation font face à de nombreuses difficultés pour élaborer et diffuser des messages adaptés culturellement, notamment du fait des difficultés pour inter-agir avec les femmes.

La sécheresse qui touche le pays depuis plusieurs années a entraîné une forte réduction des ressources en eau dans certaines zones et certaines nappes phréatiques ont vu leur niveau baisser dramatiquement. Ceci est évidemment accéléré dans les cas où à la sécheresse se sur-ajoutent des pompages abusifs (en général de gros propriétaires terriens en zone rurale, mais aussi dans certains quartiers de Kabul).

2.3. LES SPECIFICITES DU SECTEUR URBAIN

Les contextes urbains posent des problèmes particulièrement complexes du fait du niveau élevé des moyens nécessaires à les gérer et de la taille des populations concernées. Leurs connotations fortement politisées en font de plus des enjeux dépassant largement ce que les ONGs peuvent faire. A Kabul, des programmes très intéressants ont été mis en place dans les années 90, mais ils n'ont pu couvrir qu'une toute petite partie des besoins dans certains quartiers de la ville. La question de l'assainissement et de l'évacuation des eaux usées est un casse-tête à la fois logistique et financier. C'est de plus une bombe à retardement en terme de santé. Le choléra est endémique et les risques d'épidémie permanents. Et certaines agences tentent de garder une capacité minimale d'intervention « au cas où ». Le retour attendu de milliers de réfugiés et la tendance déjà claire à l'exode rurale ne vont qu'accentuer ces problèmes.

3. PERSPECTIVES

3.1. COORDINATION renforcée dans le secteur "wat/san ».

Il y a une assez bonne cohésion et coordination dans le groupe des acteurs techniques dans ce domaine, avec un Groupe Consultatif assez dynamique. Le relativement important nombre de ministères afghans impliqués (Santé, Reconstruction Rurale, Gestion des Ressources en Eau et Environnement) montre l'importance que les autorités afghanes apportent à ce sujet. Enfin, il semble qu'il y ait un certain intérêt pour ce sujet chez les bailleurs, notamment la Banque Mondiale

Il reste encore à voir comment les leçons apprises en Afghanistan et dans d'autres contextes pourront trouver une application. Par exemple, il a été démontré maintes fois que les grands projets de barrage n'étaient pas toujours efficaces. Pourtant, certains dossiers concernant d'importants aménagements prévus avant la guerre commencent à refaire surface. Les études de faisabilité environnementalistes, sociales et économiques seront-elles refaites, et sur quelle base ?

3.2. L'EAU, L'ASSAINISSEMENT ET LA SANTE PUBLIQUE

La gestion des questions de santé publique liées à l'eau et à l'assainissement reste une des défis les plus complexes auxquels sont confrontés les agences humanitaires et de développement, ainsi que les autorités afghanes. Il n'y a pas de solution simple, en dehors d'investissements souvent importants doublés d'un travail de fond et prolongé dans l'éducation.

3.3. DE L'URGENCE AU DEVELOPPEMENT DANS LE SECTEUR WAR/SAN

Entretien et maintenance sont vitaux pour toute infrastructure. Les réseaux doivent être régulièrement purgés et les sédiments qui s'y accumulent éliminés. Les puits doivent être entretenus et nettoyés. Les pompes doivent être suivies de près et les pièces endommagées régulièrement changées.

Ces tâches demandent un certain niveau d'organisation, afin que le travail soit facilité et les ressources humaines et financières mobilisées. La plupart du temps, les interventions d'urgence n'ont pas pris en compte ces questions. Soit parce que le savoir-faire social des

acteurs manquait, soit parce que les budgets et calendriers d'exécution des projets ne le permettaient pas. On remarquera que si la compétence technique des volontaires et responsables de ce secteur chez les ONGs d'urgence est souvent élevé, il y a une faiblesse générale dans le domaine des techniques participatives et d'appui à l'organisation.

Une des difficultés émergentes dans de nombreux programmes liés à l'eau, notamment pour le développement de réseaux d'irrigation, l'installation de systèmes d'évacuation des eaux usées ou le creusement de puits, est le résultat du fait que nombre de ces programmes ont été liés à des systèmes de Vivres Contre Travail. La conséquence de ceci est une habitude prise de ne plus rien faire gratuitement, même pour la communauté, et d'attendre qu'arrive le VCT. L'effet à long terme de telles habitudes prises peut s'avérer désastreux et il importe de penser dès maintenant à des stratégies alternatives.

Habitat

Ce document est un premier draft qui appelle à de nouvelles modifications. Le domaine de validité de ce document se limite aux provinces visitées (Kaboul, Parwan, Bamyan).

1. Diagnostic et conception

1.1. Les critères de sélection des bénéficiaires.

La sélection des bénéficiaires s'est révélée l'un des points les plus critiques. L'expérience montre qu'il est dangereux de focaliser à l'excès la recherche de solutions pour les plus démunis au point d'exclure ou d'oublier les autres couches. En Afghanistan, les bénéficiaires les plus vulnérables (personnes handicapées, veuves et orphelins sans ressources) continuent souvent de vivre chez des membres de leur famille et n'occupent pas les abris de l'aide internationale. En effet, les personnes en situation de très grande vulnérabilité ne peuvent être autonomes. Ces bénéficiaires potentiels dépendent souvent de leur environnement familial proche. Lorsque l'on cible directement les personnes les plus vulnérables, l'une des dérives courante est la revente immédiate du bien aidé (parcelle, maison embryonnaire) ou du droit acquis (droit d'usage, promesse d'affectation, etc.), le but des bénéficiaires étant la récupération de la valeur marchande. En effet, chez les plus pauvres, cela peut servir aux achats indispensables à la survie et représente un moyen d'appui à la famille d'accueil. L'une des alternatives à explorer serait de ne pas chercher à centrer les projets sur les plus vulnérables mais de s'appuyer sur la cellule familiale destinée à prendre en charge les personnes très vulnérables et de potentialiser les relations de solidarité qui existent à l'intérieur des familles, par exemple : construction de nouvelles pièces ou étages dans la maison d'accueil, aménagement de nouveaux équipements (eau, assainissement), accès à un projet d'amélioration des revenus, etc..

On constate des relations parfois clientélistes entre la communauté et les personnes ou les assemblées (*shuras*, Community Fora) chargées de la sélection des bénéficiaires. Dans un système d'aide d'urgence de cette ampleur, les attributions « incorrectes » (principalement par

clientélisme ou par méconnaissance des revenus réels) sont inévitables. Cependant, elles évitent parfois des tensions à l'intérieur de la communauté et avec l'opérateur. Certaines ONG ont pris le parti d'afficher publiquement les résultats des sélections afin de rendre le processus plus transparent. S'il est difficile, pour des raisons d'isolement de certaines personnes, de porter à connaissance les résultats à l'ensemble des membres des communautés, cela a été un premier élément de responsabilisation et de débat. Dans certaines régions, il est important de prendre en compte une certaine équité entre les ethnies durant le processus de sélection, au risque sinon d'exacerber des tensions inter communautaires.

1.2. Les bénéficiaires indirects des projets d'abris.

Si l'importation de bois est rendue nécessaire afin de limiter la déforestation et de proposer des matériaux d'une qualité appropriée, il est très difficile de limiter la surexploitation des peupleraies dans certaines régions d'Afghanistan. Les flux de matériaux de construction à l'intérieur du pays sont importants. Face aux besoins et aux opportunités d'emploi suscités par la reconstruction, un grand nombre de petites entreprises de menuisiers, de vendeurs de bois et de transporteurs ont relayé l'action des ONG. Lorsque les opérateurs ont fait appel aux fournisseurs locaux, la dynamisation de l'économie (embauches, création de petites entreprises) au niveau local est apparue comme un résultat évident et favorable. Elle a par ailleurs déchargé les opérateurs d'un certain nombre de contraintes logistiques.

1.3. La conception du projet.

Le fait d'avoir fait appel à des fournisseurs locaux a permis d'obtenir des prix sensiblement moins chers. Mais le principal avantage d'une sous-traitance avec des fournisseurs locaux est de fournir une offre en matériaux plus cohérente avec les besoins de bénéficiaires (il existe jusqu'à sept formats différents de fenêtres à l'intérieur de certaines régions). Les matériaux standard qui ont été importés ont souvent été revendus sur les marchés car ils ne correspondaient pas aux besoins réels des populations. Dans certains cas, les travaux de reconstruction/réhabilitation des maison n'ont pas été entamés et les matériaux distribués revendus immédiatement. Si l'on peut considérer cela comme une déficience du suivi (cf. infra), il s'agit principalement d'un problème de diagnostic. L'absence de sources de revenus rend les zones de réinstallation peu viables. En effet, les matériaux de construction (ou la maison reconstruite) pour des populations pauvres constituent un capital important qu'elles préfèrent vendre pour aller s'installer dans une grande ville où les opportunités d'emploi sont plus grandes.

2. Mise en oeuvre

Lors de la mise en oeuvre, il a été noté la difficulté d'introduire de nouvelles techniques (anti-sismiques notamment) dans des régions où les risques ne sont pas perçus. Ce sont généralement des zones qui n'ont pas connu de catastrophe majeure depuis longtemps. De la même façon, les projets de latrines mis en oeuvre dans les zones où l'utilisation de cet équipement est inhabituel, ont connu le même problème d'appropriation par les bénéficiaires. La présence constante de superviseurs pour promouvoir l'intérêt de ces nouveautés a représenté une contrainte supplémentaire pour les ONG.

3. Suivi/ évaluation

3.1. Le monitoring.

Les projets de construction d'abris se sont avérés être avant tout d'importantes opérations logistiques. Cette question a mobilisé l'essentiel des efforts des ONG, souvent au détriment du suivi et de l'assistance technique pour les bénéficiaires. Ainsi, beaucoup d'abris n'ont pas été terminés (voire pas même commencés) correctement et les erreurs de construction sont nombreuses. La vulnérabilité de ces maisons en cas de séisme serait grande.

3.2. La gestion des stocks.

Les bénéficiaires qui vivent dans des zones enclavées se sont trouvés confrontés au problème de l'accès aux bases de stockage des matériaux. Lorsqu'elle est possible, la multiplication de zones de stockage rapprochées à l'intérieur du territoire d'intervention a permis de faciliter la réalisation des projets et d'éviter des retards, voire des tensions avec les bénéficiaires. L'une des modalités testée pour multiplier les bases logistiques est d'offrir un emploi de gardiennage aux personnes mettant à disposition le terrain. Aussi, le découpage doit être cohérent avec les capacités locales de transport des matériaux.

3.3. La gestion du temps.

En général, six à huit semaines de travail intensif sont nécessaires pour reconstruire intégralement une maison. L'expérience montre que ce travail ne peut se faire en concurrence avec les activités économiques. Les calendriers agricoles doivent donc être pris en compte dans la planification du projet. Avec un appui suffisant en monitoring et en suivi technique, il est possible de concentrer la réalisation des travaux sur une courte période.

Cependant, l'activité économique des bénéficiaires n'est pas systématiquement liée au secteur agricole. Pour les personnes sans emploi ou travailleurs journaliers, il faut donc laisser la possibilité de reconstruire sa maison le plus rapidement possible pour leur permettre de rétablir les conditions de base pour recommencer leur vie. La mise en œuvre trop tardive s'est souvent révélée être une source d'échec pour les projets. Les conditions hivernales en Afghanistan ne permettent pas de débiter des travaux de construction en terre.

3.4. La gestion de la coordination.

Le manque de coordination entre les ONG a été un problème majeur dans certaines régions. L'arrivée de nouveaux opérateurs après qu'une ONG ait déjà mis en œuvre un programme répondant au besoins réels des populations d'une zone est un phénomène courant. En augmentant le nombre de bénéficiaires dans une région, il se crée un déséquilibre dans les rapports entre l'offre des humanitaires et les besoins réels des populations vulnérables. En effet, le fait que l'aide puisse être accessible au plus grand nombre peut entraîner un certain nombre d'effets pervers connus (banalisation de l'aide, revente des matériaux, etc.).

4. Conclusion

Face aux besoins en 2002, la communauté internationale devait fournir une aide en abris à la fois adaptée, importante en volume, qui puisse être rapidement déployée. Cela supposait donc une démarche rationalisée pour faciliter la mise en place d'un processus de production industrielle. Les directives décidées en concertation par les bailleurs de fonds ont permis aux opérateurs de proposer une offre à peu près cohérente sur l'ensemble de l'Afghanistan. L'une des principales limites de cette approche réside dans le fait que les besoins en habitat sont

spécifiques à chaque famille. De plus, chaque famille ne dispose pas du même savoir faire pour construire sa maison.

L'offre standardisée a donc connu rapidement des limites. En 2003, grâce aux enseignements qui ont pu être tirés des projets de l'année 2002 et à une meilleure connaissance du contexte, un certain nombre d'ajustements et davantage de souplesse pourraient être mis en œuvre dans les directives (*guidelines*) des bailleurs de fonds. Par exemple, une attention supplémentaire pourrait être portée sur le monitoring, l'assistance technique et la sélection des bénéficiaires afin d'éviter les dérives constatées en 2002. Pour cela, il sera possible de transférer un certain nombre de charges (en logistique notamment) aux Afghans pour se consacrer davantage aux points critiques (assistance technique, sélection/suivi des bénéficiaires). Du fait du manque de coordination et des divergences d'approche des bailleurs de fonds et opérateurs, peu de grandes réorientations stratégiques pourront être mise en œuvre cette année. Des politiques d'intervention qui demanderaient des contreparties locales (soutien logistique, fourniture de matériaux, etc.) trop différentes ne feraient que susciter des incompréhensions, voire des tensions entre les opérateurs et les populations. Par ailleurs, il faudra veiller à inciter les populations à se stabiliser (notamment l'appui à l'économique) dans les provinces pour éviter une explosion démographique incontrôlée des grands centres urbains et un abandon des logements réhabilités (ou en cours de réhabilitation) en milieu rural. Les raisons de la migration vers Kaboul et les grandes villes sont avant tout économiques (l'accès éventuel à un projet d'abri n'est pas une motivation suffisante pour inciter au retour dans des zones économiquement peu viables). La réussite des projets d'abris est donc étroitement liée avec l'accès à la terre et aux bassins d'emploi.

Enfin, beaucoup de réfugiés ont vécu leur exil en milieu urbain et auront probablement à leur retour de nouvelles attentes en terme d'emploi, d'accès aux services. Il est encore tôt pour préjuger de l'attrait de Kaboul et des grandes villes sur le milieu rural, mais il apparaît que la qualité de l'assistance en milieu rural et le destin de la capitale sont liés.

Etude de cas : Kaboul

Eléments de diagnostic.

Après 23 années de conflit, la crise du logement est un phénomène important (60% des maisons sont détruites ou endommagées). Selon le UNHCR, 600 000 des 1,5 million de réfugiés se sont installés à Kaboul depuis le début du processus de rapatriement. On peut estimer que depuis le début des années 90, la population a doublé : elle serait à l'heure actuelle autour de 3 millions d'habitants. De profonds bouleversements structurels sont en cours dans la capitale. L'un des plus significatifs est l'augmentation du nombre moyen de familles par maison (il y a aujourd'hui en moyenne trois familles par maison dans la partie sud ouest de la capitale). Ce phénomène va certainement s'amplifier avec l'arrivée des prochaines vagues de réfugiés vers Kaboul. Selon certaines estimations, 90% des futurs arrivants sur Kaboul en seraient originaires ou auraient de la famille dans la métropole. Les mécanismes de solidarité familiale ne pourront fonctionner durablement que dans la mesure où les familles d'accueil auront la capacité (financière, espace habitable) de recevoir leur hôtes. A défaut, les familles se trouvent dispersées et les liens de solidarité se trouveront dissouts du fait de la nécessité des familles de se séparer. Ceci ne ferait qu'accroître le

caractère « flottant » des populations les plus vulnérables (personnes très mobiles, difficiles à identifier, souvent cachées).

Les réponses des institutions semblent tarder. Les futures attributions de parcelles (16 000 environ seraient prévues) dépendent pour l'instant de la capacité des autorités à mettre en place des infrastructures pour desservir les nouvelles zones urbanisables et à statuer les arbitrages politiques en cours (révision du Master Plan notamment). La situation est donc bloquée, la sur-occupation risque de croître et la crise du secteur locatif va certainement connaître un nouveau regain. Or, il importe de répondre rapidement aux besoins de ce secteur au risque de voir les loyers définitivement flamber dans la capitale.

Vers une nouvelle approche pour répondre au problème de l'habitat ?

Depuis plusieurs années, l'approche des ONG et des bailleurs de fonds reste sensiblement identique. Par ailleurs, elle fait l'impasse sur les problématiques spécifiques au milieu urbain. Les systèmes de financement de l'habitat en Afghanistan sont quasi-inexistants. Ils se résument à des emprunts contractés entre personnes physiques ou à des subventions sous forme de dons de matériaux voire d'une assistance technique portée par des ONG. Dans toute les zones du globe, cela fait depuis les années 90 que les systèmes classiques de financement (privés et publics) de l'habitat sont en crise (contraintes budgétaires et processus de dérégulation, volatilité des financements, etc.). Ils ne répondent plus aux besoins des populations les plus démunies : exigence croissante des opérateurs (banques, bailleurs sociaux, collectivités locales, etc.), biens aidés inadaptés et trop chers pour les populations pauvres, formes diverses de détournements.

Depuis un an, les pouvoirs publics afghans ne disposent pas encore d'une capacité financière et opérationnelle. Ils souffrent aussi de ne pas disposer de suffisamment de données sur la ville et ne peuvent commencer à bâtir une politique du logement car peu d'initiatives populaires sont promues par les ONG. En effet, la politique du logement pour Kaboul, pour les centres urbains de l'Afghanistan ne pourra se bâtir sur la base d'une capitalisation des initiatives populaires (cf. infra). Un nombre limité d'ONG fournissent une réponse aux problèmes de l'habitat (logement, eau et assainissement) mais ces projets ne sont pas diffusables ou répliquables dans les quartiers car ils sont fondés principalement sur le don. Ces projets ne comportent pas non plus de composantes favorisant l'organisation et l'*empowerment* des quartiers.

Face aux contraintes qui pèsent sur les pouvoirs publics et aux moyens limités de l'aide internationale, l'initiative peut venir des demandeurs de logement eux-même, approche désignée sous le terme de *Community Based Development* (CBD). Par ailleurs, cette approche est cohérente avec les objectifs de développement d'une « bonne gouvernance » urbaine à Kaboul.

Pour cela, plusieurs types d'accompagnements semblent nécessaires :

- Technique et juridique (collecte d'épargne, gestion et distribution des nouveaux actifs)
- Institutionnel pour relayer l'épargne mobilisée par l'aide et les prêts
- Economie et emploi pour une mobilisation optimale des facteurs de production locaux

-Educative et civique pour former les groupes et personnes aux procédures de gestion et au contrôle de gestion

Il n'existe pas à l'heure actuelle de politique du logement, tant au niveau national qu'au niveau de Kaboul. Même s'il est encore prématuré pour définir une politique, ces orientations stratégiques ne pourront être fondées que sur un aller-retour entre action et réflexion entre les pouvoirs publics, les communautés et les opérateurs. Il importe maintenant de substituer aux projets standard éculés la mise en œuvre de projets pilotes qui peuvent être élargis. Alors que l'ensemble des acteurs s'accordent à dire que la reconstruction et la planification urbaine ne se feront qu'avec la participation des communautés, c'est certainement par cette approche nouvelle que les humanitaires pourront contribuer au début de la création d'une politique du logement à Kaboul.

Divers enjeux apparaissent :

a) Mettre en œuvre des mécanismes incitatifs pour densifier l'habitat. Cela peut prendre diverses formes comme l'appui aux propriétaires lorsqu'ils acceptent d'accueillir durablement des membres de leur famille (amélioration de l'équipement en services de base pour la maison, accès à un micro-crédit ou à une subvention, etc.). Cette densification permettra de répondre à plusieurs problématiques : D'une part, sur le plan urbain, une extension spatiale de la ville ne ferait que rendre encore plus difficile et coûteux la desserte des quartiers par réseaux et les équipements de base. D'autre part, le regroupement familial doit être facilité en proposant de nouvelles pièces à l'intérieur des maisons. Ce regroupement est aussi nécessaire afin d'éviter la dissolution des liens de solidarité intra familiale, garants de la sécurité alimentaire des plus vulnérables. Enfin, cette densification est un moyen d'améliorer l'offre du secteur locatif et de limiter la multiplication des zones construites illégalement.

b) Favoriser l'accès aux financements pour l'amélioration progressive de l'habitat. L'emprunt en Afghanistan est un phénomène courant. Des systèmes de micro-crédit appuyés par les ONG existent aussi à Kaboul. Différents systèmes traditionnels existent (*Qarz-e-Hasana*, *Qarz-e-Soud*, etc.). L'une des principales cautions est la confiance entre personnes. Pour cela, les membres des communautés doivent se connaître et entretenir des relations de confiance pour qu'il y ait des prêts d'argent ou de matériaux. Spontanément, beaucoup de retournés ont souscrit des emprunts sous forme de matériaux (poutres, fenêtres, portes) auprès des marchands. Cependant, dans un contexte instable où les populations vulnérables sont très mobiles, où les flux de nouveaux arrivants sont irréguliers et massifs, il sera très difficile pour les membres des voisinages d'entretenir des relations de confiance, voire de se connaître. Le caractère évolutif de l'habitat et les besoins en réhabilitation permettent aux populations de souscrire des crédits sur le très court terme (à savoir, dans un premier temps, les matériaux pour consolider la fonction d'abri de la maison, puis les matériaux nécessaires pour l'amélioration de l'habitat) . Un appui des ONG en terme de médiation pour répondre aux besoins des populations est donc envisageable (prise en charge de l'organisation de la collecte d'un fonds de garantie mutualisé par exemple, cf. supra CBD). Le financement des travaux peut être partagé entre l'épargne préalable des familles, une subvention (d'une ONG par exemple) et un prêt (fonds d'amélioration). L'épargne préalable peut être à la hauteur de deux mensualités de crédit et passer d'un prêt communautaire à un prêt individualisé. Pour les plus pauvres, il est possible de proposer aux bénéficiaires un remboursement en matériaux (briques de terre séchées par exemple) qui alimenterait une banque de matériaux.

c) Privilégier les réhabilitations de maisons dans les quartiers défavorisés (quartiers à flanc de colline, quartiers périphériques), où l'assiette foncière est la plus faible. Au regard de la grande taille des parcelles et du prix du foncier élevé dans certains quartiers centraux qui ne sont pas en flanc de colline (district 3 par exemple), il ne semble pas prioritaire d'aider ces bénéficiaires potentiels. Les moyens propres qui ont déjà été déployés pour la reconstruction des maisons dans certains quartiers réguliers permettent d'espérer que ces quartiers se reconstruiront spontanément, sans aucun système d'aide.

d) Développer les projets destinés à améliorer la génération de revenus afin d'éviter l'insécurité alimentaire, la décapitalisation des moyens de production et faciliter l'accès à de petits emprunts pour améliorer l'habitat.

e) Améliorer l'accès à l'eau et l'assainissement des quartiers. La mise en réseau et l'entretien des équipements (réseau d'évacuation des eaux usées, entretien des caniveaux, gestion des déchets, installation de chlorateurs adaptés aux pompes manuelles, entretiens et surveillance des points d'eau pour éviter les gaspillages).

f) Proposer une assistance aux populations qui soit compatible avec la constance des flux des retournés. Un système de collecte fermé (fonds rotatif) ou ouvert (proche du système bancaire) peut répondre à la croissance démographique constante de la population kaboulie, au caractère évolutif de l'habitat et aux besoins spécifiques en terme de réhabilitation/reconstruction.

g) Améliorer l'équipement des quartiers illégaux déjà existants. Des solutions allant dans ce sens ont déjà été testé à Kaboul, notamment dans le quartier de Share Kunar. L'une des modalités de ce type d'opération est d'organiser le financement de l'amélioration des quartiers autour de programmes d'investissement collectifs . En contre partie de leur participation à la réhabilitation, les habitants reçoivent l'assurance d'obtenir le droit d'occupation du sol pendant 20 à 30 ans.

h) Potentialiser la capacité d'auto production de l'habitat.

i) Eviter tout effet d' « appel d'air » d'un nombre trop important de migrants qui serait provoqué par des projets basés sur le don.

CONCLUSION DU RAPPORT

En Afghanistan, la crise aiguë est en train de passer. Cependant, des problèmes nombreux et complexes persistent : l'insécurité liée aux conflits armés entre différentes parties ,

aux actions terroristes ponctuelles et répétées, au banditisme croissant...et aussi sans doute aux prémisses d'une guerre annoncée en Irak ; la sécheresse, dont on peut redouter la prolongation cette année, au vu d'un hiver plutôt doux et jusqu'ici peu neigeux ; les personnes déplacées à l'intérieur des frontières, et les flux de réfugiés de retour du Pakistan et d'Iran (flux dont on ignore l'importance et les lieux de retour) ; la culture croissante du pavot alimentant la peur de la drogue en Occident, et les économies mafieuses et terroristes régionales et internationales ...

Certains de ces problèmes connaissent des embryons de solution, d'autres non.

A côté de ces problèmes persistants, la mission a relevé des faits importants et favorables depuis son précédent passage en Juillet /Août 2002.

.Le plus marquant est l'émergence continue d'un état, certes considérablement soutenu par l'assistance internationale , et donc pas réellement autonome. Cette émergence s'opère lentement et avec d'extrêmes difficultés. Celles-ci sont liées notamment à un déficit de moyens humains et financiers propres, ainsi qu'aux fortes contraintes d'une reconnaissance et d'une implantation dans les provinces..

Durant plus de vingt années de catastrophes variées et continues sur le sol afghan, l'assistance ne pouvait être que ponctuelle dans le temps et dans l'espace. Elle était donc essentiellement servie sous les modalités de l'urgence, avec la culture, les outils, les objectifs propres des ONG humanitaires, et dans une totale indépendance par rapport à l'état.

Aujourd'hui donc, l'état de droit réapparaît, et avec lui un début de définition de politique. Parallèlement, la crise aiguë disparaît, même si elle demeure latente dans certains secteurs (sécurité alimentaire, habitat, ...). Le défi majeur pour les ONG est de prendre conscience de cette évolution de la situation, et de réfléchir à nouveau leurs approches, leurs objectifs, leurs stratégies. L'heure n'est plus seulement aux multiples programmes d'urgence plus ou moins coordonnés, destinés à des fragments de besoins et de populations. L'heure est aussi à la participation à la réhabilitation d'un état , dans une vision nécessairement large et systémique.

L'heure n'est plus à la substitution des moyens et savoir-faire, mais au transfert de compétences et de capacités. Plus facile à dire qu'à faire.

La durabilité des programmes mis en œuvre est plus que jamais le maître mot dans la période actuelle : il convient de ne transférer aux Afghans que ce qui est pour eux assimilable en terme de ressources humaines, et soutenable en termes économiques, dans le moyen-long terme.

Si l’Afghanistan connaît une profonde révolution depuis plus d’un an, les ONG sont conduites à faire évoluer leur approche de l’aide : en particulier quelle stratégie d’entrée et de moyens, quelle stratégie de sortie. Certaines ONG sont à l’évidence en train de prendre le tournant, d’autres ne savent comment l’aborder, d’autres enfin ne l’ont pas encore aperçu.

Un autre fait marquant est la complexité croissante du système d’assistance en Afghanistan. Elle est liée à l’augmentation continue :

- du nombre des intervenants extérieurs (ONGs internationales, agences onusiennes, bailleurs, opérateurs économiques, militaires avec les PRT, etc.) ;
- du nombre des intervenants afghans : ONG locales, autorités de l’Etat ;
- des lieux de concertation et de programmation entre ces divers intervenants.

Parallèlement à la croissance du nombre des acteurs, on observe une multiplication des cadres d’interventions : par exemple les PPA dans le secteur de la santé, le NSP dans le secteur du développement local, les actions civilo-militaires qui s’expriment notamment à travers les PRT.

Enfin, il faut redire que c’est grâce, entre autres, à une mobilisation internationale importante, que l’Afghanistan peut recommencer à rêver d’un avenir meilleur. Il a fallu et il faudra encore aux Afghans et aux acteurs internationaux beaucoup de courage, de patience, de volonté, d’intelligence, et de générosité pour poursuivre la tâche.

La nécessité de questionner chaque phase critique d’un cycle de projet est de plus en plus grande : plus une situation est complexe, plus elle requiert un outil d’anticipation et de guidage. Il importe aussi que les leçons soient régulièrement tirées et partagées. L’équipe du Projet Qualité espère contribuer à cet effort collectif.

ITINERAIRE MISSION 2

Mercredi 15/01	Arrivée à Kaboul de Christine Bousquet (santé), Eric Levron (habitat), Charlotte Dufour (nutrition)	
	Rencontres sur Kaboul / distribution rapport de la première mission	
	Santé + Habitat	Nutrition
Lundi 20/01 – Mardi 21/01	Visites dans la Plaine de Shamali	Distribution rapports de la première mission + entretiens nutrition à Kaboul
	Santé + Nutrition	Habitat + Sécurité Alimentaire
Mercredi 22/01 Jeudi 23/01	Visites dans la Vallée du Panjshir (Charikar, Rokha, Anawa, Mahmud Rakhi)	Arrivée François Grünwald
	Equipe complète	

Vendredi 24/01	Travail d'équipe ; préparation de l'atelier	
Samedi 25/01	Atelier de débat sur les résultats de la première mission à ACBAR	
Dimanche 26/01	Visites et réunions à Kaboul	
	Habitat + Sécurité Alimentaire	Santé + Nutrition
Lundi 27/01 /Mardi 28/01	Route Bamyan-Kaboul Bamyan et environs : entretiens et visites	Entretiens et réunions à Kaboul
Mercredi 29/01	Bamyan et environs : entretiens et visites	Départ Kandahar
Jeudi 30/01	Retour Bamyan – Kaboul Arrivée de Hugues Maury à Kaboul	Kandahar : Entretiens et réunions
Samedi 01/02	Sécurité alimentaire : visite dans le Wardak (Jalrez) Habitat : entretiens à Kaboul	Kandahar : Entretiens et visites
Dimanche 02/02		Retour Kandahar - Kaboul
	Equipe complète	
Lundi 03/02	Travail d'équipe	
Mardi 04/02	Entretiens et visites à Kaboul	
	Nutrition + Habitat + Sécurité alimentaire	Santé
Mercredi 05/02	Entretiens et réunions à Kaboul	Route Kaboul – Jalalabad
Jeudi 06/02 - Samedi 08/02	Entretiens et réunions à Kaboul	Entretiens et visites à Jalalabad
Dimanche 09/02		Retour Jalalabad – Kaboul
	Equipe complète	
Lundi 10/02 – Mardi 11/02	Ecriture du rapport de mission, version anglaise	
Mercredi 12/02	Départ Kaboul – Paris	