Protection ou partenariat

LE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS LOCALES LORS DES CRISES HUMANITAIRES

sous la direction de
Ian SMILLIE

Dans le cadre du projet Aide humanitaire et conflits

Editions ESKA

IDRC CRDI

Protection ou partenariat

Centre de recherches pour le développement international
Ottawa • Dakar • Le Caire • Montevideo • Nairobi • New Delhi • Singapour

Publication originale :
Patronage or Partnership: Local Capacity Building in Humanitarian Crises
© Kumarian Press Inc., 2001. Tous droits réservés. Publiée par Kumarian Press Inc. et le Centre de recherches pour le développement international

Copyright du traduction © 2003 Centre de recherches pour le développement international
La version française est publiée avec l'accord de Kumarian Press.

Publiée par le Centre de recherches pour le développement international
BP 8500, Ottawa (Ontario) Canada K1G 3H9
http://www.crdi.ca

et Editions ESKA
12, rue du Quatre Septembre, 75002 Paris, France
http://www.eska.fr

EDITIONS ESKA / CRDI © 2003

ISBN 2-7472-0410-3

Catalogage avant publication de la Bibliothèque nationale du Canada

Protection ou partenariat : le renforcement des capacités locales lors des crises humanitaires / sous la direction de Ian Smillie.

« Dans le cadre du projet Aide humanitaire et conflits ».
Trad. de : Patronage or partnership.
Comprend des réf. bibliogr. et un index.
Publ. en collab. avec : Editions ESKA.
ISBN 0-88936-987-9

1. Secours aux victimes de catastrophes – Pays en voie de développement – Participation des citoyens.
2. Aide humanitaire – Pays en voie de développement – Participation des citoyens.
3. Développement communautaire – Pays en voie de développement.
I. Smillie, Ian
II. Centre de recherches pour le développement international (Canada)

HV555.D44P3814 2001 363.34'8'091724 C2002-903714-X

Tous droits réservés. Toute reproduction, stockage dans un système d'extraction ou transmission en tout ou en partie de cette publication, sous quelque forme ou par quelque moyen que ce soit — support électronique ou mécanique, photocopie ou autre — est interdite sans l'autorisation expresse du Centre de recherches pour le développement international. Tous les noms de spécialité mentionnés dans la présente publication ne sont donnés qu'à titre d'information et le fait qu'ils soient mentionnés ne signifie pas que le Centre les approuve. Vous pouvez consulter le catalogue des Éditions du CRDI sur le Web à l'adresse http://www.crdi.ca/booktique/.

Protection ou partenariat

Le renforcement des capacités locales lors des crises humanitaires

sous la direction de
Ian SMILLIE

Dans le cadre du projet Aide humanitaire et conflits

Editions ESKA
IDRC CRDI

This page intentionally left blank

Table des matières

Avant-propos 7

Introduction 11
IAN SMILLIE

1 Le renforcement des capacités et l'œuvre humanitaire 17
IAN SMILLIE

2 La reconstruction de la Bosnie et l'édification de la société 35
civile : disjonction et convergence
IAN SMILLIE et GORAN TODOROVIÆ

3 Des stratégies différentes d'aide alimentaire et le renforcement 63
des capacités locales en Haïti
KATHY MANGONES

4 La reconstruction des capacités locales au Mozambique : 89
Le système national de santé et la société civile
STEPHEN C. LUBKEMANN

5 Les moyens sans la fin : L'aide humanitaire à Sri Lanka 123
ARJUNA PARAKRAMA

6 Les organisations féminines chez les populations de réfugiés 149
et de rapatriés guatémaltèques
MIKE LEFFERT

7 Sierra Leone : La consolidation de la paix au purgatoire..... 175
THOMAS MARK TURAY

8 De l'état de protecteur à celui de partenaire ? 195
IAN SMILLIE

Abréviations..... 215

Bibliographie sélective..... 219

Un mot sur les auteurs 223

Index 225

Avant-propos

Un des principaux engagements de la plupart des organisations humanitaires internationales vise à renforcer la capacité des organisations d'aide sur place de faire face aux crises et d'agir en plus grande symbiose avec leurs sociétés civiles respectives. Y renoncer si peu que ce soit, font valoir de façon convaincante les organisations, reviendrait à laisser ces sociétés vulnérables devant des crises qui reviennent périodiquement. Dans les faits, cependant, les organisations humanitaires se sont montrées plus enclines à intervenir pour sauver des vies qu'à renforcer les capacités locales.

La nature extérieure des opérations de secours internationaux majeurs soulève de graves questions quant à l'ampleur et à la pertinence de l'aide apportée. Leur caractère essentiellement étranger va également à l'encontre de la préférence exprimée par les associations d'aide en faveur d'une participation locale et d'une réciprocité accrues. Devant l'urgence de chaque nouvelle crise, l'ardeur à sauver des vies éclipse souvent les visées d'un partenariat avec les institutions sur place. De plus, le type de relations établies durant les phases où les actions de secours sont nécessaires, à la suite de conflits dont beaucoup sont, hélas, trop prolongés se transforment difficilement dès lors que des perspectives de reconstruction et de développement apparaissent.

Demeuré depuis plus de trois ans sur le métier, le présent ouvrage passe en revue un certain nombre d'expériences récentes de renforcement d'institutions sur place, gouvernementales et non gouvernementales réparties dans six pays, sur cinq continents. Il examine les divers aspects des tensions qui subsistent d'une part, entre les initiatives internationales destinées à sauver des vies humaines ou bien refaire le tissu social à l'issue d'un conflit, et d'autre part, les engagements internationaux parallèles et parfois concurrents qui prônent la "responsabilisation". Le tableau brossé est inégal et varié et rend compte de nombreux succès et échecs par lesquels se sont soldées les expériences vécues lors de crises évoquées dans cette étude. Toutefois, cet examen franc des faits qui suit n'en constitue pas moins une étape nécessaire au processus visant à jeter un nouveau regard sur une question pérenne et à ouvrir des voies plus porteuses.

C'est là, en fait, le but du projet Aide humanitaire et conflits, sous les auspices duquel le présent livre a été écrit. Le projet, initiative indépendante de recherche sur les politiques hébergée à l'université Tufts (voir la brève description du projet au dos du volume), vise à aider les organisations engagées dans ces actions à réfléchir sur leur expérience et à adapter leurs politiques et programmes en conséquence. À partir des faits constatés dans les contextes choisis, ce livre procède par induction des données recueillies sur le terrain vers des conclusions de portée plus vaste. La rédaction de ce texte est également conforme à l'esprit qui anime le projet. "À une époque où des efforts d'aide ratés sont critiqués avec violence, précise Ian Smillie

dans son introduction, l'ouvrage arrive à un équilibre entre la franchise et un esprit constructif."

Cela va sans dire, qu'il n'existe pas de solution commode aux dilemmes inhérents au renforcement de la capacité des organisations d'aide sur place et ce n'est pas le moindre mérite de cet ouvrage qu'il ne tente d'en proposer aucune. Si des solutions tous azimuts existaient, elles auraient été repérées et mises en œuvre depuis longtemps déjà. Ian Smillie et ses collaborateurs réussissent, par contre, à démontrer l'importance de mener la lutte un pays à la fois, un conflit à la fois, en tenant compte des dilemmes combien complexes que pose le renforcement des capacités. Les expériences variées réunies et examinées sous une même rubrique offrent au lecteur et aux institutions concernées quelques conseils éloquents pour l'avenir.

Les expériences de pays particuliers viennent enrichir l'exposé que fait d'abord Ian Smillie de l'histoire, des définitions et d'une typologie du renforcement des capacités. Aucun des auteurs ne doute qu'il faille améliorer les institutions sur place, même si les difficultés d'un tel projet au milieu des conflits d'aujourd'hui ressortent cruellement. Le lecteur sera frappé de voir comment le renforcement des capacités apparaît différent quand on le contemple à partir des tranchées plutôt que du siège social d'une organisation. Donnant encore plus de contexte et de réalisme, Ian Smillie situe le renforcement des capacités en fonction de questions plus vastes telles que les sens concurrents que lui attribue la société civile, les tendances et les tensions qui marquent la coopération Nord-Sud, de même que le besoin de réformes fondamentales des méthodologies des organisations internationales d'aide humanitaire et de développement.

Le renforcement des organisations d'aide sur place est un objectif majeur du Centre de recherches pour le développement international du Canada à Ottawa (CRDI), qui a contribué des sommes importantes aux recherches pertinentes et à la rédaction du présent ouvrage. Le docteur Neclâ Tschirgi, chef de l'équipe du CRDI, programme Consolidation de la paix et reconstruction, a souligné d'emblée qu'il fallait aborder de front la difficile question de la responsabilisation et le faire de concert avec les collègues et les associations des pays en conflit, en intégrant sans cesse les points de vue des intervenants sur place. Nous sommes reconnaissants au CRDI de son soutien et de son encouragement.

Nous avons également bénéficié de subventions de donateurs du projet Aide humanitaire et conflits dont les noms sont énumérés au site Web du projet (voir au dos du volume). Nous tenons à remercier tous ceux qui ont appuyé notre travail. Nous tenons à exprimer tout particulièrement notre gratitude à CARE Canada qui accueillait à Ottawa, au printemps 2001, des fonctionnaires, des représentants d'ONG et des tiers afin de discuter des thèmes dont traite le présent ouvrage. Nous adressons aussi nos remerciements à notre éditrice, Mary Lhowe, qui a œuvré avec les auteurs. Elle a en effet accepté la lourde tâche de lire en entier le manuscrit et d'en harmoniser la prose. Nous sommes reconnaissants de son inestimable apport. Nous devons encore infiniment au travail minutieux d'autres collaborateurs du projet,

notamment son ancienne coordonnatrice, Laura Sadovnikoff, alors que le projet était hébergé par l'institut Watson de l'université Brown.

Nous accueillerons volontiers les commentaires des lecteurs. Nous nous sommes engagés à affiner notre compréhension des questions sur lesquelles porte ce livre tandis que nous continuons à servir la collectivité internationale.

LARRY MINEAR,
directeur Aide humanitaire et conflits

This page intentionally left blank

Introduction

IAN SMILLIE

Nous sommes début 1998, en banlieue de Bujumbura, capitale du Burundi.

"Les gens meurent comme des mouches," déclare, ému (on le serait à moins), un missionnaire américain qui dirige un camp de réfugiés à l'intention de quatre mille Hutus. Interrogé par un journaliste à propos d'une série d'ateliers de résolution de conflits que dirige non loin de là une organisation non gouvernementale britannique, le missionnaire contemple quatre cadavres de plus tandis qu'on les transporte hors de l'abri de fortune qu'il a construit. Il affirme "ne pas aimer critiquer d'autres groupes... mais souhaiterait recevoir de l'argent en pareille quantité."

De tels récits comme celui-ci paru dans le Sunday Times sous la manchette "Burundi 'peace-shops' squander British aid", résument le dilemme dont traite le présent livre. Il porte sur le travail qu'effectuent les intervenants du milieu pour répondre aux besoins humanitaires lors d'un cas d'urgence et sur les efforts déployés afin de renforcer les capacités à plus long terme des organisations d'aide sur place de sorte que les gens soient mieux préparés pour affronter leurs propres problèmes.

On a beaucoup écrit ces dernières années sur la nécessité de renforcer les capacités locales afin d'agir dans les cas d'urgence et lors de situations de relèvement. Malgré les bonnes intentions, les intervenants semblent avoir beaucoup de mal à œuvrer efficacement avec les associations communautaires, la société civile, les organisations non gouvernementales (ONG), les organismes du milieu et les autorités gouvernementales de l'endroit, lors de crises exigeant des secours humanitaires. S'ils y arrivent, leurs rapports tiennent plus souvent de la protection que du partenariat. Pour l'organisation sur place, la tâche consiste plus souvent à suivre les instructions données par d'autres qu'à réaliser ses propres objectifs. Cinq ou même dix ans après qu'ont commencé les cas d'urgence à Sri Lanka, en Sierra Leone et au Mozambique, les organisations sur place ne semblaient pas mieux en mesure de s'occuper de l'aide humanitaire qu'au début. Est-ce vrai ? Si oui, pourquoi ? Est-ce parce que les organisations d'aide sur place sont tout simplement déficientes ? Est-ce parce que les étrangers sont les plus compétents ou bien parce qu'ils ne le sont pas assez ? Est-ce parce que l'urgence qu'il y a de sauver des vies passe avant toute autre considération ? Ou bien y a-t-il une autre raison ?

La portée de cet ouvrage dépasse le cadre des discours creux et se penche sur la dynamique de ce qui se passe en fait sur le terrain pendant et après les situations de crise. Nos études de cas, rédigées par des intervenants de l'aide internationale et des journalistes, sont rehaussées par un commentaire du point de vue des gens et des

organisations les plus touchés par les guerres. Kathy Mangones écrit de son point de vue comme directrice exécutive d'une ONG haïtienne qui coiffe d'autres organisations tentant de fonctionner sous la férule des militaires après le renversement du président Jean-Bertrand Aristide. Goran Todorovic a survécu à la guerre de Bosnie tout en travaillant pour une organisation internationale de secours humanitaire à Sarajevo. Toutefois, son effort pour mettre sur pied une organisation susceptible d'aider à l'édification de la société civile après la guerre a été le plus grand défi qu'il lui ait fallu relever. Thomas Turay avait accepté d'écrire un chapitre sur les événements en Sierra Leone, à la suite des ateliers sur la consolidation de la paix de 1998, pour ensuite se faire prendre au piège lors de l'incursion dans Freetown du Front révolutionnaire uni en janvier 1999. Ses trois filles et lui se sont échappés de justesse. À ces chapitres viennent s'ajouter des comptes rendus de première main sur les problèmes et les possibilités suscités par ce qui se voulait la bonté d'étrangers à Sri Lanka, au Guatemala et au Mozambique.

Les chapitres du présent ouvrage décrivent un échantillon de crises survenues en Afrique, en Asie, en Amérique centrale et aux Antilles. Les cas ont été choisis de manière à mettre en relief des aspects distincts du défi posé à des moments différents. Le chapitre sur la Bosnie porte sur la reconstruction qui a immédiatement suivi les accords de paix de Dayton. Celui sur le Mozambique adopte une perspective à plus long terme sur les années d'après-guerre, alors que celui sur Sri Lanka aborde un conflit toujours en cours. Le chapitre concernant la Sierra Leone porte sur le vécu immédiat de la guerre, de la panique et de la confusion qui s'ensuivent.

Chaque chapitre apporte une perspective différente sur les rapports entre les acteurs humanitaires internationaux et la société civile sur place. Le chapitre de Stephen Lubkemann sur le Mozambique met en lumière les raisons de la réussite des efforts d'une organisation d'aide européenne en matière de santé rurale. Mike Leffert regarde avec les yeux du journaliste les problèmes confrontés par les femmes rentrant au Guatemala après des années de formation sur la problématique homme-femme, donnée dans des camps de réfugiés au Mexique, par des organisations internationales bien intentionnées.

En Bosnie, il s'agit d'organisations externes cherchant à effectuer la prestation rapide et efficace de services et abritant le tout sous l'idiome de la société civile. Le cas d'Haïti prouve que les secours alimentaires dont on a dit tant de mal peuvent en réalité jouer un rôle clé dans l'essor, sur place, tant des capacités que de l'estime de soi, même aux pires moments. Thomas Turay raconte sa descente aux enfers des organisations de secours en Sierra Leone et le retour, à tout le moins, de l'espoir. Le livre a beau porter sur une forme de prestation d'aide, il n'est pas d'abord écrit selon la perspective des gens qui l'exécutent. La plupart des chapitres sont rédigés plutôt selon la perspective des peuples secourus.

Le principal objectif du présent livre est de dégager et d'examiner les pratiques novatrices qui ont contribué au renforcement, aussi bien à court qu'à long terme,

de capacités locales qu'on adapte ensuite aux défis que sont les secours d'urgence, la consolidation de la paix, la reconstruction et le développement. L'ouvrage nous livre aussi la quintessence d'expériences vécues et vise à faire réfléchir les intervenants, ce qui le différencie de la plupart des analyses. À une époque où des efforts d'aide ratés sont critiqués avec violence, l'ouvrage arrive à un équilibre entre la franchise et un esprit constructif.

Le chapitre premier examine la documentation du développement international quant au renforcement des capacités sur place. On y observe qu'alors qu'on a réussi à faire adopter l'idiome pertinent par les organisations humanitaires et lors de situations de crise complexes, des problèmes sérieux surgissent dès lors qu'il s'agit de faire correspondre la réalité aux paroles. Le chapitre élargit la définition de l'expression *renforcement des capacités* et discute des contraintes fort réelles auxquelles font face les intervenants : les connaissances, le temps, les sources des fonds disponibles et les espérances qu'elles nourrissent. Il vaut cependant la peine de garder à l'esprit qu'à part la théorie et les définitions, le but du renforcement des organisations sur place est tout simple. Au chapitre 7, Thomas Turay l'exprime bien :

J'entends par renforcement des capacités un processus qui amène les gens d'une société donnée à transformer leurs milieux physique, socio-économique, culturel, politique et spirituel pour leur propre bien-être et l'avancement de leur société. Le renforcement des capacités vise tout simplement à responsabiliser les gens afin qu'ils se prennent en main. Il leur permet de redécouvrir leurs points forts et leurs limites ainsi que les occasions propices au développement de leur plein potentiel. Ce processus éveille chez les gens des sentiments d'assurance et de dignité et leur permet d'améliorer la qualité de leur vie en se servant de leurs propres ressources, humaines ou non. Le renforcement des capacités donne aux associations sur place l'occasion d'établir des réseaux aux échelons tant local qu'international. Le renforcement des capacités, c'est également le processus qui suscitera chez les gens la possibilité d'être créateurs et de faire montre d'imagination, de rêver et de réaliser ses rêves.

Le chapitre 2 examine les relations qui existent entre les acteurs humanitaires externes et la société civile bosniaque à trois moments différents. La première section porte sur la situation fin 1996, deux ans après les accords de paix de Dayton. Cette période marquait le début de la transition alors que la phase des secours et du relèvement faisait place aux efforts portant sur les questions sociales et économiques à plus long terme. La deuxième section est une description de l'effort spécifique d'une ONG internationale pour œuvrer avec la société civile ; l'évolution de cette ONG, de l'énoncé d'une proposition pleine d'espoir à la réalité complexe d'aider des gens traumatisés à former des organisations là où il n'y en avait aucune auparavant. La section finale consiste en une réflexion qui ramène sur terre : le progrès réalisé par la société civile en Bosnie et celui des organisations externes dans la compréhension de cette société à l'orée du XXI^{e} siècle.

Le chapitre 3 porte sur Haïti. La prestation d'aide alimentaire d'un genre différent, à la suite du coup d'état de 1991 est examinée. L'accent n'est pas mis sur

la critique si répandue de l'aide alimentaire traditionnelle ; il porte plutôt sur les efforts déployés par les Haïtiens afin de créer d'autres programmes d'aide alimentaire visant à augmenter la production alimentaire du pays et à promouvoir le renforcement des organisations sur place dans un contexte politique très instable et malgré des problèmes de structure endémiques. La perspective adoptée est sans contredit celle de la société civile haïtienne : un assemblage varié d'associations et de groupes reflétant la vitalité de l'expression organisationnelle haïtienne et l'engagement des Haïtiens à effectuer des changements sociaux.

Le chapitre 4 envisage les défis et les possibilités que recèle le renforcement des capacités sur place dans le secteur de la santé au Mozambique au cours des deux dernières années d'une longue guerre civile, ainsi que la transition vers la reconstruction et le développement à plus long terme. Dans ce chapitre, l'examen du renforcement des capacités locales se fait en deux sens distincts, mais dont les rapports ne sont pas moins d'une importance critique. En un sens restreint, il examine la collaboration des acteurs internationaux (donateurs et organismes d'opérations) et des acteurs nationaux (le ministère de la Santé en particulier) en vue de la reconstruction des capacités de prestation de service du secteur moderne de la santé pendant les années d'après-guerre. Le chapitre étudie également la façon dont l'aide étrangère dans le secteur de la santé a contribué à un sens plus étendu au renforcement de la capacité sur place ainsi qu'au potentiel d'une véritable société civile. Ces changements surviennent après une longue histoire d'intervention étatique très sévère et une culture politique où le désengagement était devenu la principale stratégie pour s'en tirer.

Le chapitre 5 porte sur Sri Lanka. Jadis phare d'espoir au bon développement exemplaire, cet état vient d'endurer presque deux décennies d'une guerre civile débilitante. Pays à la société civile bien développée, Sri Lanka a néanmoins souffert aux mains des deux parties au conflit de graves violations des droits de la personne. Le pays a aussi vu son engagement de longue date en faveur du processus démocratique mis maintes fois au défi par des assassinats et manipulations de la constitution. Le chapitre étudie aussi l'évolution des relations entre les intervenants externes, les organisations de la société civile, le gouvernement et les Tigres de la libération de l'Eelam tamoul. On s'y demande si l'aide humanitaire à Sri Lanka, qui entend mettre fin aux effets de la guerre, a échoué parce que le pays est incapable de se pencher sur les causes de la guerre ou parce qu'il s'y refuse ?

Le chapitre 6 étudie les relations nouées et les capacités développées pendant les quatorze ans où quarante-cinq mille Guatémaltèques ont trouvé refuge dans des camps au Mexique. Il se concentre tout particulièrement sur le soutien international aux organisations féminines des camps de réfugiés et sur la sensibilisation des réfugiés Guatémaltèques, hommes et femmes, aux différences entre les deux sexes. Les conditions qui prévalaient dans ces camps ne ressemblaient guère à la vie courante, ce qui, pour bien des femmes, n'était pas mauvais en fait. Beaucoup ont saisi l'occasion de s'organiser, de se réunir, de

discuter et d'apprendre, bien qu'il ait été difficile de prévoir quelles leçons elles allaient tirer de ce qui leur avait été enseigné. On suit dans ce chapitre le retour au Guatemala de ces réfugiés au milieu et à la fin des années quatre-vingt-dix, constatant une dispersion frappante des organisations féminines, avec un déclin des efforts internationaux d'organisation des réfugiés rentrés et une régression aux rôles traditionnels des sexes. Ce chapitre explique que, par définition, l'aide dans les cas d'urgence opère dans l'histoire d'une population une rupture qui s'accompagne souvent de changements marqués au milieu, à la production, aux liens collectifs et aux rapports avec les intervenants externes. La nature exceptionnelle de ces modifications restreint considérablement les efforts extérieurs en vue d'effectuer un changement durable. En fait, les rapports sociaux créés par les nouveaux états de dépendance lors d'une situation d'urgence prolongée sont susceptibles de déguiser les réalités sous-jacentes, donnant ainsi des indications fausses sur le changement et sur le caractère durable des idées neuves.

Au chapitre 7, Thomas Turay raconte son retour en Sierra Leone à la fin de 1998. L'attaque de Freetown par le Front révolutionnaire uni en janvier 1999 l'a isolé inopinément de sa famille et de sa mission. Il a passé les douze mois suivants à œuvrer avec les organisations sur place et internationales, aux premières loges pour observer leur interaction et leur isolement tout en essayant de délivrer ses trois filles coincées derrière le front tenu par les rebelles. Voilà un compte rendu de première main, imprévu et hautement personnel de ce qui se passe quand l'enfer se déchaîne, quand les théories s'effondrent devant la panique et quand les organisations d'aide sont confrontées à leurs pires craintes. C'est aussi la description de possibilités assorties d'importantes leçons données par la population sur place aux intervenants externes.

Le huitième et dernier chapitre réunit les leçons tirées ou potentielles, les anomalies relevées dans les chapitres d'études de cas, des thèmes et des considérations de politiques à l'intention des intervenants, des organisations humanitaires internationales et des organisations dans les pays qui tentent de composer avec les situations de crise et l'aide internationale.

Des renseignements sur chacun des collaborateurs figurent en fin de volume. Plusieurs autres personnes ont apporté leur collaboration dans la préparation de ce livre. Matt Creelman, Isabel Soares et Bob Maguire ont donné un précieux concours en ce qui concerne le Guatemala, le Mozambique et Haïti respectivement. Larry Minear, directeur du projet Aide humanitaire et conflits, a accepté sans objection la prémisse du livre et il lui a donné son appui tout au long d'une rédaction qui a comporté d'innombrables transferts électroniques et disparitions de fichiers, pour ne pas parler de la disparition occasionnelle d'un des auteurs. Sans l'appui de Neclâ Tschirgi au Centre de recherches pour le développement international, ce livre ne se serait pas écrit. Et, sans le concours de Mary Lhowe, il lui manquerait le fini qui lui a été donné. Les auteurs prennent néanmoins l'entière responsabilité de leurs travaux respectifs de même que de toute erreur ou omission.

NOTE

1. Andrew Malone, "Burundi 'peace-shops' squander British aid," *Sunday Times*, 29 mars, 1998, p. 20.

Chapitre 1

Le renforcement des capacités et l'œuvre humanitaire

IAN SMILLIE

"Qu'est-ce que le renforcement des capacités ?" C'est là tout le problème.
Mick Moore

On a pu se rendre compte ces dernières années d'une intensification des commentaires sur le renforcement des capacités locales lors des cas d'urgence et des situations de relèvement après l'urgence. Malgré ce courant, bien des programmes de secours restent caractérisés par leur externalité, comme le démontrent leurs modalités ainsi que la responsabilisation dans le cadre de l'approche adoptée en matière de gestion et le recours à un personnel expatrié. Souvent les organismes ne savent pas reconnaître les ressources et le savoir-faire à l'échelon local, passant à côté de véritables occasions d'intégrer la société civile (ONG, organismes communautaires, syndicats, organismes religieux, corps professionnels, fondations, gouvernements locaux) à la gestion des secours et à la consolidation de la paix. Acheminer les ressources tant bilatérales que multilatérales par l'entremise d'ONG internationales peut entraîner un changement de cap. Lorsque ce virage se produit, il tend à déresponsabiliser des leaders nationaux et locaux, à saper la capacité locale et à créer une dépendance plus poussée. L'aide en cas d'urgence peut susciter des tensions parmi les organisations locales tout comme entre les réfugiés et la population au sein de laquelle ils sont accueillis, à propos de l'accès aux ressources extérieures. Bref, l'aide en cas d'urgence peut miner la capacité locale au lieu de la renforcer.

En fait, ce qui se produit souvent avec les programmes d'aide en cas d'urgence est en contradiction avec la politique déclarée des donateurs et les bonnes intentions fréquemment exprimées. Presque tous les acteurs extérieurs majeurs lors des cas d'urgence se sont engagés à renforcer la capacité locale, mais il saute aux yeux que cela est plus vite dit que fait. Savoir avec *qui* travailler (par exemple, les femmes, les leaders traditionnels ou les ONG locales) est aussi important que de savoir *comment* œuvrer avec eux. Parfois, ce ne sont pas les capacités qui conviendraient qui sont mises en valeur ou encore les capacités des gens à l'égard de qui c'est contre-indiqué comme dans les cas des milices privées de Somalie ou des formations militaires hutus dans les

camps de Goma. La problématique hommes-femmes est un sujet de préoccupation particulièrement important. Les femmes ont pu être mises à l'abri de la violence lors de certains cas d'urgence, mais dans bien des cas elles en ont été la cible et, le plus souvent, leur fardeau s'est accru en ce qui a trait aux enfants ainsi qu'à l'entretien et à l'alimentation de leurs familles.

Le renforcement des capacités : Un peu d'histoire

Le *renforcement des capacités*, expression souvent utilisée comme synonyme de *création de capacités*, de *développement institutionnel* et de *développement organisationnel*, est en un certain sens aussi ancienne que l'aide au développement. Des slogans tels que "Aider les gens à s'aider" portent sur le renforcement des capacités. Apprendre à un homme comment s'en tirer revient à le responsabiliser afin qu'il se suffise à lui-même. Dans les années 1950 et 1960, le développement communautaire s'est concentré sur le renforcement des capacités d'auto-assistance au sein des collectivités rurales. Mettre en valeur le potentiel des gens et renforcer leurs capacités grâce à la formation, la recherche et aux relations entre homologues a toujours constitué un objectif majeur de l'aide technique. Les écoles, la formation professionnelle et les universités ont visé au renforcement des capacités humaines en vue de leur auto-perfectionnement.

Le rapport de la Commission Pearson de 1969 sur le développement international, la première de bien des commissions semblables, traitait amplement du besoin d'édifier une capacité administrative dans les pays en développement, tout particulièrement la capacité de soutenir les changements politiques et économiques.[1] En 1974, l'Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social forgeait l'expression "*responsabilisation*", donnant à entendre :

> que la "responsabilisation" n'essayait pas tant de définir ou de maîtriser l'avenir que d'établir des conditions ou des capacités permettant à une société donnée d'être dorénavant à la hauteur de ses problèmes. Une telle approche met l'accent non pas sur l'établissement d'objectifs appropriés pour l'avenir, mais bien sur le diagnostic des points faibles et des possibilités actuels, l'adoption de politiques appropriées et la surveillance constante du cours du développement.[2]

Peter Morgan a étudié l'évolution du concept de renforcement des capacités, depuis ses origines dans les années 1950 et 1960, alors qu'il se fondait dans une grande mesure sur l'idée de doter les pays en développement d'un ensemble fondamental d'établissements du secteur public et, plus tard, de les renforcer pour en améliorer le rendement. Les années 1980 venues, l'idée de développement institutionnel s'était enrichie de plusieurs nouvelles caractéristiques. Outre le gouvernement, le secteur privé et les ONG avaient été ajoutés dans la formule. Le paramètre temps avait également changé, le développement institutionnel étant considéré comme un processus à plus long terme de restructuration et de changement institutionnel.

L'objectif s'est orienté vers "d'autres préoccupations axées sur l'adaptabilité et la réceptivité des établissements de développement.... dépassant le cadre d'organisations particulières... Pour la première fois, l'analyse institutionnelle a entrepris d'examiner les perspectives sectorielles et les groupes d'établissements... Enfin, en ce qui concerne le développement institutionnel, la question du caractère durable de ce qu'il accomplit est abordée, pas seulement la question de savoir ce qui est efficace, mais également celle de la durée quant aux réalisations obtenues."[3]

Malgré sa longue histoire, sa subtilité croissante et un renouveau d'intensité dans les années 1990, le renforcement des capacités ou du moins la façon dont il a été géré a donné, dans bien des cas, un résultat contraire. Les capacités n'ont pas été renforcées, le développement institutionnel s'est soldé par un échec, les organisations n'ont pas été à la hauteur des aspirations. Dans une critique accablante de l'aide internationale au Rwanda antérieurement au génocide qui s'y est déroulé, Peter Uvin discute des efforts de renforcement des capacités déployés par la Belgique, la Suisse et dans le cadre du programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) :

> Alors que les cultivateurs du Rwanda étaient aux prises avec des crises sans précédent, tandis que l'inégalité et la corruption atteignaient des proportions endémiques, alors que s'éteignait l'espoir en l'avenir et que la violence, la haine et les abus en ce qui concerne les droits de la personne devenaient la politique du gouvernement, la collectivité internationale félicitait le Rwanda de l'amélioration de sa capacité à surmonter la "petitesse de sa capacité d'absorption" et à "augmenter sa capacité de concevoir et de mettre en œuvre des projets de développement"[4].

Le constat d'échec n'est pas nouveau. Écrivant de façon moins frappante en 1978, époque si lointaine en ce qui touche à l'expérience en matière de développement que son ancienneté est bien près de lui dénier toute pertinence, John Oxenham et Robert Chambers décrivaient la faiblesse du renforcement des capacités comme on l'envisageait à cette époque : un effort fondamentalement conçu et mis en œuvre par des intervenants du dehors. Habituellement intitulé "aide technique" ou "coopération technique", le renforcement des capacités portait sur ce que les gens ne savaient pas et sur ce dont ils avaient besoin. "Fournir des services spécialisés dans les rapports avec les gens suppose nécessairement que [les intervenants venus du dehors] ont le savoir-faire qui manque aux gens et doivent le leur transmettre. Aussi les gens à qui cela s'adresse, partent-ils du mauvais pied, le penchant trop humain à l'autoritarisme est-il rendu légitime et renforcé grâce à l'autorité explicite du savoir-faire professionnel."[5]

Écrivant en 1984, Madjid Rahnema, ancien fonctionnaire en matière d'aide et qui a déjà occupé le poste de ministre au sein du gouvernement iranien, critiquait l'idée de développement des collectivités par des intervenants du dehors, comme si les villageois ne pouvaient pas se perfectionner eux-mêmes. L'infantilisation de la population soumise à des privations, voilà la raison fondamentale pour laquelle les activités de développement ne prennent pas racine dans la vie des collectivités.[6] Une décennie plus

tard, il faisait remarquer qu'au lieu d'améliorer les conditions propices au développement ou de réduire la pauvreté, le renforcement des capacités avait trop souvent amélioré les capacités de gouvernements abusifs, les habilitant à "traire" leur propre peuple de même que l'aide qu'ils reçoivent de leurs protecteurs étrangers plus riches.[7] Ces critiques précoces laissaient présager l'emploi et l'acceptation très répandus ver le début des années 1990, de termes tels que *développement participatif* et *renforcement de l'autonomie* de la population locale qui posent maints problèmes de définition. Cependant, n'allons pas trop vite. Les typologies de renforcement des capacités doivent être envisagées de manière plus systématique avant la détermination de leur pertinence aux cas d'urgence et aux situations après des conflits en ce début de millénaire.

Une typologie du renforcement des capacités

Qu'est-ce que le "renforcement des capacités" ? C'est là tout le problème. Cela comprend tous les points couverts par les différentes définitions de "création de capacités" et bien plus encore... Ce serait sagesse de la part des organismes de secours de se tenir à l'écart du nouveau jargon de "renforcement des capacités" et d'insister sur l'emploi d'un langage et de termes qui aient des sens discernables, précis même.[8]

En dépit de l'imprécation de Mick Moore, il est impossible d'éviter un terme à l'emploi aussi répandu. Une partie du problème que pose la définition est question de cible et d'objectif. Dans certains cas, ce sont des individus, une collectivité ou une organisation qu'il s'agit de renforcer. Dans d'autres, c'est un secteur qui est la cible, comme l'agriculture ou la santé tandis que d'autres fois encore un sous-ensemble sociétal tout entier peut constituer la cible. Alan Fowler a aidé à résoudre tout cela en séparant le développement organisationnel du développement sectoriel et du développement institutionnel, ce dernier représentant un vaste échantillon d'organismes, comme les entrepreneurs du secteur non structuré ou la "société civile".

Il est un autre domaine en mal de clarté : l'objectif de l'effort du renforcement des capacités. En certains cas, le renforcement des capacités peut être tenu pour un moyen en vue d'une fin. Par exemple, enrichir la capacité qu'a une ONG locale de fournir une aide d'urgence. D'autres fois, la fin peut importer plus que le moyen. Il en est ainsi du développement organisationnel qui permet à un organisme de mettre en œuvre et de gérer ses propres programmes indépendamment des intervenants de l'extérieur. Il y aussi des cas où le processus du renforcement des capacités peut être plus important que ne le soient les moyens ou les fins. C'est le cas de la stimulation en vue d'une cohérence accrue à propos d'une question ou au sein d'une collectivité. La figure 1.1, adaptée d'une typologie créée par Alan Fowler, constitue une tentative de distinguer entre la cible et le but en matière de renforcement des capacités.

Pareille typologie donne à entendre que le renforcement des capacités est bien plus complexe que lors de sa conception au tout début dans le cadre des programmes de formation et d'aide technique des premières décennies de développement. Elle incline en outre à conclure que le renforcement des capacités exige qu'on réfléchisse à fond à

la cible et au but, de même qu'aux considérations en matière de processus. Cela permet d'expliquer pourquoi le renforcement des capacités paraît avoir connu peu de réussites au fil de quatre ou cinq décennies d'expérimentation. La raison s'en trouve habituellement au secteur supérieur gauche (à la section "Moyens") de la figure 1.1, le renforcement de la capacité des organismes à remplir des fonctions précises, souvent conçues par des intervenants du dehors.

Figure 1.1 : concepts du renforcement des capacités

	Moyens	*Processus*	*Fins*
Renforcer les capacités d'un organisme : développement organisationnel	Renforcer l'aptitude de l'organisme à remplir des fonctions précises telles que la gestion d'un camp de réfugiés	Favoriser la cohérence au sein d'opérations internes ; promouvoir la possibilité de l'apprentissage et de l'adaptation continus	Rendre l'organisme plus viable et plus durable tout en ayant une incidence sur sa mission
Renforcer les capacités d'un sous-secteur d'établissement (par ex., la santé, le crédit, l'aide en cas d'urgence) : développement sectoriel	Renforcer l'aptitude du secteur ou du sous-secteur afin d'améliorer son incidence en général	Établir des relations de soutien et de compréhension mutuelle au sein du secteur ou du sous-secteur	Réaliser une interaction confiante et significative avec les autres secteurs et acteurs sociaux compte tenu de stratégies et de connaissances communes
Renforcer les capacités de la société civile : le développement institutionnel	Améliorer l'aptitude des parties intéressées principales en vue de déterminer et de mener à bien des activités pour résoudre les problèmes	Rendre possible et stimuler une amélioration de l'interaction, de la communication, de la solution des conflits et de l'infrastructure	Accroître l'aptitude des parties intéressées principales à entrer dans l'arène politique et dans le système socio-économique conformément à leurs intérêts et à y laisser leur marque

Source : d'après Alan Fowler, Striking a Balance: A Guide to Enhancing the Effectiveness of NGOs in International Development (Londres, Earthscan, 1997), p. 188.

Quand il s'agit de cas d'urgence, l'analyse des capacités et de la vulnérabilité (ACV), élaborée par Mary Anderson et Peter Woodrow en 1989 a constitué un effort précoce et permis d'amener la discussion hors de ce premier secteur et dans le domaine des fins.[9] L'ACV repose sur l'idée que, lors des cas d'urgence, individus et groupes ont des capacités et pas seulement les vulnérabilités évidentes. La tendance a déjà été chez les intervenants de l'extérieur de se concentrer surtout sur les vulnérabilités et de souvent se préoccuper des symptômes plutôt que des causes. Grâce à l'approche prônée dans l'ACV, il est recommandé à ceux qui désirent apporter leur aide de déterminer tant les capacités que les vulnérabilités, d'enrichir les premières et de réduire les secondes. Au fond, l'analyse des capacités et de la vulnérabilité se fonde sur l'idée que les

intervenants du dehors ne peuvent pas perfectionner autrui, mais qu'ils sont capables de créer un cadre et des processus susceptibles d'aider les gens sur la voie de leur propre perfectionnement. Cela est tout particulièrement vrai lors des cas d'urgence alors que des investissements dans les capacités à long terme peuvent avoir une incidence considérable sur l'aptitude des gens à refaire leur vie après le départ des intervenants.

L'ACV n'est guère éloignée des techniques d'évaluation participative en milieu rural (EPMR) mises au point au début des années 1990. Celles-ci se sont dégagées d'une plus grande sensibilisation des professionnels des programmes de développement qui trouvaient l'écart considérable entre les objectifs et les résultats de bien des efforts de développement rural. Le problème a souvent été suscité par la profonde incompréhension des gens et du contexte de la part des intervenants de l'extérieur ainsi que par l'absence ou la faiblesse de la participation des destinataires à la planification et à la mise en œuvre des projets. L'évaluation participative en milieu rural a connu des progrès rapides depuis sa mise en vigueur, devenant une "famille d'approches et de méthodes visant à permettre aux gens de l'endroit de partager, d'améliorer et d'analyser leurs connaissances de la vie et des conditions locales ainsi que de planifier, d'agir, de surveiller et d'évaluer."[10] L'EPMR fournit une approche systématique pour se renseigner sur les gens et le contexte, discerner et renforcer les capacités des individus et des collectivités. Dans l'évaluation participative en milieu rural, l'accent porte tout autant sur le processus que sur les fins.

Bien qu'on ait beaucoup écrit ces dernières années sur les stratégies de prise en charge utilisées par les gens dans les moments difficiles (les efforts déployés en vue de réduire leur vulnérabilité et de récupérer le plus vite possible), on a beaucoup moins réfléchi aux stratégies de prise en charge des organisations locales lors d'un cas d'urgence. Elles aussi ont des capacités et des vulnérabilités susceptibles d'être exploitées ou exploitantes alors que s'aggrave un cas d'urgence. Par exemple, les intervenants du dehors considèrent fréquemment les activités d'une ONG locale comme opportunistes et dictées par leurs donateurs.

En certains cas, ces organismes peuvent "prendre parti" ou être "corrompus". Ainsi, en Afghanistan, de nombreuses ONG locales ayant transmis des fonds d'aide aux trésors de guerre de chefs militaire locaux ont été dénigrées et laissées pour compte par les donateurs. Il vaut néanmoins la peine de considérer la question sous un autre angle. Tout comme les ONG internationales sont obligées d'agir selon les exigences de leurs donateurs, certaines peuvent n'avoir eu en Afghanistan guère d'autre choix que complaire aux chefs de guerre afin d'obtenir une marge de liberté où œuvrer avec les collectivités locales.[11]

Le Projet de reconstruction de sociétés déchirées par la guerre, exploité de 1994 à 1998 sous les auspices de l'Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social et de l'Institut de hautes études internationales de Genève, a cherché à transférer le renforcement des capacités au secteur inférieur droit de la figure 1.1. Il a tenté d'exercer une influence dans l'arène politique et sur le système socio-économique conformément à ses propres intérêts et perceptions. Grâce à un processus de recherche d'action participative, le Projet a été mis en œuvre dans quatre pays, la

Somalie, le Guatemala, l'Érythrée et le Mozambique. Sa prémisse : le relèvement après un conflit engage en général tout un éventail d'acteurs, tant à l'interne qu'à l'externe. Cependant, la mise en application du Projet a été souvent ralentie par l'incompréhension qu'ont ces acteurs des modalités des rapports qui existent entre certaines des questions et priorités fondamentales que comporte le relèvement.[12] Le Projet visait à déterminer les priorités du programme d'élaboration des politiques du pays et reconnaissait explicitement nombre de considérations clés dont on ne tient généralement pas compte dans les situations d'après-guerre :

- les conflits de pouvoirs peuvent n'avoir rien résolu et des élections ne règlent pas nécessairement les problèmes sous-jacents (les élections peuvent ne pas résulter en des ententes durables de partage du pouvoir) ;
- la guerre peut avoir détruit ou discrédité les structures sociales traditionnelles et ce qui a succédé à ces dernières peuvent être faible et manquer de légitimité ;
- les gouvernements d'après-guerre conscients des priorités et des défis qu'ils doivent affronter, peuvent être tentés par des solutions autoritaires qui vont à l'encontre de l'inclusion, du dialogue et de la crédibilité ;
- les grandes espérances des gens peuvent contraster avec les faibles capacités de prestation du gouvernement ;
- la marge permettant un dialogue neutre ou impartial peut être étroite ;
- les acteurs du dehors peuvent continuer de viser à la désunion.

L'importance d'une société civile saine

Ces dernières années, la discussion sur le renforcement des capacités s'est déplacée des questions de détail sur les efforts personnels et l'art d'apprendre à un homme comment se suffire, vers une sphère plus élevée où la société civile tient beaucoup de place. Les hommes (ou les femmes) peuvent bien savoir comment se suffire, mais peuvent être empêchés de vivre de leur labeur par les intérêts acquis de certains, un régime autoritaire, des problèmes environnementaux ou bien un conflit qui les a chassés de l'endroit de leur subsistance. Trouver une solution à de tels problèmes dépasse le cadre des efforts normalisés en matière de développement des ressources humaines, pour tomber souvent dans le domaine plus vaste d'une société. Comme celui de renforcement des capacités, le terme de *société civile* dont on s'est souvent servi à tort et à raison orne la couverture de douzaines de livres depuis quelques années. Ceux qui écrivent sur la société civile s'inspirent de Hegel, de Tocqueville et de Gramsci, et la plupart doivent au moins un salut à l'étude, publiée en 1993, de Robert Putnam sur la démocratie en Italie.[13] Robert Putnam a été le premier à doter d'une enveloppe d'empirisme le concept de société civile, démontrant que les longues traditions de vie associative de l'Italie du Nord y ont créé, à la différence du Sud, "l'infrastructure" sur laquelle reposent surtout son bon gouvernement et une économie pleine de vitalité.

La faiblesse de la société civile ou son absence dans une grande partie des pays en développement ont fini par être associées à une mauvaise gestion publique, aux abus en matière de droits de la personne, à la faiblesse de la démocratie, à l'effondrement de l'État et à la guerre. Il s'ensuit qu'une des façons de réduire le conflit ou de regagner la stabilité à l'issue d'un conflit consiste à renforcer la société civile. Le renforcement de la société civile ou, tout particulièrement, le renforcement de sa capacité, est devenu par conséquent une importante préoccupation ces dernières années au sein des organismes d'aide. Les divers arguments dont est constitué cet objectif émergent ont été résumés par Paul Harvey :

> Une société civile forte est d'une importance cruciale pour le développement. Lors des cas d'urgence politiques complexes, la société civile et l'infrastructure subissent une grande érosion. Compte tenu de l'absence d'un gouvernement avec lequel travailler, la capacité de gouverner doit viser à reconstruire de fond en comble, avec la société civile et l'infrastructure. On espère que cela permettra de marginaliser les autorités abusives existantes. Renforcer les intérêts d'ordre non militaire créera une plate-forme pour la paix en donnant à la société civile une marge et une voix pour exprimer son désir de la paix.[14]

D'aucuns opinent cependant que le discours sur la société civile est fortement entaché de la mentalité de l'Europe occidentale et qu'il y a lieu de l'affiner. Même là où, dans le Sud, la société civile a été forte, elle n'a pu prévenir le désastre. La société civile au Sri Lanka est relativement importante et mûre, mais selon Paikiasothy Saravanamuttu, parce qu'en grande partie elle a joué un rôle historique en matière d'aide sociale, elle était cooptée et mal préparée à faire face à l'autoritarisme rampant du gouvernement dans les années 1970 et 1980. Deux violentes insurrections dans le Sud et une guerre civile dans le Nord ont mené à une violence et à une répression sans merci par l'État, assorties d'une attaque concomitante sur une société civile déjà affaiblie et politiquement impotente.[15]

Peter Uvin argumente dans le même sens à propos du Rwanda, pays dotée d'une "société civile d'une densité extrêmement élevée."[16] Cependant, la société civile rwandaise n'a pu ni empêcher ni atténuer l'un des pires crimes commis par une société de l'ère moderne, explique Peter Uvin, parce qu'elle n'avait guère intérêt à le faire. Comme raisons, il cite la cooptation gouvernementale et ethnique, un climat politique dangereux pour les dissidents et des organismes donateurs dont le programme est explicitement "apolitique". Bref, nonobstant de courageux partisans des droits de la personne et de la démocratie, ni le Sri Lanka, ni le Rwanda n'avaient de société civile de l'importance et du genre décrit par Robert Putnam et d'autres auteurs sur les liens de la démocratie, des droits de la personne et de la société civile.

Paul Harvey donne à entendre que, lors d'un cas d'urgence, la société civile est en fait émergente tout en étant en même temps minée et contestée. Il estime avoir trouvé des processus liés qui ont un effet sur la société civile lors d'un cas d'urgence politique complexe :

- un processus très rigoureux par lequel la société civile se dégage de l'État ;
- un recours aux groupements primaires au sein de la société civile. Les structures familiales, tribales et religieuses, de même que les structures politiques traditionnelles servent de stratégies de prise en charge pour réagir à l'effondrement de l'État ;
- des stratégies militaires, une grande pénurie et des déplacements qui sapent la société civile ;
- des autorités locales abusives contestant la place de la société civile, pénétrant dans l'économie parallèle et tentant de gagner des appuis en recourant à des liens néo-patrimoniaux sur la base de l'ethnie ;
- la force continue de la société civile au niveau local dans l'économie parallèle et au sein des établissements traditionnels.[17]

Ces défis ne devraient toutefois pas donner à penser que la promotion de la société civile comme la pierre angulaire de la démocratie, des droits de la personne et de la culture d'intégration serait déplacée. Robert Putnam a trouvé que le processus avait pris cinq cents ans ou davantage en Italie ; ainsi donc, on ne peut s'attendre à ce qu'une décennie de petites aides financières incertaines ait beaucoup accompli jusqu'à présent. Ce qui par contre devient clair, c'est que le soutien à la société civile au sens large (cercles, syndicats, ONG, sociétés de service social et groupes d'entraide) ne peuvent faire grand chose pour la démocratie à moins que ces organisations ne s'engagent explicitement à être indépendantes du gouvernement et, plus généralement, à adhérer aux principes de pluralisme, de démocratie et de droits de la personne.

Pourquoi renforcer les capacités locales ?

Une deuxième raison, plus traditionnelle, de renforcement des capacités locales se rapporte aux rôles de l'État et de la société civile dans la prestation des services de base. Dans certains cas, il existe une intention précise et pratique de renforcement des capacités. Là où le gouvernement s'est écroulé ou quand il est l'une des deux forces en présence dans un conflit, il y a de bonnes raisons de promouvoir des mécanismes non gouvernementaux de prestation d'aide en cas d'urgence. Le renforcement des capacités locales est susceptible, dans des situations pareilles, de rendre l'aide plus efficace et de meilleur rendement à court terme, de même qu'à plus long terme en ce qui concerne la consolidation de la paix et la reconstruction après le conflit. Certains y voient là une conspiration néo-libérale afin d'amoindrir la part de l'État, partie intégrante de politiques draconiennes d'ajustement structurel. D'après ce scénario, la société civile, essentiellement cliente des ONG, est censée faire de son mieux pour combler les écarts les plus importants en matière de services sociaux.

Quant à savoir si c'est vrai ou non, certains croient que la montée des ONG *s'est faite* aux dépens de l'État. Le Mozambique en est un exemple fréquemment donné comme dans l'observation suivante d'Antonio Donini :

> Les organismes de secours, les ONG en particulier dont certaines ont des programmes de plus grande taille que ceux des plus grands donateurs bilatéraux, sont devenus le principal fournisseur de services sociaux publics et d'importantes sources d'emploi. Ils affaiblissent encore davantage les structures gouvernementales en drainant ce qui reste de professionnels locaux formés et compétents attirés par les salaires plus élevés et réguliers versés par les intervenants du dehors.[18]

On est ici sur un terrain complexe et contesté, comme le démontrera le chapitre sur le Mozambique. Et l'énoncé n'est pas universellement vrai. Les ONG n'occupent qu'une petite partie de la scène des services sociaux dans la plupart des pays. Certains gouvernements les accueillent en fait volontiers et subventionnent généreusement le travail du secteur bénévole : les services de santé au Zimbabwe, en Tanzanie, au Kenya et en Ouganda en sont de bons exemples.

Vers une définition du renforcement des capacités

À la suite de près d'un demi-siècle de raffinement conceptuel et de faiblesses marquées en pratique, le renforcement des capacités a dépassé les idées simples d'organismes et de développement des ressources humaines. Peter Morgan fait remarquer :

> Le renforcement des capacités est par conséquent un concept plus normatif et moins orienté vers la technique que le renforcement des établissements ou le développement institutionnel. Il s'agit de l'aptitude des individus, de groupes, d'institutions, d'organismes et de sociétés à déterminer et à affronter les défis au fil du temps. Cela veut dire une refonte de la relation entre les donateurs et les pays en développement, avec l'objectif de faire des capacités locales l'objet crucial sur lequel se concentrer. Cela permet le renforcement ou le développement d'organisations particulières dans le cadre bien plus large d'efforts sectoriels ou nationaux en vue d'améliorer les capacités de développement.[19]

Deborah Eade, écrivant sur l'expérience de l'Oxfam en matière de renforcement des capacités, ajoute que ce renforcement ne relève pas uniquement des ONG ou des donateurs.

> La "société civile" n'est pas non plus indépendante de l'État ; encore moins lui est-elle une solution de rechange. La société civile comprend plutôt l'ensemble du réseau des relations dans la société : entre et parmi les ménages, les voisinages, les organisations locales ou communautaires, les syndicats, les confessions religieuses, les établissements de formation, les organismes de recherche, les ministères, le secteur privé, les ONG et les organismes donateurs, qu'il s'agisse d'organisations officielles ou non gouvernementales, du Nord ou du Sud, tout comme au sein de

chacune de ces entités. Le renforcement des capacités vise aussi à créer de nouvelles relations mutuelles et de réciprocité dans une société donnée et de dépasser leur portée.[20]

Ces définitions, et d'autres, semblables, sont tirées de l'expérience (largement non concluante) de renforcement des capacités de plusieurs décennies. Les définitions dont il s'agit sont longues et vagues tout en invoquant toutes sortes de bonnes raisons, pour lesquelles les auteurs souvent s'en excusent.[21] Le problème ne se rapporte pas tant aux définitions qu'au contexte dans lequel elles doivent s'inscrire. Comme les contextes diffèrent tellement et que l'intention d'un effort visant à renforcer les capacités peut varier d'un organisme ou d'une situation à l'autre, les auteurs présentent des définitions d'ensemble, pluralistes et souvent ronflantes. Celles-ci sans aucun doute ahurissent l'agent d'un projet sur le terrain qui doit décider s'il faut donner un cours de formation ou "consolider la société civile" ou, plus précisément, s'il faut faire fi du long terme et agir tout de suite au secours de gens qui meurent comme des mouches par-ci, par-là.

Les intervenants peuvent tirer quelque consolation d'un récit apocryphe à propos de Christopher Wren supervisant la construction de la cathédrale Saint-Paul. Croisant un tailleur de pierre, il lui demande ce qu'il fait. Réponse : "Je taille la pierre". Un peu plus tard, il tombe sur un autre tailleur de pierre et lui pose la même question : "Je construis une cathédrale" de répondre l'homme. Ainsi, le contexte, le but et la cible vont-ils garantir qu'une approche appropriée à une situation ne le sera pas à une autre. Une définition plus simple du renforcement des capacités lors des cas d'urgence a été mise au point par Sue Lautze et John Hammock qui ont fait remarquer que "le renforcement des capacités, signifie toute intervention visant à renforcer ou à créer des points forts sur lesquels puissent compter les collectivités à titre de compensation suite à la vulnérabilité résultant d'un désastre survenu."[22]

Naturellement, le problème n'est pas tant l'intention de renforcer ou de créer des points forts, mais bel et bien de savoir si des points forts résultent de cet effort. Le chapitre sur le Guatemala illustre bien la différence qui existe entre l'intention et la réalité. Savoir quoi faire et quoi ne pas faire devient par conséquent la question cruciale.

Quoi faire ? Questions en matière de renforcement des capacités

Les sections qui suivent traitent de questions clés qui se posent lors des efforts de renforcement des capacités : la formation, le choix du moment et l'aptitude de ceux qui voudraient renforcer les capacités d'autrui.

Dans le doute, formez

En dépit d'une meilleure compréhension des complexités du renforcement des capacités de la part des organismes de développement, en pratique un tel travail se

ramène trop souvent à dispenser un programme de formation au destinataire de la prestation. En Bosnie, deux ans après les accords de paix de Dayton, la collectivité novice des ONG tentait de résoudre un immense bouleversement psychosocial, s'occupait de programmes d'alimentation des réfugiés, de reconstruction des habitations, de micro-crédit et était confrontée à cent autres défis que peu d'organisations étaient outillées pour aborder. Il y avait alors au moins six programmes de renforcement des capacités offerts par des ONG internationales et des organismes des Nations Unies, consistant en des cours de formation de base sur des questions de gestion d'ONG. Lors d'une réunion en 1997 où l'on discutait du secteur des ONG dans son ensemble, plusieurs directeurs d'ONG bosniaques ont reconnu que même s'ils pouvaient avoir besoin d'une telle formation, aucun d'entre eux ne voulait plus jamais suivre un autre programme sur la manière de rédiger l'énoncé d'une mission ou l'art d'écrire une proposition de projet.[23]

La vision à long terme de bien des organisations bosniaques peut avoir manqué de clarté, mais le problème n'en était pas tant un d'énoncé de mission que de survie dans un climat où les donateurs eux-mêmes n'avaient pas de perspective à long terme, distribuant parcimonieusement de petites subventions par tranches de trois ou de six mois. Comment rédiger une proposition de projet constituait bien sûr une question d'ordre général, entre autres, parce que chaque organisme donateur exigeait une forme différente et que très peu d'entre eux auraient accueilli des propositions en bosniaque. En fait, ces cours présentaient toutes les caractéristiques critiquées par John Oxenham et Robert Chambers en 1978 : dire aux gens de quoi ils ont besoin, essentiellement afin qu'ils puissent se conformer aux normes de gestion et aux exigences des programmes des intervenants du dehors.

Il est plus longuement question de la Bosnie au chapitre 2. Indépendamment de la critique de la situation en Bosnie, la formation peut être précisément ce dont a besoin une organisation communautaire (OC) ou une ONG. Cependant, ce n'est pas une tâche aisée de déterminer les vrais besoins. Il s'est beaucoup écrit sur l'évaluation des capacités, et les meilleurs textes en décrivent une gamme de réponses qui deviennent plus complexes et exigent davantage de temps selon la profondeur du changement qui s'impose. L'intention sous-jacente au renforcement des capacités d'une ONG particulière, par exemple, peut être de lui permettre d'exercer des fonctions précises ou d'aider cette organisation à mieux se gérer. Ou encore, en vue du plus long terme, de la rendre plus viable, plus forte et plus durable.

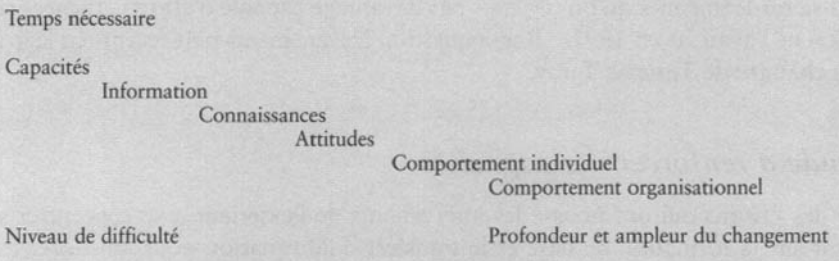
Selon les capacités existantes de l'organisme, tout ce qui peut être nécessaire à l'extrémité fonctionnelle de l'éventail peut consister en renseignements sur la manière de gérer un programme alimentaire. Néanmoins, gérer un programme alimentaire dans des circonstances instables et dangereuses nécessite des connaissances et une expérience plus approfondies. Gérer afin d'en arriver à davantage de rendement et d'efficacité peut demander d'importants changements organisationnels. Aider à rendre une ONG plus viable financièrement à long terme et l'aider à plaider efficacement dans le domaine humanitaire demandera du temps et est susceptible d'exiger des modifications des attitudes et du comportement individuel. Dans chaque cas, une formation peut être

indiquée ou non, mais des cours passe-partout à court terme ne suffiront vraisemblablement pas. La figure 1.2 donne à penser que la difficulté et le temps qu'il faille y consacrer seront fonction de la profondeur du changement qui s'impose.

Le temps et le choix du moment

Dans toute la documentation actuelle, on admet clairement que les types de renforcement des capacités les plus efficaces prennent du temps et que des efforts fragmentaires à court terme n'ont qu'un effet restreint. Écrivant au sujet du développement plutôt que sur des cas d'urgence, Peter Morgan précise que le délai d'exécution des donateurs, de trois à cinq ans, est inadéquat. "Les questions en matière de capacités sont considérées comme des problèmes à long terme qui peuvent nécessiter, comme dans le cas de la réforme du secteur public, de quinze à vingt ans pour les aborder sérieusement.

Figure 1.2 : temps et complexité en matière de changement organisationnel



Source : d'après Alan Fowler, Striking a Balance, 193 (voir fig. 1.1), et Piers Campbell, "Relations between Northern and Southern NGOs: Effective Partnerships for Sustainable Development" (Genève : Conseil international des agences bénévoles, 1989).

L'établissement d'organismes efficaces et viables est considéré comme un processus évolutif à long terme où s'imposent patience et uniformité."[24]

Qu'est-ce que cela signifie pour ceux qui œuvrent lors des cas d'urgence, quand la pression est forte d'agir sans attendre ? Évidemment, bien des cas d'urgence, surtout dans leurs premiers stades, ne se prêtent pas à la planification à long terme ni au renforcement des capacités. Les organismes de secours internationaux doivent agir pour soulager les souffrances au plus vite et de leur mieux. Il y a toutefois un problème de mentalité profondément ancrée en ce qui concerne le choix du moment et aggravé par les organismes donateurs dont le financement se limite à des délais très courts. Cette question est soulevée de façon poignante au chapitre 3 à propos d'Haïti. Cette mentalité fait qu'on n'a souvent pas le temps ni de déterminer les capacités locales, encore moins de les renforcer, ni d'étudier les mécanismes d'adaptation locaux pour s'en tirer ; on n'a pas non plus le temps de travailler avec les ONG locales. Guère le

temps non plus de réfléchir aux exigences à plus long terme qui se poseront avec la reconstruction et les tentatives d'en revenir à la normale après le conflit.

Cet état de choses a beau n'être pas souhaitable, il n'en est pas moins compréhensible dans une certaine mesure. Cela dit, beaucoup des cas d'urgence complexes d'aujourd'hui durent depuis cinq, dix ans ou même plus. Un tel intervalle permet d'en apprendre davantage sur les cultures et collectivités locales et de nouer des relations à plus long terme avec les organisations locales. En 1997, la guerre en Sierra Leone en était à sa sixième année. Toutefois, à l'exception de la Croix-Rouge en Sierra Leone et de quelques organisations liées à des églises, très peu d'ONG sierra-léoniennes avaient pu obtenir des fonds ou quelque autre forme de soutien que ce fût de leurs homologues du Nord. Quant aux ONG internationales intéressées, des problèmes de probité étaient allégués comme la raison de si peu d'interaction. Chez les ONG sierra-léoniennes, on estimait par contre que leur honnêteté était assujettie à une surveillance, à des contrats et à la création de contrepoids et d'équilibres. On y était particulièrement malheureux que les organismes internationaux aient mentionné ce "prétexte" pour ce qui ne pouvait être vu que comme l'abstention de tout effort sérieux en matière de renforcement des capacités. En conséquence, on a pensé dans la plupart des ONG sierra-léoniennes qu'on n'y était pas davantage capable d'efforts efficaces en 1997 qu'on ne l'avait été en 1991.[25] Il sera question d'événements plus récents en Sierra Leone au chapitre de Thomas Turay.

L'aptitude à renforcer des capacités

L'une des raisons qui ont poussé les intervenants de l'extérieur à se concentrer si résolument sur la formation de base et le transfert d'information pour améliorer les fonctions essentielles est une question de temps. Les travailleurs locaux en cas d'urgence en sont une autre. Souvent jeunes, surmenés, œuvrant dans des situations hautement stressantes et assujettis à des mutations soudaines, peu d'entre eux sont capables ou ont la tâche d'acquérir une compréhension en profondeur des collectivités en conflit, que ce soient des organismes de la société civile locale ou des ONG. Bref, leur compétence en matière de renforcement des capacités est restreinte. Comme disent Sue Lautze et John Hammock : "Cette lacune qui les empêche de se servir de capacités ou de renforcer des capacités est également le fait d'une connaissance limitée des établissements, de l'absence d'expérience antérieure en renforcement des capacités et du manque d'études de cas portant sur la manière de travailler auprès de populations en état de crise. Il n'est alors pas surprenant que des moyens vraiment efficaces de travailler avec les populations locales ne soient jamais enseignés formellement lors des colloques de formation ni communiqués officieusement parmi le personnel plus ou moins expérimenté."[26]

Une autre question encore porte sur l'argent : un organisme de financement peut-il fournir également un soutien efficace au renforcement des capacités ? Beaucoup le peuvent, mais les pièges abondent. Quelque forme que prenne le renforcement des capacités, les bénéficiaires peuvent ne participer que parce qu'ils voient miroiter un

reflet argenté au bout du tunnel. Si leur participation a dans une grande mesure un but lucratif, toute tentative de changement réel peut être d'emblée vouée à l'échec. Une autre question encore se pose même quand la précédente ne fait pas problème, c'est que l'organisme chargé du renforcement des capacités peut tenter d'inculquer des idées et des priorités conformes à ses mandats en matière de budgets et de programmes, au lieu d'œuvrer à susciter chez le destinataire des manières indépendantes de penser et de travailler. Le Centre des ressources à l'intention des ONG de Karachi visait à renforcer, à court et à long terme, les capacités en stratégie et en gestion des ONG pakistanaises. Lors de sa création en 1987, le Centre a délibérément choisi de n'avoir pas compétence sur le financement des organismes partenaires, de crainte que cela n'aboutisse tôt ou tard à des compromis nuisibles tant au donateur qu'au prestataire. Dans un livre sur l'expérience d'ONG en Afrique, Rick James souligne qu'il faut aborder avec rigueur la question de savoir "Qui va profiter du développement organisationnel ? Les ONG du Sud ou du Nord."[27]

Conclusions provisoires

Il se peut que le discours sur le renforcement des capacités (y compris le présent chapitre) place la barre trop haut. Si, après cinquante ans d'effort, le renforcement des capacités s'avère toujours difficile dans les cadres où il est prioritaire, à plus forte raison le sera-t-il lors d'un cas d'urgence alors que l'objectif fondamental et immédiat est de sauver des vies. Quand les "constructeurs" n'ont ni le mandat, ni le savoir-faire pour renforcer des capacités, ni la compréhension du contexte local, des erreurs se commettront inévitablement.

Plusieurs conclusions provisoires peuvent se tirer de la documentation sur le renforcement des capacités et les cas d'urgence. Celle qui ressort le plus, c'est que, pour être efficace, une approche en matière de renforcement des capacités doit avoir un objectif clair : a-t-elle l'intention de créer une capacité spécifique au sein d'une seule organisation ou bien vise-t-elle à consolider l'établissement et sa capacité à lancer une pensée et à entreprendre une action à son compte ? En deuxième lieu, l'objectif doit être précis, qu'il s'agisse d'une seule organisation, d'une activité sectorielle telle que les prestations en matière de santé ou bien d'un sous-ensemble d'établissement comme la société civile. Le temps requis et la complexité de ce travail augmenteront selon la profondeur du changement envisagé. Le simple transfert de renseignements peut ne pas demander grand effort, mais approfondir des connaissances, modifier le comportement et les attitudes exigent des investissements plus importants de plusieurs ordres de grandeur.

En abordant la question de la société civile, les intervenants du dehors doivent en acquérir leur propre compréhension tout en restant prudents. Les tentatives de raffermir une société civile sont importantes, mais la société civile peut se voir contester sa marge de manœuvre lors d'un cas d'urgence volatile et politisé, simultanément émergent et contracté, en partie une solution et peut-être partie du problème. La

formation n'est pas la panacée ; tout en ayant un rôle à jouer, elle n'est en rien synonyme de renforcement des capacités. Une question majeure porte sur les capacités des "constructeurs" potentiels, car ces dernières peuvent être limitées lors d'un cas d'urgence. Néanmoins, une leçon d'ordre général ressort en matière de renforcement des capacités, elle remonte à des décennies : les "constructeurs" doivent avoir une bonne connaissance des gens qu'ils vont entreprendre de remodeler, de la société de ces derniers et du contexte où l'effort doit se faire. Rien ne peut se substituer à la claire compréhension et à l'analyse de la situation locale, ce qui ne peut se faire sans l'étroite participation de ceux qu'elle touche.

Ces recommandations qui découlent de la documentation sont loin d'être contradictoires mais fleurent plutôt le bon sens. Les chapitres qui suivent vont illustrer comme il est difficile de transformer ce qui, sur papier, fait figure de gros bon sens, en action concrète au cœur d'un cas d'urgence complexe et de ses lendemains.

NOTES

1. Lester B. Pearson, *Partners in Development* (New York : Praeger, 1969), p. 232.
2. Marshall Wolfe, *Elusive Development* (London and Atlantic Highlands, N.J. : Zed Books; Genève : Institut de recherche des Nations Unies pour le Développement social, 1996), cité dans Deborah Eade, *Capacity Building: An Approach to People-Centred Development* (Oxford: Oxfam, 1997), p. 16.
3. Peter Morgan, "Capacity Development: An Introduction", dans *Emerging Issues in Capacity Development* (Ottawa : Institut sur la gouvernance, 1994), p. 9.
4. Peter Uvin, *Aiding Violence: The Development Enterprise in Rwanda* (West Hartford, Conn.: Kumarian Press, 1998), p. 89. Les citations sont tirées d'un rapport de la Banque mondiale.
5. John Oxenham et Robert Chambers, "Organising Education and Training for Rural Development: Problems and Challenges", cité dans Bernard Lecomte, *Project Aid: Limitations and Alternatives* (Paris : Organisation de Coopération et de Développement Économiques, 1986), p. 45.
6. Majid Rahnema, "The Grassroots of the Future", cité dans Bernard Lecomte, *Project Aid*, p. 43.
7. Majid Rahnema, "Poverty", dans *The Development Dictionary*, sous la direction de Wolfgang Sachs (Londres : Zed Books, 1992), p. 166.
8. Mick Moore, "Promoting Good Government by Supporting Institutional Development", *Institute of Development Studies Bulletin* 26, no. 2 (1995), cité dans Deborah Eade, *Capacity Building*, p. 1.
9. Mary B. Anderson et Peter J. Woodrow, *Rising from the Ashes: Development Strategies in Times of Disaster* (Boulder, Colo.: Westview Press, 1989).
10. Robert Chambers, *Whose Reality Counts? Putting the Last First* (Londres : Intermediate Technology Publications, 1997), p. 102.
11. Ce thème est discuté par Jonathan Goodhand et Peter Chamberlain dans "Dancing with the Prince: NGOs' Survival Strategies in the Afghan Conflict", *Development in States of War* (Oxford: Oxfam, 1996), pp. 38-50.
12. Matthias Stiefel, *Rebuilding after War: A Summary Report of the War-Torn Societies Project* (Genève : Projet de reconstruction des sociétés déchirées par la guerre, 1998), p. 5.
13. Robert D. Putnam, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy* (Princeton: Princeton University Press, 1993).

14. Paul Harvey, "Rehabilitation in Complex Political Emergencies: Is Rebuilding Civil Society the Answer?" *Disasters* 22, no. 3 (1998): p. 203.
15. Paikiasothy Saravanamuttu, "Sri Lanka: Civil Society, the Nation, and the State-Building Challenge" dans *Civil Society and the Aid Industry*, sous la direction d'Alison Van Rooy (Londres : Earthscan, 1998), p. 104-33.
16. Peter Uvin, *Aiding Violence,* p. 166.
17. Paul Harvey, "Rehabilitation in Complex Political Emergencies," p. 208.
18. Antonio Donini, "The Bureaucracy and the Free Spirits: Stagnation and Innovation in the Relationship between the UN and NGOs", dans *Third World Quarterly* 16, no. 3 (1995): p. 436.
19. Morgan, "Capacity Development", pp. 10-11.
20. Deborah Eade, *Capacity Building*, pp. 21-22.
21. En toute justice, il faut dire que Paul Morgan a écrit bien plus sur le renforcement des capacités que le choix d'un paragraphe pourrait le faire penser. Deborah Eade a écrit sur le sujet un livre bien pensé et qui donne à réfléchir.
22. Sue Lautze et John Hammock, *Coping with Crisis, Coping with Aid: Capacity Building, Coping Mechanisms, and Dependency, Linking Relief and Development* (New York : Département des affaires humaines de l'ONU 1996), p. 2.
23. Discussions personnelles de l'auteur lors de la réunion.
24. Paul Morgan, "Capacity Development," p. 12.
25. Ian Smillie, "Sierra Leone", *NGOs in Complex Emergencies Project* (Ottawa : CARE Canada, 1997), p. 12.
26. Sue Lautze et John Hammock, *Coping with Crisis*, pp. 10-11.
27. Rick James, *Demystifying Organization Development: Practical Capacity-Building Experiences of African NGOs* (Oxford : Centre international de recherche et de formation des ONG, 1998), p. 169.

This page intentionally left blank

Chapitre 2

La reconstruction de la Bosnie et l'édification la société civile

Disjonction et convergence

IAN SMILLIE et GORAN TODOROVIC

"Ils sont venus ici, non pas pour nous, mais pour eux-mêmes."
Remarque faite lors d'une réunion d'ONG à Sarajevo.

Le présent chapitre examine les quatre années qui ont suivi les accords de paix de Dayton de 1995, qui ont donné naissance à une Bosnie indépendante. Ce chapitre étudie les relations qui existent entre les acteurs humanitaires venus de l'extérieur et la société civile bosniaque à trois moments après les accords de paix de Dayton. La première étudie la situation fin 1996, période du début de la transition du temps des secours et du relèvement aux efforts portant sur les questions sociales et économiques à plus long terme. La deuxième section est une description de l'effort spécifique d'une organisation non gouvernementale internationale pour consolider la société civile. Les progrès de l'organisation sont retracés, de l'énoncé d'une proposition pleine d'espoir à la réalité complexe d'aider des gens traumatisés afin de former des associations là où il n'en avait existé aucune auparavant. Cette partie du chapitre porte sur les événements qui se sont déroulés en janvier 1998, trois ans après les accords de paix de Dayton, alors que le soutien au renforcement d'une société civile représentait une haute priorité des programmes d'action des donateurs. La section finale consiste en une réflexion qui ramène sur terre : sur le progrès réalisé par la société civile en Bosnie et celui des organisations de l'extérieur dans la compréhension de cette société à l'orée du XXIe siècle.

Une brève note sur la terminologie et les événements récents peuvent rendre service à ceux qui connaissent mal l'issue des accords de paix de Dayton de 1995. Ces accords ont mené à la création de la République de Bosnie-Herzégovine (ci-après appelée "Bosnie"), structure fédérale assortie de deux "entités", la

République serbe de Bosnie, à la population largement serbe et la Fédération de Bosnie-Herzégovine, formée d'une majorité de musulmans et de Croates.

Les accords de paix de Dayton avaient l'appui de 52 000 gardiens de la paix de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord. À la fin de 1996, plus d'un million de réfugiés et personnes déplacées bosniaques restaient dans d'autres parties de l'ancienne Yougoslavie ou ailleurs en Europe. Cinq ans plus tôt, la population totale était de 4,4 millions d'habitants selon le recensement de 1991.

SUM Incorporated

Également fin 1996, 35 pour cent des routes du pays et 40 pour cent de ses ponts étaient endommagés. Dans une grande mesure, les services de la santé et de l'éducation ne fonctionnaient toujours pas. Les centrales électriques, les circuits d'eau et les réseaux d'assainissement se trouvaient dans divers états de délabrement. Le taux du chômage en Bosnie était de 45 à 85 pour cent. Le coût du programme prioritaire de reconstruction était estimé à trois milliards de dollars sur trois ans par la Banque mondiale.[1]

Décembre 1996 : La société civile en Bosnie-Herzégovine

Même si des expressions telles que *société civile* et *collectivité des ONG* sont fréquemment utilisées pour décrire la totalité des ONG en Bosnie, à la fin de 1996, c'était encore loin d'être une collectivité cohérente ou douée du sens d'un objectif commun. Les organisations s'occupant des femmes et celles qui se préoccupaient des droits de la personne auraient constitué la seule exception, partielle. Le nombre des organisations n'est pas clair et les définitions variées de la société civile ou même d'une ONG prêtent à une plus grande confusion. Il existait probablement plusieurs centaines d'associations, clubs de football, groupements de jeunesse, etc., dont beaucoup remontaient à la période d'avant-guerre.

En septembre 1996, le Conseil international des agences bénévoles estimait qu'il y avait quatre-vingt-dix-huit ONG sur place œuvrant à la reconstruction, au développement de l'infrastructure tout en s'occupant des droits de la personne et des questions féminines. La plupart de ces organisations ne s'étaient établies qu'en 1993, mais quelques-unes n'avaient qu'une année d'existence. Beaucoup travaillaient à l'intérieur d'un espace géographique restreint tandis qu'une poignée fonctionnait à plus grande échelle. Peu, s'il en est, agissaient sur toute l'étendue des entités qu'étaient la Bosnie, la République serbe et la fédération. Il y avait un grand déséquilibre en ce qui concernait l'emplacement géographique et le travail des ONG. Plusieurs s'agglomeraient à Sarajevo et à Tuzla, les deux plus grandes villes de Bosnie, alors qu'il n'y avait eu qu'une très lente croissance d'ONG dans la République serbe.

L'évaluation du nombre d'ONG allait de 156, selon le Conseil international des agences bénévoles, à 240, selon le gouvernement de la fédération. La plupart des ONG internationales majeures étaient présentes : le Comité international de secours (CIS), Médecins sans frontières (MSF), CARE, l'Organisation internationale de perspective mondiale, l'Oxfam, l'Agence de développement de secours adventiste (ADSA), les Services de secours catholique (SSC). Beaucoup des autres étaient ou bien de très petites organisations spéciales formées en réaction à cette crise ou bien des ONG relativement inconnues dans les autres parties du monde.

De nombreuses ONG sur place sont apparues à la suite de la transformation de projets lancés par des ONG internationales désireuses de laisser "quelque trace

de leur passage" ou sur l'initiative du personnel local de ces dernières qui voulait entreprendre quelque chose de lui-même. Plavi Most, à Bihac, à la suite de sa mise sur pied par le personnel sur place de CARE, a assumé la responsabilité d'une partie des activités de CARE dans cette région avant d'entreprendre de nouveaux projets avec le soutien du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), de la Banque mondiale et de la Communauté européenne. Viva Zena, à Tuzla, avait commencé sous la forme d'un projet financé par un groupe de donateurs allemands afin d'aider des femmes et des orphelins pour ensuite s'enregistrer en tant qu'ONG bosniaque indépendante. Trois différentes organisations nommées chacune Amica se sont établies comme héritières de projets mis sur pied par une petite organisation allemande du nom d'Amica. Bospo et Bosfam, à Tuzla, ont hérité d'un projet et d'une activité de programme lancés par le Conseil danois pour les réfugiés et l'Oxfam respectivement.

D'autres organisations s'étaient formées spontanément pour régler des problèmes locaux et profiter de financements spéciaux rendus disponibles par des donateurs. Quelques-unes avaient surgi de l'esprit de la collectivité cependant et beaucoup agissaient sans conseil d'administration ni quoi que ce fût d'autres ressemblant à une "structure de base" tenue pour acquis au sein des ONG occidentales. À l'exception peut-être des organisations de droits de la personne, beaucoup ne comprenaient guère leur place dans la société civile ni leur potentiel pour défendre les droits ou tout simplement œuvrer en dépassant le cadre de prestations de services. Comme les ONG internationales dont elles se faisaient les émules, beaucoup avaient vite fait de se concurrencer en quête de l'attention et des fonds des donateurs.

Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés a été critiqué ailleurs pour avoir ignoré les organisations sur place et favorisé les ONG internationales. En Bosnie, par contre, le Haut Commissariat des Nations Unies a tenu tout particulièrement, après 1994, à canaliser les fonds le plus possible par l'entremise d'organisations locales, créant du coup de nombreuses occasions d'établir de nouvelles ONG. Grâce d'autres fonds, par le truchement de l'Office humanitaire de la Communauté européenne (EHCE), de l'Initiative des femmes bosniaques (administrée par le Haut Commissariat des Nations Unies), de la Banque mondiale et d'autres, un vaste éventail de nouvelles possibilités en vue d'étendre la base du financement d'une organisation et de consolider les premiers efforts en matière de programmes s'étaient présentées vers la fin de 1996. De nombreuses ambassades, dont celles du Canada, de France et des Pays-Bas, avaient également amorcé de petits programmes de subventions à l'intention d'organisations bosniaques.

Pour tenir compte de la nouveauté du secteur des ONG et de sa fragilité, plusieurs organisations internationales ont aussi mis sur pied des programmes de renforcement des capacités. L'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID), par exemple, a contribué à une subvention d'ensemble administrée par le Comité international de secours. Cette subvention d'ensemble

visait à renforcer les ONG sur place, orientées vers la collectivité, au moyen d'une formation et d'une aide technique ainsi que d'une assistance aux projets. Le projet Star de Delphi international était semblable, aidant des associations féminines non nationalistes dans toute l'ancienne Yougoslavie pour la mise en œuvre des projets et leur durabilité. Le Bureau indépendant pour les affaires humanitaires (BIAH), fondé par le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés a dispensé des cours de formation et des services directs de consultation aux ONG bosniaques tandis que l'Organisation de la sécurité et de la coopération en Europe (OSCE) facilitait et hébergeait des réunions tout en contribuant à la formation et à la logistique, avec accent sur les droits de la personne, les activités des ethnies multiples et les associations féminines.

Le Conseil international des agences bénévoles (CIAB), un groupe d'ONG dont le siège social est à Genève, a mis en place une rare opération extérieure en ouvrant des bureaux dans trois pays de l'ancienneYougoslavie et chez les deux entités de Bosnie. Le principal objectif était de promouvoir la communication et la coopération parmi les ONG tout en facilitant la corrélation des ONG sur les questions communes à la Force de mise en œuvre (IFOR) de l'OTAN, au Bureau du Haut Représentant[2], au Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés à l'Organisation de la sécurité et de la coopération en Europe(OSCE), à la Banque mondiale et autres organisations multinationales, aux gouvernements des entités en Bosnie et aux gouvernements cantonaux et municipaux. Le CIAB a fourni de l'information et des services de réseautage aux ONG internationales et sur place tout en favorisant des mesures législatives appropriées aux ONG en Bosnie. Le CIAB a aidé à l'établissement d'un conseil officieux d'ONG visant à la coordination des efforts des ONG internationales et de certaines de leurs homologues sur place.

Cette description ne tient pas compte de la totalité de tous les efforts de renforcement des capacités à la fin de 1996. La Fondation Soros, le Fonds de la nouvelle Bosnie, le Bureau indépendant des affaires humanitaires et d'autres organisations ont mis sur pied des initiatives particulières pour financer et renforcer la capacité des ONG locales, soit en général, soit en ce qui a trait à des secteurs particuliers.

Compte tenu de la quantité et de la variété du financement disponible, du soutien des ONG internationales à la création de nouveaux successeurs et en raison des programmes disponibles en renforcement des capacités, on aurait pu penser qu'un brillant avenir attendait la collectivité des ONG de Bosnie. On aurait commis là une grave erreur.

Les problèmes auxquels fait face la société civile

Comme bien des pays sortant du communisme et des économies dirigées, la Bosnie aborde un défi majeur en réorientant l'attitude du gouvernement envers le secteur privé et le secteur des organismes sans but lucratif. Les fonctionnaires du

gouvernement admettent volontiers que même en 1993 ou 1994, ils n'avaient aucune idée de ce qu'était une ONG et encore moins ce que signifie la création d'un secteur d'organismes sans but lucratif. Certains se montraient favorables, alors que d'autres y étaient ouvertement hostiles. Au niveau cantonal, les fonctionnaires pouvaient être très favorables parce qu'ils voyaient ce que les ONG étaient susceptibles d'accomplir, mais il y avait de l'inquiétude au sujet du manque de coordination et du fait que l'accent était mis sur certains secteurs et des régions géographiques données à l'exclusion des autres. D'autres étaient par ailleurs soupçonneux et considéraient une grande part de l'activité des ONG comme une incursion dans des domaines qui relevaient de la responsabilité du gouvernement. Certains considéraient les efforts visant à apporter un gain d'argent comme n'étant rien moins qu'apparenté à un marché noir.

Étant donné l'héritage historique et politique de la Bosnie avant la guerre, une certaine dose d'hostilité de la part du gouvernement ne doit sans doute pas surprendre. L'ambivalence de bien des gens envers les ONG était également compréhensible : bon nombre de ministères et de centres de services sociaux avaient fait l'objet de très peu d'attention de la part des donateurs au cours des quatre années précédentes alors que, dans bien des cas, l'on jugeait que les ONG avaient été subventionnées à l'excès.

De même, il n'existait à la fin de 1996 aucun cadre juridique comme tel pour le secteur des organismes sans but lucratif. La confusion régnait à juste titre chez la plupart des ONG en raison de la légion des lois sous l'empire desquelles il leur fallait s'enregistrer et travailler. Certaines s'enregistraient au titre d'une antique loi régissant les associations en général, mais beaucoup s'attendaient à devoir s'enregistrer à nouveau auprès du ministère du Bien-Être social. On prévoyait une nouvelle loi régissant les organisations humanitaires, mais des questions aussi importantes que l'imposition allaient relever d'autres ministères.

Le lourd fardeau de l'impôt sur les salaires pour les entreprises en Bosnie s'appliquait aussi aux ONG. Les charges sociales et la sécurité sociale avaient augmenté les salaires de 100 pour cent ou davantage alors que les exemptions fiscales communes dans d'autres pays n'étaient pas toujours disponibles aux organisations sur place. De même, toute activité rémunératrice ainsi que tous les efforts d'ONG en matière de micro-entreprises faisaient l'objet d'un taux élevé d'imposition. En fait, il existait des régimes fiscaux différents dans les régions bosniaque et croate de la fédération et au sein de la République serbe. La lettre de même que l'interprétation des règlements différaient d'un canton à l'autre. En outre, beaucoup de donateurs refusaient de permettre qu'un impôt soit retenu au titre de leurs contributions, ce qui mettait leurs organisations bénéficiaires dans une situation intenable. Au moins une ONG de Bosnie avait ouvert un compte en banque dans un pays voisin, la Croatie, afin d'éviter de tels impôts et de donner satisfaction à ses donateurs, pratique risquée, d'une légalité douteuse et qui de toute façon n'aurait pu durer en fin de compte.

Un autre problème tient à la croissance excessive et opportuniste d'ONG. Certaines ONG avaient été subventionnées bien au-delà de leur capacité d'une saine gestion. La gestion d'un portefeuille de plus d'un million de dollars était confiée à des organisations qui n'existaient que depuis un an, sans précédent, dans d'autres pays de l'Europe et de l'Amérique du Nord. Cette situation où l'offre était reine n'était que de l'opportunisme de la part du donateur et du destinataire. De la part du donateur, c'était le fait de rechercher des organismes d'exécution peu importe leur fragilité ou leur compétence ou leur précarité. Chez certaines ONG, cela ne représentait guère plus que la recherche de la sécurité et d'un emploi. En bien des cas, il s'agissait tout simplement de l'incapacité de dire non en présence du besoin, d'une occasion en or et de l'optimisme.

Des changements de priorités chez les donateurs ont constitué un autre des problèmes les plus graves pour les organisations de Bosnie deux ans après les accords de paix de Dayton. Une forte proportion des organisations avaient été formées afin de s'occuper des problèmes psychosociaux de ceux auprès de qui il s'agissait de vivre, veuves, orphelins, vieillards, handicapés, sans compter les gens traumatisés par la guerre, la violence et la perte de leur logis. Tout au long de 1994, de 1995 et d'une grande partie de 1996, c'était la priorité absolue du pays en fonction de quoi bien des ONG se constituaient. Ces mêmes besoins représentaient également de toute évidence la priorité quant au financement des donateurs.

Toutefois, de nouvelles priorités prenaient le dessus à la fin de 1996. La reconstruction des maisons et de l'infrastructure publique tels qu'écoles et cliniques constituaient un évident et nouveau domaine de besoins qui retenait l'attention des donateurs. Certains, la Banque mondiale notamment, mettaient de plus en plus l'accent sur l'économie. Ils ont commencé à créer des instruments de financement en vue de développer des micro-entreprises en fonction d'ONG. Le déclin des subventions du travail psychosocial a fait par contre apparaître un grave problème. Beaucoup, sinon la plupart des ONG sur place avaient été formées afin de s'occuper de problèmes psychosociaux. Ces organisations estimaient que le changement de priorités des donateurs ne tenait aucun compte des problèmes que continuaient d'affronter les dizaines de milliers de gens auprès desquels elles œuvraient. Les besoins restaient bien pressants et, en bien des cas, la possibilité d'une véritable guérison psychosociale se dessinait à peine.

En raison du déclin rapide du financement, beaucoup d'ONG désespéraient du sort des gens avec qui ils travaillaient. Une grande partie de l'activité psychosociale des ONG était coûteuse et se déroulait dans l'isolement, sans liaison avec les alliés, les services et politiques que le gouvernement était susceptible de leur fournir. Le besoin n'avait pas diminué, mais ni les ONG, ni leurs bailleurs de fonds n'avaient de notion cohérente à moyen terme de ce qui s'imposait. Par ailleurs, parce que beaucoup des ONG bosniaques et des personnes qui travaillaient pour elles avaient une orientation en travail social, ni les unes ni les autres n'étaient pas préparées (ni, dans certains cas, même intéressées) à œuvrer à

la reconstruction et au développement de micro-entreprises. Néanmoins, les financements se tarissant dans un champ de programme, les ONG, afin de survivre, cédaient à l'attrait de nouveaux domaines pour lesquels ils n'avaient pas de qualification particulière et guère d'intérêt non plus.

Les échéanciers aussi étaient une source de complication. Les techniques de financement des donateurs imposaient à la plupart des ONG de Bosnie des échéances à très court terme. Beaucoup ne pouvaient prédire d'où les fonds viendraient dans les trois mois, pour eux-mêmes, leur personnel ou leurs bénéficiaires. À peu près tous les mécanismes de subvention des donateurs comportaient un échéancier d'un an ou moins. Dans certains cas, l'échéance pouvait être aussi courte que six ou même trois mois alors qu'une organisation était susceptible d'attendre une décision des mois après la date de la demande et encore des mois pour recevoir des fonds.

Par exemple, le soutien par l'Union européenne (UE) d'une initiative locale à Banja-Luka se fondait sur une proposition de projet présentée en avril 1995, mais qui n'a été approuvée que dix-sept mois plus tard, en octobre 1996. En fait, l'accord réel avec l'ONG n'a été signé qu'en mai 1997, date à laquelle la proposition était de justesse pertinente à une situation bien changée[3]. Ce genre de lenteur, cas le plus fréquent, a engendré une grande insécurité au sein des organisations. Toute planification à long terme (pour ne pas parler de la planification stratégique) en était rendue impossible. De plus, cela incitait les ONG à se jeter sur le moindre financement pointant à l'horizon ou sur la dernière priorité à surgir au lieu de se concentrer sur leurs propres buts et objectifs. La brièveté des échéances exigeait une capacité permanente en matière de rédaction de propositions, s'ajoutant au fardeau de communication de rapports et à la probabilité d'une mise en œuvre bâclée.

Renforcement des capacités et durabilité

Une gamme étendue d'efforts de renforcement des capacités d'ONG avait beau se déployer fin 1996, de telles activités ne formaient qu'une très faible proportion des fonds auxquels émargeaient des ONG. Le renforcement des capacités se ramenait trop souvent à la formation. Il n'y avait que peu de coordination entre les fournisseurs de cette formation et la détermination des besoins tendait à se conformer aux intérêts et aux idées des donateurs sur la situation qu'à ceux des ONG. Des thèmes tels que "Qu'est-ce qu'une ONG ?", "Qu'est-ce que la planification stratégique ?", "Comment élaborer un énoncé de mission" et "Comment concevoir un projet et présenter des rapports" étaient au programme de tous les cours. Pareil enseignement était sans doute utile à certaines ONG; de nombreuses ONG se plaignaient d'avoir subi les mêmes cours bien des fois et les trouvaient d'ordre trop général et presque dénués de pertinence aux réalités existantes. Chez beaucoup, ce n'était pas la manière de rédiger un rapport qui faisait problème, mais bien comment faire six rapports, en anglais, en six formats différents par trimestre ou même par mois.

Quand les donateurs avaient commencé à établir et à financer des organisations sur place, il n'avait pas tellement été question de durabilité. La fin de 1996 venue, tout le monde parlait de la durabilité des ONG de Bosnie comme d'autres du temps qu'il fait. Et, comme pour le temps qu'il fait, il ne se faisait pas grand-chose à ce propos.

Pour le moment, il était peu probable que le gouvernement aide financièrement les ONG. Quant à la philanthropie locale, inconnue auparavant, elle ne pouvait s'envisager de façon réaliste ni à court ni à moyen terme dans une économie endommagée par la guerre et frappée d'un chômage massif. Même à plus long terme, des subventions provenant de sources telles que la diaspora bosniaque allaient vraisemblablement être fonction de l'ethnie et donc, susceptibles de jouer à l'encontre d'une société pluraliste et multiethnique.

Par ailleurs, quelques donateurs et des ONG internationaux ont carrément aborder le problème en reconnaissant que les ONG ne pouvaient survivre et planifier pour leur propre avenir à moins qu'elles n'aient une base financière sûre. À Tuzla, par exemple, l'Office humanitaire de la Communauté européenne (EHCE) munissait d'un conseiller en gestion les ONG qui lui semblaient avoir de l'avenir et défrayait une partie de leurs dépenses courantes. Terre des Hommes réglait tous les frais de base de l'organisation qui avait résulté en 1996 de ses efforts et allait continuer ainsi dans des proportions décroissantes pendant cinq ans. Au titre de son Projet des initiatives locales, la Banque mondiale pourvoyait aux dépenses courantes et permettait aux ONG de conserver le revenu des intérêts des prêts consentis aux micro-entreprises. En temps et lieu, il serait peut-être aussi permis aux ONG de garder la propriété du fonds de crédit renouvelable.

Par ailleurs, de tels exemples étaient rares au point d'être quasiment uniques. On a laissé "tomber" certaines des ONG créées par des organismes internationaux. Elles avaient reçu une subvention de base pour un projet spécifique d'un an, un peu de formation peut-être et puis on les avait abandonnées à la dérive sur une mer de jargon à propos de durabilité. La plupart des NGO, y compris celles jugées par les donateurs comme les meilleures et les plus fortes, ont dû faire face à de sévères difficultés financières à cause de l'insuffisance de leur financement de base.

Malgré ses bonnes intentions en vue canaliser des fonds par l'entremise d'ONG sur place, le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés a été sans doute l'un des coupables les mieux connus pour avoir entraîné la chute des organisations En s'en tenant avec rigidité aux coûts de mise en œuvre et en évitant les coûts d'organisation alors qu'il avait été trois ans durant le principal bailleur de fonds des ONG locales, le Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés avait mis sur pied des organisations sans durabilité et vivant au jour le jour. Bien d'autres donateurs n'ont pas fait mieux. Ils annonçaient aux ONG qu'ils ne défraieraient ni les salaires ni les frais généraux ni d'autres coûts de base de crainte qu'une forme quelconque de "dépendance" ne s'ensuive.

Il s'agissait là en partie d'un reflet de la naïveté des donateurs en ce qui concernait la véritable situation des ONG en Bosnie. Il y avait aussi là de l'opportunisme, l'emploi d'organisations sur place en tant que mécanismes de prestation à bon marché sans tenir compte du coût sociétal à plus long terme. Les ONG internationales ne sauraient être exemptes d'une telle critique, tout particulièrement celles qui ont transformé leurs projets en organisations locales avant de rentrer chez elles. C'est le cas d'une organisation internationale bien connue. En examinant, en août 1996, les progrès réalisés par l'organisation sur place, elle constatait que sur le plan financier, elle avait le plus grand mal à survivre, ce qui n'était pas surprenant, malgré la bonne réputation de l'ONG internationale en matière de programmes. "Avoir investi dans la création d'ONG sur place, le rapport d'évaluation précisait (un an trop tard) que la responsabilité nous incombe maintenant de la soutenir pendant sa transition vers le secteur durable des organismes indépendants. Compte tenu du rôle crucial que peut jouer un secteur d'ONG fort dans une société démocratique, nous devrions tous considérer cela comme une question grave qui constitue une menace à l'avenir d'une Bosnie démocratique multipartite et continuer à investir de l'énergie et des ressources dans le soutien d'ONG sur place."[4]

Société civile et ou la, prestation de services

Il vaut peut-être la peine de faire une pause afin d'étudier la seconde question soulevée dans la citation qui précède. L'intérêt que les donateurs (et beaucoup de ONG internationales) porte au soutien des organisations sur place est souvent caractérisé par un investissement dans une société civile forte, pluraliste et bien intégrée. Et pourtant, il se passait alors en Bosnie quelque chose d'entièrement différent : en finançant des ONG, les donateurs cherchaient essentiellement et ont trouvé une prestation de services à bas prix. En raison des problèmes et des restrictions susmentionnées, de la façon dont les joueurs internationaux ont travaillé avec les organisations locales, il est possible de conclure que cette tendance affaiblit la société civile au lieu de la renforcer. Paul Stubbs, un observateur des ONG, donne à entendre que le développement des ONG et de la société civile est considéré "*comme* la force clé de développement social imposant des limites aux possibilités de l'État et du marché, *ou bien* comme un modèle de service social d'esprit essentiellement résiduel."[5] Ce dernier modèle ne verrait dans les ONG que le substitut peu coûteux d'aide sociale qui ont déjà relevé de l'État. Malgré les déclarations retentissantes d'appui de la part des donateurs à la société civile, ce modèle fait partie, en pratique, de la vie de tous les jours pour les ONG, fin 1996, en Bosnie-Herzégovine. En traitant les ONG comme des organismes d'exécution au rabais et en ne tenant aucun compte de ce qu'il faudrait faire pour renforcer ce secteur comme il se doit, les donateurs ont mis en danger l'émergence d'une véritable société civile tout en se mettant dans la position de perdre également leurs organismes d'exécution.

Le projet Phoenix

La dislocation de la Yougoslavie et de la guerre qui s'est ensuivie ont été imputées à plusieurs facteurs. Aux yeux de certains, la chute de la Yougoslavie a résulté directement de l'effondrement économique concomitant à des emprunts massifs et à des efforts confus en vue de transformer une structure de commandement communiste en quelque chose ressemblant à une économie de marché. Selon d'autres, la cause n'a été autre que la montée des nationalismes ethniques et régionaux au sortir d'un grand gel de quarante ans après la mort du maréchal Tito. Pour d'autres encore, la cause, c'était tout simplement l'opportunisme et la corruption politiques au milieu de la confusion suscitée par les disparités économique et l'absence de pouvoir politique. Tous ces facteurs ont été des éléments déterminants.

Ce qui a rendu ces facteurs encore plus dangereux a été l'absence de résistance, de la part des institutions et du public, à des tendances qui, en d'autres pays, auraient été freinées avant d'atteindre des proportions inquiétantes. L'absence de presse libre, des concepts faibles ou inexistants de la démocratie politique et le ralentissement de la société civile ont rendu la Yougoslavie et ses composantes hautement vulnérables aux opportunistes et prédateurs politiques.

En rétrospective, et au lendemain de la guerre, ces faiblesses étaient plus visibles. En 1997 et en 1998, certains acteurs internationaux commençaient à saisir la contradiction entre leurs efforts d'effectuer à peu de frais la prestation sur place de leurs services et leur désir proclamé de consolider la société civile. La présente décrit les efforts d'une ONG pour renforcer la société civile et les leçons qui ont en été tirées.

La proposition

En février 1997, CARE International en Bosnie présentait, par le truchement de CARE Norvège, à l'Agence norvégienne de coopération pour développement (NORAD) la proposition d'un projet Phoenix[6] de deux ans. Le projet Phoenix "devait faciliter la croissance de la société civile bosniaque en fournissant une aide technique et matérielle à seize organisations communautaires qui étaient en voie de se reconstituer ou qui venaient d'être créées pour la première fois afin de satisfaire des besoins sociaux causés par la récente guerre." Il était question dans ce projet "d'aider des groupes à évaluer leurs propres besoins en matière de formation et d'organisation, de faciliter, le cas échéant, l'assistance et la formation techniques tout en contribuant à la reconstruction des liens et de la communication. Les organisations seraient choisies compte tenu de valeurs et de principes auxquels on souscrivait de part et d'autre" notamment l'engagement à la tolérance et à la diversité, à la vie collective et au bien public, ainsi qu'à l'élargissement de la marge de manœuvre nécessaires en vue de la promotion des activités sociales et politiques au sein des collectivités.

Il y aurait alors une période de "collaboration intensive" se concentrant sur l'évaluation de besoins autodéfinis... les réunions consultatives de même que l'élaboration de liens et de forums avec d'autres associations et corps constitués, sur les plans tant local qu'international. CARE visait à "éliminer les barrières isolant alors collectivités et groupes, à susciter les occasions et les manières de créer liens et réseaux". Le travail avec les seize associations allait se faire par étapes, chaque organisation bénéficiant de dix mois d'interaction intensive avant qu'elle ne puisse "sortir du projet".

La proposition comprenait l'énumération d'une série d'issues envisagées (seize associations locales bénéficiant de vingt colloques d'assistance technique, de six congrès de réseautage, et ainsi de suite) en plus des résultats qualitatifs de plus grande envergure tels qu'un renforcement de l'identité de collectivité, l'autonomie, l'autodétermination grâce à la participation de citoyens ordinaires. Il était également précisé à la proposition que :

> "Le projet sera mis en œuvre en visant à renforcer des fondements civiques pluralistes et diversifiés susceptibles de rehausser le bien-être social de toute la collectivité et des populations désavantagées en particulier. Les retombées étaient l'un des points forts de ce projet... les bénéficiaires auront acquis de nouvelles techniques professionnelles, un répertoire de compétences et de modalités. Ce sens éclairé de savoir-faire et l'acquisition de nouveaux outils professionnels va non seulement enrichir leur esprit professionnel, mais également les aider à effectuer leur travail et à fournir leurs services à leurs clients plus efficacement. La collaboration de CARE pourrait également mener à la formation d'autres nouvelles associations qui bénéficieront des leçons tirées tout en élaborant de nouvelles stratégies novatrices, afin de répondre aux besoins changeants de la population d'après-guerre."

Le ton confiant de la proposition minimisait tout doute concernant l'aptitude de CARE à s'attaquer aux problèmes décrits. L'organisation avait commencé à travailler dans l'ancienne Yougoslavie au comble de la guerre, donnant des soins médicaux, de l'aide psychosociale, de la nourriture et fournissant des abris, des médicaments et des vêtements. Depuis 1994, un projet dispensait des secours aux personnes extrêmement vulnérables (PXV) au sein de trente-deux collectivités. CARE a donné au personnel enseignant une formation à propos de stress et de traumatisme, s'est occupé de reconstruction de maisons à l'intention de réfugiés rapatriés et a, au plus fort du siège de Sarajevo, fourni des épurateurs d'eau d'urgence alimentés par énergie solaire tout en aménageant des sources et des réservoirs d'eau.

CARE a donc des antécédents en Bosnie. Cet organisme a énormément œuvré avec les trois collectivités ethniques, soutenu localement les efforts d'autonomie et avait aussi réfléchi et documenté quelque unes des conséquences de plus grande portée de ce qu'il proposait au titre du projet Phoenix. Confiant que l'Agence

norvégienne de coopération au développement appuierait le projet (adopté en juillet 1997), CARE commença ses opérations quelques mois auparavant, en mai. Rien dans les antécédents de CARE ni dans la proposition de projet pleine d'espoir n'aurait pu mener quiconque à croire que le projet et la compréhension qu'avait CARE de la société civile allaient être profondément touchée en six mois.

Comment démarrer

Le premier problème auquel faisait face CARE revenait à déterminer les organisations de la société civile. Elles se répartissaient en général parmi trois catégories se chevauchant parfois. Tout d'abord, il y avait les organisations formées pour aider autrui, souvent dites organisations non gouvernementales et maintenant communément appelées ONG en Bosnie. Il était naturel que beaucoup de ces dernières aient une approche axée sur l'aide sociale dans la Bosnie de la mi-1997. Deuxièmement, venaient les organisations créées pour préconiser le changement, telles que les groupes défendant les droits de la personne ou ceux œuvrant pour une presse libre. En troisième lieu, se trouvaient les organisations formées au service des intérêts de leurs adhérents : groupes d'appartenance, coopératives et syndicats.

Une forte proportion de ces organisations ne s'étaient enregistrées nulle part, peu s'étaient dotées de structures formelles et moins encore avaient quoi que ce fût ressemblant même vaguement à un revenu et à un budget. Ce que pensait le gouvernement de telles organisations continuait à varier, entre autres raisons parce que, sur le plan structurel, le gouvernement restait triple. Chacun de ces trois gouvernements avait des idées différentes et fluctuantes de la société civile. Chacun avait des lois différentes et largement inadéquates régissant le fonctionnement de telles organisations. Les attitudes allaient de l'indifférence à l'hostilité ouverte en passant par la tolérance. En raison de la situation politique et de l'état de l'économie, il était exclu en 1997 ou en 1998 qu'un gouvernement donne son concours financier à quelque sorte que ce soit d'organisation de la société civile ou d'ONG.

CARE a vite découvert que beaucoup de ses idées seraient inefficaces. Celle de trouver des organisations d'avenir en mal de gestion intensive ou de formation financière n'était pas réaliste. Comme il est signalé à la première partie de ce chapitre, plusieurs organisations internationales avaient déjà établi des projets de renforcement des capacités et les gens de la plupart des organisations sur place avaient d'ors et déjà assisté à une des séances de formation ou même à plusieurs. Ces organisations se plaignaient de ce qu'on ne tenait pas compte de leurs vrais besoins, surtout d'ordre financier et politique et de ce qu'on leur infligeait plutôt de longues séances sur la manière de préparer des énoncés de missions, des propositions de projets et des rapports. Chez certaines, on avait déjà appris les finesses du métier et n'avait pas besoin de cette sorte de renforcement des capacités ou en tout cas n'en voulait pas. Certaines organisations, de l'avis de

CARE, n'étaient guère plus que des entrepreneurs pour les donateurs, un piètre reflet du genre de société civile que CARE avait espéré promouvoir.

En entreprenant ses procédures de sélection, CARE a lancé son filet conceptuel plus loin qu'elle n'en ait d'abord eu l'intention et s'est vite aperçue qu'elle aurait du mal à réduire à seize le nombre des organisations comme le prévoyait le projet. Elles s'étaient multipliées comme des champignons, par centaines, depuis la fin de la guerre. Certaines s'intéressaient davantage à elles-mêmes qu'à n'importe qui d'autre, ce qui a incité CARE à réfléchir. Les efforts autonomes étaient peut-être également durables à long terme, peut-être même plus que les activités d'aide sociale au nom d'autrui.

Lors de rencontres avec des groupes d'intérêts novices, le personnel de CARE a constaté qu'une fois qu'il avait déterminé les idées de formation en gestion et en finances, il n'avait pour ainsi dire plus de carte routière où trouver le chemin de la société civile. Les réunions intensives à intervalles réguliers n'étaient plus appropriées ; l'idée de sortir du projet les organisations au bout de dix mois n'avait plus aucun sens. Les idées les plus fondamentales, par quoi commencer, que faire, comment s'y prendre et même comment le justifier, devaient être repensées. Les groupes, par exemple, étaient soupçonneux, craignant que CARE n'ait un programme politique. Aux yeux de beaucoup, traumatisés par la guerre et "l'épuration ethnique", les idées textuelles à propos de réconciliation étaient mal reçues et ils redoutaient un complot pour les forcer à des activités indésirables ou à se rendre "de l'autre côté."

Banja Luka

CARE comptait travailler avec des groupes en Slavonie orientale (partie de la Croatie), dans le territoire de la Fédération de Bosnie-Herzégovine et dans l'ouest de celui de la République serbe, en mettant l'accent sur Banja Luka. Deuxième ville en importance de la Bosnie, Banja Luka compte environ 200 000 habitants, à quoi s'ajoutaient en 1998 peut-être 70 000 réfugiés et personnes déplacées. Avant la guerre, elle comptait Serbes et musulmans en nombre égal, ainsi qu'une population moindre de croates. Vers le début de la guerre par contre, Banja Luka est prise par les forces serbes pour devenir par la suite un bastion serbe. L'épuration ethnique a eu un effet sérieux sur la population non serbe dont une grande partie s'en est allée après la disparition de ses emplois, parce qu'on la chassait de ses logis ou quand elle devenait victime de l'intimidation et de la violence. Pendant une grande partie de la guerre, Banja Luka avait subi un blocus militaire que seuls d'occasionnels convois de secours ont pu forcer. Jusqu'à l'été de 1995, lorsque la guerre a pris une tournure défavorable à l'armée des Serbes de Bosnie, Banja Luka a pu éviter le pire de la guerre. C'est alors qu'elle a subi un afflux massif, de dizaines de milliers de réfugiés serbes fuyant devant un front qui se désintégrait.

Puis, après les accords de paix de Dayton, le relèvement a commencé presque tout de suite sur le territoire de la fédération, même si les sanctions internationales

contre la République serbe n'ont été levées qu'en avril 1996 et que l'aide a continué de faire l'objet de restrictions ou d'être retirée en raison du manque de conformité du gouvernement aux aspects clés des accords de paix. Vers la fin de 1996, la production n'était que de 10 pour cent par rapport à celle de l'avant-guerre dans la République serbe. Le taux du chômage du secteur non agricole était officiellement à 61 pour cent. Il restait largement inchangé l'été suivant et était probablement bien plus élevé. À la fin de 1997, le produit intérieur brut de la République serbe était à moins du quart de son niveau d'avant-guerre ou, comme le précisait un rapport, "équivalent à celui d'une petite ville de l'Union européenne[8]."

Trois organisations de la société civile

Le Plan d'action des femmes VIDRA. Ce groupe s'est formé à Banja Luka l'été 1997, quand seize femmes ont commencé à discuter de la manière de créer des emplois pour elles-mêmes. Plusieurs avaient exercé des professions mais n'avaient pas alors d'emploi. Certaines avaient perdu leur mari au cours de la guerre; d'autres encore avaient travaillé auprès d'organismes de secours et voyaient dans l'aide étrangère une occasion pour elles. Elles étaient serbes, musulmanes et croates. Ce qu'elles avaient en commun à part le fait de se connaître, c'était le besoin d'un emploi. Grâce au concours d'une ONG danoise, elles ont eu l'argent et le nombre complémentaire d'adhérentes qu'il leur fallait pour s'enregistrer légalement.

Cependant, se réunir chez elles ou dans des locaux d'emprunt ne faisait pas très professionnel et c'est bien ce qu'elles ressentaient. Pour convaincre les donateurs de projets qu'elles étaient sérieuses, il leur fallait des locaux, un téléphone et un télécopieur, ainsi que les aménagements de base pour des réunions. C'est ce que CARE a fini par fournir après mainte discussion : six mois du loyer, tables et chaises, ordinateur, téléphone et télécopieur. En quelques semaines, l'organisation avait mis au point des propositions destinées à plusieurs organismes de financement. Un des projets visait à former des femmes à la tenue de livres et à la gestion financière. Un deuxième consistait en un programme de formation et d'information sur les droits juridiques des femmes. Un troisième se concentrait sur l'aide psychosociale à l'intention des victimes traumatisées de la guerre. Le quatrième appelé "Open Eyes" était conçu pour le travail auprès des enfants et des jeunes sur des problèmes culturels où l'accent serait mis sur la tolérance, la solution des problèmes et la bonté. À la fin de 1997, les membres du groupe VIDRA écrivaient à CARE "Nous savons bien que le projet que nous vous avons présenté n'apporte pas de solution à long terme mais, grâce à lui nous pouvons peut-être trouver moyen de rendre notre organisation durable." Peut-être. Il restait toutefois à ces femmes beaucoup de chemin à parcourir puisqu'un seul de leurs quatre projets était subventionné début 1998.

Comme on lui demandait comment il se faisait qu'il n'avait pas existé de telles organisations avant la guerre, le comité exécutif de VIDRA avait répondu à

l'unanimité qu'il n'y avait pas alors eu lieu de le faire. Le gouvernement s'occupait de tout. La société était différente, "tout était bien." Elles se disaient néanmoins très optimistes quant à l'avenir. Il y avait un nouveau gouvernement et cela pourrait faciliter leur travail grâce à une nouvelle loi sur les organisations sans but lucratif et d'autres formes de soutien. Elles voulaient sortir de la dépendance de l'aide humanitaire où elles se trouvaient et elles espéraient mettre au point avec d'autres organisations des projets conjoints : sur le plan international, à travers tout le territoire de la République de Bosnie-Herzégovine et à l'intérieur de la République serbe.

Association des étudiants, Faculté d'économie, Université de Banja Luka

L'Association des étudiants a débuté en 1995 et comptait alors 150 membres. En 1998, elle s'occupait de tout un éventail d'activités, organisant des conférences de visiteurs dont des artistes et des écrivains, des manifestations sportives et culturelles. Elle œuvrait aussi en faveur des droits des étudiants. Elle avait un programme de radio étudiante, publiait un périodique à parution régulière et s'efforçait de rétablir les relations internationales que la guerre avait interrompues. L'Association était apolitique au dire de ses membres, mais ses derniers vivaient en milieu hautement politisé et voulaient renouer avec le monde. L'Université, à court d'argent, ne pouvant le faire pour eux, l'Association a entrepris de s'en charger.

CARE l'y a aidée en la dotant de mobilier de bureau et d'une photocopieuse à l'usage des membres sur la base de la récupération des coûts. CARE leur a également accordé une petite subvention en guise de capital de lancement destiné à l'achat au prix de gros de manuels et fournitures difficiles à trouver, aux fins de revente dans leur boutique. Le personnel de CARE espérait que cela générera assez d'argent pour subvenir aux besoins de l'Association au cours des quelques années suivantes.

Le bureau de l'Association bouillonnait d'idées : faire venir d'autres pays des professeurs d'études commerciales, lancer une société susceptible de procurer des emplois aux étudiants après leur scolarité, créer des programmes d'échanges d'étudiants avec d'autres pays. "CARE nous a permis de devenir adultes," disait le président de l'Association. Pas au point cependant d'envisager des relations avec d'autres parties de la Bosnie-Herzégovine. Beaucoup d'étudiants avaient été tués pendant la guerre, de dire ce président qui ajoutait : "Cela prendra du temps ".

Le Cercle des personnes âgées de 15 à 100 ans. Avant la guerre, les personnes âgées de l'ancienne Yougoslavie étaient vaguement organisées par le truchement d'associations de retraités sur place. Les vicissitudes de la guerre ont bien changé cela. En janvier 1998, les retraités, réduits à un revenu conceptuel d'environ dix-sept dollars américains par mois, attendaient comme ils le faisaient depuis des années que leur parvienne l'aide du gouvernement. Les familles avaient été

disloquées par la guerre et bien des jeunes avaient émigrés ou étaient réfugiés en Europe ou en Amérique du Nord. Beaucoup de ceux qui sont restés avaient été obligés de recourir à l'aide d'un des centres de secours établis par l'Agence adventiste de développement et de secours ou la Croix-Rouge autrichienne. En janvier 1998, deux ans après les accords de paix de Dayton, peu de changements s'étaient produits.

Pendant la guerre, CARE avait fourni un service d'aide à domicile pour ceux dont les besoins étaient les plus impératifs et nombreux étaient ceux qui à Banja Luka connaissaient l'organisation. Quand a surgi l'idée de ressusciter quelque forme d'action commune, les retraités qui assistaient à la première réunion avaient éprouvé une certaine confusion. Ils avaient surtout besoins d'emplois, disaient-ils. Par contre, ils avaient fortement débattu de ce qu'ils pourraient faire pour reconstruire leur société mise à mal. Neuf d'entre eux, représentant neuf collectivités différentes, ont continué à se rendre aux réunions. Ils ont commencé à discuter de ce qu'ils pourraient faire plutôt que de ce dont ils avaient besoin. Ce groupe comprenait des Serbes, des Croates et des musulmans, mais c'était là un fait accidentel comme dans le cas de VIDRA et non pas une exigence de CARE. Ils avaient parlé du passé, des 30 000 mariages mixtes de Banja Luka, de la manière dont la haine entre ethnies n'avait jamais caractérisé la vie jusqu'à la guerre. Ils craignaient que la pénurie d'emplois, l'éclatement des familles et l'afflux de 70 000 réfugiés d'autres parties du pays ne mènent à la violence, au vol qualifié et à la continuation de la désintégration de la société.

Peut-être pourraient-ils créer un centre d'accueil pour faciliter la tenue de programmes de formation, les groupes de discussion et autres activités à l'intention des jeunes. Ils ont alors demandé à CARE de fournir des ordinateurs comme attrait des programmes de formation. Ils ont demandé de l'aide à trouver un immeuble en état. Ils ont fini par persuader les autorités municipales de leur fournir un immeuble. CARE a aidé aux travaux de réfection et à la création d'une cantine susceptible de couvrir les dépenses courantes. Ils ont appelé leur groupe "De 15 à 100 ans" parce qu'ils voulaient que le centre soit un endroit où les gens de tous les âges puissent se réunir et discuter de l'avenir ensemble.

À certains points de vue, il n'y avait rien de bien profond en ce qui concerne ce Centre. Il s'agissait d'un centre d'accueil, de programmes de formation et peut-être du renforcement de la paix entre les générations et entre les ethnies. Comme dans les cas de VIDRA et de l'Association d'étudiants, le démarrage est revenu à moins de six mille dollars américains à CARE même si on s'attendait à ce que le groupe demande davantage d'aide avec le temps. Les résultats du projet demeuraient cependant vagues et éphémères. Il pourrait réussir, dans cinq ans, il pourrait y avoir là un centre plein de vitalité irradiant paix et harmonie dans toute la collectivité. Ou bien il peut tout simplement disparaître. Au prix d'un investissement relativement petit, CARE a cependant créé l'occasion pour un groupe de citoyens de donner une nouvelle signification à leur vie et d'œuvrer pour l'avenir au lieu de s'attarder sur le passé.

Leçons

Le personnel de CARE a consacré plusieurs mois à des réunions et à des séances de remue-méninges avec ces groupes, nouant des relations et moussant leur confiance. Tout compte fait, cependant, le soutien tangible qu'a fourni CARE à ces trois groupes de Banja Luka consistait en ce qui suit :

- un groupe féminin nouvellement constitué et sans un sou s'est vu donner de quoi louer des locaux au centre-ville pendant 6 mois ;
- l'association des étudiants de la faculté d'économie de l'université a reçu une photocopieuse et un petit capital de lancement ;
- un groupe de vieux retraités dont beaucoup vivaient de maigres approvisionnements du secours international, a reçu des ordinateurs.

Comment ces dépenses pourraient-elles se justifier de la part d'une organisation travaillant à renforcer la société civile en Bosnie dans une région déchirée par la guerre ? Comment CARE pourrait-il se justifier aux yeux du donateur ? Il faudra fournir sans aucun doute des indicateurs quantitatifs de ses réalisations : tant de groupes soutenus, tant de membres en bénéficiant. Il serait plus difficile d'en venir aux indicateurs qualitatifs : certains des groupes pourraient devenir plus indépendants financièrement ou à d'autres points de vue. Certains pourraient devenir plus démocratiques (quel que soit le sens de cet énoncé) après leur expérience avec CARE ; il peut y avoir eu davantage de contact entre ethnies et, à la suite de cela, une certaine réconciliation. On aurait pu promouvoir u plus grand pluralisme, consolider la paix et renforcer la société civile. Une grande partie du rapport devrait cependant être anecdotique, comme la présente description.

En fait, le résultat le plus utile de ce projet pourrait se ramener à ce qui manquait à CARE : la connaissance de la société civile en Bosnie et la manière dont les intervenants du dehors peuvent ou non communiquer avec elle. Un des plus grands défauts de plusieurs projets, bilatéraux et multilatéraux de renforcement des capacités et appuyé par des ONG de la société civile en Bosnie, au début de 1998, n'était en fait que le manque d'information publique sur ce qui était appris. Comme d'autres organisations avant lui, CARE a commencé par quelques projets passe-partout qui se sont révélés inadéquats. CARE avait alors tiré les conclusions suivantes :

- qu'il n'est pas facile d'œuvrer avec des organisations de la société civile après communisme et guerre. Les clichés que remarque le donateur n'orientent guère une fois qu'on les envisage dans leur dure réalité ;
- malgré des décennies de communisme et une guerre civile sanglante, la société civile en Bosnie avait bien plus de vitalité qu'on ne le tenait pour acquis ;

- bien des organisations de la société civile n'étaient enregistrées nulle part et leur structure présentait un certain flou, mais cela n'enlevait rien à leur réalité ni à leur importance ;
- travailler avec des organisations encore novices demande du temps. On ne peut ni les presser ni les livrer à elles-mêmes trop vite. Le projet d'an subventionné par l'Agence norvégienne de coopération pour le développement avait probablement besoin de deux, trois ou même davantage d'années pour aboutir à sa conclusion logique ;
- le partenariat doit avoir un sens. Pour CARE, cela voulait dire travailler par l'entremise du personnel bosniaque afin de connaître les membres de l'organisation et prendre une décision dans un délai raisonnable[10]. Cela voulait dire laisser l'organisation déterminer autant que possible ses propres besoins et son propre échéancier dans le cadre d'une enveloppe budgétaire le plus souvent inférieure à dix mille dollars américains. Cela voulait réduire les formalités administratives au minimum. Cela voulait dire mettre au rancart l'idée que le renforcement des capacités est synonyme de formation et cela signifiait que la vie organisationnelle ne se ramène pas à des énoncés de missions et à des propositions de projets ;
- les groupes d'efforts autonomes ne sont pas moins légitimes que ceux qui veulent aider les autres. Ils peuvent être, en fait, la ligne directrice de la société civile.

Une leçon finale est susceptible de se dessiner plus lentement et peut s'avérer loin d être universelle. Des intervenants du dehors bien intentionnés peuvent bien aspirer à consolider la paix et à pousser à la réconciliation en des endroits où de terribles atrocités ethniques ont été commises. Cependant, comme le disait le président de l'association des étudiants, "Cela prendra du temps". Là où les plaies sont à vif, aller plus vite risque d'empirer la situation. La paix est un désir humain naturel et si les conditions qu'il y faut sont créées, elle peut prendre d'elle-même son essor. Écrivant à propos du Rwanda, Peter Uvin adopte une position plus proactive, mettant en garde contre un excès d'optimisme quant à l'incidence de la démocratisation et de la stabilité. "Les ONG ne favorisent pas le pluralisme et la tolérance dans la société si elles ne cherchent pas à le faire. Autrement dit, les retombées favorables des organisations de la société civile ne suivent pas d'office leur existence, mais doivent "être ciblées".

Perspective en ce début de millénaire

En parlant d'ONG de Bosnie, le prétendu tiers secteur ou société civile dans son ensemble, nous ne désignons en réalité que les années subséquentes à 1992 et plus particulièrement la période qui a suivi la signature des accords de paix de Dayton en 1995. Il n'y avait pas grand-chose d'observable comme société civile dans l'État socialiste de Yougoslavie. Fort peu d'organisations non

gouvernementales représentaient des catégories précises de gens et les programmes sociaux étaient surtout administrés par le gouvernement. Les ONG ont surgi pendant la guerre en réaction au grand afflux d'ONG et des organismes donateurs internationaux. La Bosnie est unique à cet égard : en sa qualité de premier pays européen de cette génération ayant besoin d'une aide humanitaire d'urgence, elle a attiré presque toutes les ONG et organismes donateurs internationaux, créant un environnement qui était et qui demeure hautement complexe.

En ce début de millénaire, la société civile en Bosnie restait bien derrière d'autres pays en transition de l'Europe de l'Est et centrale. L'ironie du sort, c'est qu'après la Seconde Guerre mondiale, la Yougoslavie était à bien d'égards en avance sur d'autres pays de l'Europe de l'Est et centrale. En 2000, les évaluations allaient de 1 000 à 1 500 organisations en Bosnie, comparativement à 30 000 associations civiles sur le territoire de la République tchèque ou à 5 000 associations enregistrées et 10 000 associations russes dans la seule Moscou. Cependant, si les nombres ont la moindre valeur, l'augmentation en Bosnie de 1996 à 2000 représente une croissance au décuple.

Alors que les autres pays de l'Europe de l'Est sont surtout aux prises avec des réformes politiques et économiques, la Bosnie a en outre été marquée des cicatrices d'une longue guerre où les gens ont péri par milliers et un million sont devenus des réfugiés ou ont été déplacés à l'intérieur du pays. Des parties du pays ont été totalement dévastées. La guerre a amené l'effondrement économique et l'environnement politique reste l'un des plus complexes au monde. La Bosnie ne remplit toujours pas les conditions fondamentales préalables à l'existence d'un secteur d'ONG fort. Il n'existe pas de tradition d'action charitable et bénévole ; le public ne comprend guère les ONG et les autorités locales voient en ces dernières davantage des rivales que des alliées. Elles conservent une notion simpliste des ONG en tant qu'adversaires du gouvernement, concurrentes pour l'obtention de fonds internationaux. Les organisations internationales et celles de Bosnie ont certainement fait des efforts pourtant afin de créer des mécanismes de coordination et de soutien. En voici trois exemples.

Le Conseil des ONG de Bosnie-Herzégovine

Cet organisme consultatif et de pression de Bosnie a été fondé à Banja Luka en novembre 1997. C'était là un pas significatif pour les ONG des deux entités qui aspiraient à une compréhension et coordination meilleures entre elles. En tant que coalition sans caractère ethnique et regroupant dix-huit forums régionaux d'ONG, c'était à peu près une première en Bosnie. Des problèmes se sont cependant posé d'emblée : le manque de confiance ; la question longuement débattue de savoir qui pouvait parler au nom du tiers secteur ; si le Conseil devait avoir un président permanent, des statuts officiels, etc. Au début de 1999, cependant, on finit par s'entendre sur une structure et un secrétariat organisationnel. À la fin de l'année, le Conseil avait sollicité l'aide financière de la Banque mondiale (refusée), de la Charles Mott Foundation (refusée), de l'USAID

(aucun intérêt à son travail) et de l'ambassade de Grande-Bretagne (pas de réponse). Le seul soutien au bout de dix-huit mois a pris la forme d'une petite subvention de l'Union européenne (UE) pour des "initiatives locales".

La Fondation des ONG de Bosnie

En 1998, cinq ONG internationales (Organisation internationale de perspective mondiale, CARE, CIAB, CIS et SSC) parrainaient une initiative pour créer une Fondation des ONG de Bosnie. La fondation avait pour objectif d'accumuler des fonds qui seraient investis et dont le produit aiderait à défrayer la formation et les défenses des droits tout en étant une source de subventions. Les fonds investis seraient aussi un supplément aux subventions internationales une fois que les donateurs majeurs auraient quitté le pays. Vers la fin de 1999, la fondation était officiellement mise sur pied et comportait un conseil d'administration bosniaque, un comité consultatif international et un petit secrétariat.

Comme première tâche, la fondation a effectué une étude sur les organisations de la société civile de Bosnie où étaient abordées un grand nombre de questions. Le financement de base a été fourni par les organismes promoteurs. De plus, l'Agence canadienne du développement international (ACDI) s'était engagée à donner 500 000 dollars canadiens comme dotation pour promouvoir la durabilité de l'organisme. Toutefois, en novembre 2000, l'ACDI revenait sur sa promesse de soutien pour financer plutôt un fonds de projet semblable au "soutien" non durable de tous les autres donateurs en Bosnie.

Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés avait esquissé l'offre d'une subvention (400 000 dollars américains), mais la personne qui s'en occupait a quitté la Bosnie et l'intérêt suscité s'est estompé. L'USAID (Agence des États-Unis pour le développement international), le département britannique pour le développement international (DFID), Sida (organisation suédoise pour le développement international), d'autres organismes bilatéraux, l'Union européenne (UE), la Banque mondiale et des fondations ayant déclaré un intérêt au renforcement de la société civile ont fait la sourde oreille aux demandes qui leur étaient faites et, au début de 2000, l'initiative était toujours en question, survivant surtout grâce à de minuscules contributions données dans le cadre d'un projet spécifique.

Le programme de développement de la société civile

En 1997, les services d'une organisation danoise, Dialogue Développement, étaient retenus par la Communauté européenne (CE) afin de mettre au point une approche de l'Union européenne (UE) en ce qui concernait la société civile. Des questionnaires, des consultations et une volumineuse documentation se firent et, vers la fin de 1997, un plan prenait forme. Cela s'appelait tantôt programme de développement de la société civile et tantôt création d'un institut de

démocratisation[12]. Il y était proposé que l'initiative soit gérée par un conseil consultatif bosniaque avec participation de donateurs. L'initiative chevauchait en partie ce que la Fondation des ONG de Bosnie tentait de faire, mais elle était lancée pour soutenir les efforts de la Communauté européenne en matière de programme. Reflétant le modèle mis au point pour d'autres initiatives appuyées par la Communauté européenne en Europe de l'Est, la proposition comportait des références à la Bulgarie, les auteurs ayant oublié de remplacer le nom de ce pays par celui de "Bosnie". Il a beau en avoir été beaucoup question, en 1997 et 1998, chez les organisations de la société civile en Bosnie, la proposition est tombée à l'eau avec la mutation de Sarajevo de son principal partisan au sein du personnel de l'Union européenne (UE).

D'autres problèmes encore

Même si la collectivité internationale a fait quelques efforts positifs, et beaucoup qui étaient malavisés, afin d'aider les organisations sur place, la plus grande proportion du financement de la société civile se faisait toujours par l'entremise d'ONG internationales quatre ans après les accords de paix de Dayton. Au même titre que leurs gouvernements et d'autres donateurs, les ONG internationales sont devenus les décideurs principaux du pays, fournissant les fonds, le soutien, les idées et décidant des priorités, souvent en ne tenant guère compte des circonstances d'ordre historique, économique et social qui façonnent la société civile en Bosnie. Les organismes donateurs ont soutenu les ONG sur place, agissant comme mentors, catalyseurs et bailleurs de fonds, mais elles ont souvent occasionné ou même imposé la création d'ONG sur place sans la moindre stratégie à long terme. Du point de vue des ONG de Bosnie, les mentors internationaux qui faisaient pour eux-mêmes des plans triennaux ou quinquennaux et refusant d'envisager de tels plans pour les groupements sur place ont empiré la situation.

La responsabilité du sous-développement du tiers secteur en Bosnie doit retomber conjointement sur les organisations internationales et sur place. La collectivité internationale a fait défaut de plusieurs façons importantes :

1. Les organisations internationales n'ont pas utilisé les instruments politiques à leur disposition pour encourager un dialogue plus productif entre le gouvernement bosniaque et les organisations de la société civile. Il ressort d'une enquête effectuée en 1999 par la Fondation des ONG de Bosnie-Herzégovine que les autorités gouvernementales ne savaient rien ou prou du rôle et du travail des ONG. Selon les ONG, le gouvernement estimait qu'elles étaient inutiles et nuisibles ou les considéraient comme concurrentes. Des décisions de grande importance ont continué d'être prises pour les gens de Bosnie-Herzégovine ou de leur être imposées par la collectivité internationale par l'entremise du Bureau du Haut Représentant qui en fait gouvernait le pays comme une sorte de protectorat.

La collectivité internationale n'a jamais paru saisir l'importance d'une stratégie énergique à l'appui du mouvement civique. Au lieu de cela, elle a assimilé la

démocratie aux élections, estimant qu'en imposant un processus électoral démocratique, "organisé et supervisé par l'OSCE", elle serait susceptible de créer une société démocratique. Malheureusement, élections ou non, une majorité des même politiciens qui avaient mené la Bosnie dans la guerre sont restés à la barre. Les changements durables qui pourraient finir par écarter les leaders chauvins ont plus de chances d'être amorcés au niveau de la collectivité. De tels changements sont plus probables si le public est informé et si les citoyens comprennent comment influencer l'orientation politique. À cet égard, la société civile est le vecteur idéal pour susciter des changements significatifs en Bosnie, mais sa visibilité et son influence ont besoin d'en être renforcées. Les ONG de Bosnie ont besoin de durabilité financière, d'une voix et d'un rôle légitime en œuvrant avec le gouvernement et avec la collectivité internationale. Quatre ans après les accords de paix de Dayton, la collectivité internationale n'a toujours pas réussi à apporter un soutien et une orientation significatifs.

2. L'assistance internationale en Bosnie pendant et après la guerre est la plus coûteuse de l'histoire de l'aide humanitaire récente. On ne saura peut-être jamais quelle proportion a servi aux plus démunis, ni quel est le montant dépensé sur le personnel des organisations internationales ou sur leur infrastructure. Les Bosniaques sont cependant très sensibles à ce propos et à celui du coût de soutenir l'effort de l'OTAN. D'après certains rapports, il en coûtait cinq millions de dollars par jour pour l'entretien des troupes de l'OTAN à l'apogée de cet effort, assez pour défrayer la plupart des programmes existants pendant un an.

3. Depuis 1995, les lois du pays sont du ressort de la collectivité internationale Malheureusement, il ne s'est guère fait d'effort pour exercer des pressions afin d'obtenir des lois meilleures et plus favorables pour réglementer le travail des ONG et des organisations civiques. La plupart des ONG considéraient le cadre juridique comme un obstacle majeur. Il existe deux ensembles de lois, ceux de la République serbe et de la fédération, mais aucune loi générale ne réglemente le travail des ONG à travers tout le pays. En pratique, cela veut dire qu'une ONG doit avoir deux enregistrements distincts pour agir légalement en vertu des deux entités.

4.Les ONG et les donateurs internationaux clés sont aux prises avec de graves problèmes de coordination au niveau des politiques et dans leur travail ; beaucoup préfèrent les projets de tout repos à un programme social qui est plus difficile.

5. Quoiqu'on ait beaucoup parlé de participation et de consultation, les donateurs ont essentiellement ignoré les ONG de Bosnie dans la préparation de leurs projets et programmes, se concentrant sur leurs propres priorités et ordres du jour. Selon les résultats du sondage de la Fondation des ONG, 54 pour cent des répondants ont déclaré que leurs relations avec les donateurs étaient inadéquates et que les ONG du pays n'étaient que des sources de main-d'œuvre bon marché. Les donateurs avaient rarement rencontrer les ONG comme groupe et étaient habituellement sur leur garde quant à ce qu'ils avaient dit et aux conclusions tirées

à l'issue des discussions. Les donateurs ont beau dire que leur porte ouverte était ouverte, il n'est en réalité pas facile aux ONG de Bosnie de la franchir.

Très peu d'attention a été donnée aux authentiques initiatives bosniaques ni aux mécanismes qui finiront par supplanter le travail fait par les étrangers. Rares sont les initiatives conçues par des Bosniaques et à leur intention; celles qui se sont prises ont été largement ignorées.

Les ONG bosniaques estiment souvent que les ONG internationales ne quitteront pas la Bosnie tant qu'il y aura là de l'argent pour elles. De plus, les ONG internationales conseilleront rarement aux donateurs d'œuvrer par l'entremise des organisations de Bosnie aussi longtemps qu'il leur reste des possibilités financières.

La société civile de Bosnie a elle-même sa part de responsabilité dans ces problèmes qui perdurent. Le leadership est l'un des plus grands problèmes. La plupart des ONG ont été établies par des gens qui avaient du courage, une vision et la volonté de bien faire. Cependant, la plupart des ONG de Bosnie ne sont pas basées sur l'adhésion et la plupart n'ont guère d'appui dans la collectivité où elles travaillent. Il s'ensuit que les chefs assument davantage de responsabilités. Dès que le chef part, l'organisation est souvent ébranlée parce qu'on y travaille mal en équipe et que le remplacement du chef pose un problème majeur. Bien des chefs ont passé plus de temps avec des donateurs lors de congrès internationaux qu'avec leurs pairs, de sorte qu'ils ont perdu contact avec la collectivité dont ils font partie.

Il est encore un autre problème : la collectivité internationale ne voit qu'un petit groupe non représentatif de chefs d'ONG de Bosnie et ces quelques personnes deviennent les guides d'opinion des donateurs. Ainsi, il existe à Bijeljina sur le territoire de la République serbe un bureau du comité local des droits de l'homme au titre de la convention d'Helsinki. Il a fallu quelque temps aux ONG pour commencer à fleurir dans cette région, mais parce que le comité d'Helsinki local était parmi les premiers, (et parce que ces leaders ont fait montre d'un grand courage en critiquant les autorités serbes locales) il s'est attiré la sympathie et l'intérêt de joueurs internationaux clés, à l'exclusion de beaucoup d'autres. Chaque fois que des étrangers se rendaient à Bijeljina, ils allaient surtout voir les chefs du comité d'Helsinki, ce qui ahurissait et blessait les autres ONG sur place.

Le manque de débrouillardise de la part des ONG, (savoir-faire en gestion et connaissance intuitive du donateur) constituait encore un autre problème. Les ONG sur place ont des difficultés à communiquer avec les étrangers et ne sont pas familières avec les normes générales de gestion et de développement des ONG comme on les comprend en d'autres pays. Les ONG de Bosnie semblent mieux disposées à tirer les leçons de leurs fautes qu'à se servir de celles que d'autres avaient apprises ou à tirer parti de l'expérience d'autres pays en transition.

En toute justice, il faut dire que les difficultés de communication sont une partie de ce problème. Et les ONG de Bosnie sont tellement préoccupées de leur propre survie qu'elles n'ont guère le temps de lire ou de nouer des liens avec d'autres.

Le manque de vision pourrait être ajouté à la liste des points faibles. Aux niveaux tant local que de l'État, les ONG ont du mal à mettre au point une vision pour leur croissance, le cours de leur action, ainsi que leurs plans à moyen et à long terme. Dans l'éventualité exceptionnelle où la vision *est* plus développée, l'ONG n'a habituellement pas les moyens de la mettre en œuvre et tout reste à l'état d'idées joliment présentées.

L'image publique des ONG est faible. Les ONG ne sont pas bien représentées dans les médias ; aussi le public a-t-il peu d'occasions de découvrir ce qu'elles font. Les journalistes ont très peu d'idées sur la manière de présenter ou de traiter le tiers secteur, le percevant surtout comme une aide humanitaire et en sous-estimant sa force. Les ONG elles-mêmes ont sous-estimé l'importance des médias et n'ont pas cherché à les comprendre, comment les aborder ni pourquoi.

La transparence et la crédibilité sont des problèmes urgents pour la société civile de Bosnie. Peu d'organisations consentent à donner des renseignements en public sur leur travail. En conséquence, elles ne peuvent pas compter sur une augmentation importante du soutien au sein du public. Le manque de transparence au gouvernement trouve sa pareille parmi les ONG, renforçant de vieux penchants au secret et à la méfiance. Ces dernières années, le bureau de la Fondation Soros en Bosnie était l'une rares organisations qui aient produit un rapport annuel et des états financiers. Malgré leur rareté, de tels exemples sont importants pour le tiers secteur de Bosnie.

Les gens qui travaillent au sein d'ONG n'aiment pas admettre que leur travail est en fait politique. Presque toute intervention d'ONG peut être considérée comme une activité politique. Par exemple, si une ONG œuvre en faveur des droits de la personne, il est réaliste de s'attendre à ce que la plupart de ses bénéficiaires soient des victimes d'abus en matière de droits de la personne. Dans le contexte de la Bosnie, cela signifie des gens appartenant à une minorité. En aidant la minorité, les ONG sont susceptibles de confronter les autorités sur place qui ne font peut-être pas tout ce qu'elles devraient ou pourraient pour les victimes. D'autres ONG aidant des réfugiés à rentrer chez eux peuvent confronter les autorités qui préfèrent le status quo. En refusant de reconnaître la nature politique de leur travail, les organisations commettent des erreurs stratégiques et ratent d'importantes occasions d'influencer le gouvernement et les organismes donateurs.

Parce que le tiers secteur est un phénomène relativement nouveau, les autorités sur place ont encore de grands problèmes à admettre que des groupes et des individus en dehors de la structure traditionnelle du gouvernement puissent apporter quelque chose à la société. Dans quelques cas, les donateurs ont essayé d'amorcer une coopération entre les ONG et le gouvernement qui n'y était pas disposé. D'autre part, de nombreuses ONG ne comprennent toujours pas qu'elles peuvent dans certains cas bénéficier des relations plus étroites avec le gouvernement. Beaucoup d'entre elles vont plutôt s'isoler, s'absorbant dans des programmes. Le vide qui s'ensuit représente une perte pour tous.

Conclusions

Pendant la guerre (jusqu'à la fin de 1995) et lors de la période de transition immédiatement après la guerre (le plus clair de 1996), la collectivité internationale avait raison de donner priorité aux ONG internationales pour la mise en œuvre de programmes. En raison de la complexité politique de la région, alors que les blessures causées par la guerre étaient encore fraîches, que la liberté de mouvement était encore entravée et qu'il y avait un grand besoin de compétences dans les situations d'urgence, les organisations internationales constituaient le vecteur majeur d'une aide humanitaire significative en temps opportun. Pendant cette période, les organismes internationales ont pu former leur personnel sur place et le préparer à la période d'après-guerre. Néanmoins, une fois la guerre finie, bien des donateurs désiraient toujours travailler avec des ONG étrangères plutôt qu'avec les organisations sur place.

La plupart admettent que les ONG devraient s'en aller ou plus tôt, mais d'une manière organisée, en laissant sur place des mécanismes durables pour le soutien de la société civile après leur départ. Par contre, les ONG de Bosnie sont convaincues que la plupart ne s'en iront pas tant qu'il y aura de l'argent à leur disposition. Le problème, à la fin du siècle, portait sur la façon d'aborder cette question de l'étape tardive de la transition et sur la manière de concevoir des interventions en matière de politique susceptibles d'encourager davantage d'investissement significatif dans les organisations et les capacités locales avant que l'argent ne se tarisse.

Il est clair que le succès des organisations internationales (même pendant les années de guerre) revenait en grande partie aux connaissances, au travail ardu et à la prise de risques par le personnel sur place. Il est juste et raisonnable maintenant d'attendre une rétribution. Pendant la crise, on avait besoin des étrangers en raison de leurs connaissances, de leur argent et de leur neutralité. La crise s'achève et les gens de l'endroit doivent faire face aux problèmes par eux-mêmes. Les solutions venues du dehors peuvent être utiles, mais elles ne résoudront jamais les problèmes.

La Bosnie après les accords de paix de Dayton est essentiellement un microcosme ethnique de l'ancienne Yougoslavie. Elle s'est engagée dans une tentative de restauration de la tolérance qui avait disparu si vite au début des années 1990. L'accent est actuellement mis surtout sur le redressement de l'économie. Il est donc naturel que les gens aient besoin d'emplois et que des exigences de reconstruction soient imposées.

Tel qu'il est déclaré dans un document de discussion de la Banque mondiale (septembre 1996), "Le gouvernement de la République de Bosnie-Herzégovine a exprimé sa détermination de reconstruire le pays aussi vite qu'il le peut. Il y a une égale détermination d'atteindre cet objectif non pas au moyen d'un système de commande et de contrôle, mais autant que possible sur l'initiative d'individus organisés dans une économie de marché moderne. Il est espéré que dans ce

processus de reconstruction et de réforme, les éléments d'importance critique d'une société pluraliste et multiethnique seront rétablis et renforcés".

Comme beaucoup d'autres donateurs et investisseurs, la Banque mondiale croit dans l'idée qu'une économie de marché ravivée et prospère mènera à la paix et à la sécurité. L'historien Michael Ignatieff prend avec un fort grain de sel cette idée en tant que clé du changement. "Parlant en tant que libéral, écrit-il, je dirais le moment venu de se débarrasser de la fiction libérale traditionnelle, énoncée depuis les jours d'Adam Smith, à l'effet que le commerce mondial apaisera le monde, que l'intérêt objectif de tout le monde à la prospérité fait de chacun partie prenante à la paix sociale. La Yougoslavie démontre que lorsque des groupes ethniques sentent que leur identité, leur culture et leur survie sont en jeu, ils sont disposés à gaspiller ce qui était l'une des économies les plus prospères d'Europe"[13].

Restaurer la tolérance et le pluralisme en Bosnie-Herzégovine est peut-être plus important que n'importe où ailleurs dans l'ancienne Yougoslavie. C'est important parce que, sans cela, les accords de paix de Dayton, les centaines de milliers de vies, les centaines de millions de dollars dépensées à chercher une résolution au conflit ainsi que l'espoir d'une Bosnie-Herzégovine unie seront perdus. La démocratie est bien plus importante que l'économie. Elle est bien plus importante que les partis politiques et les élections. Une presse libre en est une composante essentielle, mais rien qu'une composante. La responsabilisation, la légitimité et la compétence dans la vie publique sont la clé, et elles ne peuvent s'atteindre qu'avec le concours actif de l'électorat, soutenu par une forte base associative et plurale d'associations, par un réseau de relations sociales, culturelles et fonctionnelles susceptibles d'agir comme une "force sociétale" et comme un contrepoids au marché et à l'État. Sinon, les citoyens de l'ancienne Yougoslavie le savent bien, la Bosnie-Herzégovine ne connaîtra que le paternalisme, l'exploitation, la corruption et la guerre.

Notes

1. Pour une étude plus ancienne au titre du projet Aide humanitaire et conflits où sont examinées la crise et la réaction qu'elle a suscitée tout au long de 1993, voir Larry Minear et al., *Humanitarian Action in the Former Yugoslavia: The U.N.'s Role,* 1991-1993 (Providence, R.I.: Watson Institute, 1994).
2. Le Haut Représentant était nommé par l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, qui a assumé les responsabilités que l'OTAN lui a conférées après les accords de paix de Dayton.
3. L'Union européenne, *Project Fiche No. 15-0 Democracy* (B7-7001), 10 mai 1999.
4. Confidential Oxfam Great Britain evaluation of a Bosnian NGO, 1996.
5. Paul Stubbs, *Social Reconstruction and Social Development in Croatia and Slovenia: The Role of the NGO Sector*, Research Report R6274 (Zagreb: Overseas Development Authority, 1996).

6. CARE International est un groupe de plusieurs organisations de CARE en Europe, en Amérique du Nord et en Australie. Lors du lancement du Projet Phœnix, CARE Canada était "l'organisme leader" pour l'ancienne Yougoslavie, avec siège social à Zagreb et plusieurs bureaux dans tout le territoire de ces républiques; ces bureaux ont été constitués au début des années 1990.
7. Banque mondiale, *Bosnia and Herzegovina: From Recovery to Sustainable Growth* (Washington, D.C.: Banque mondiale, 1997), p. 8; Commission des Communautés européennes et la Banque mondiale, *Bosnia and Herzegovina: Implementation of the Priority Re-construction Program —Status Report to the Donor Community*, Novembre 1997, p. 6.
8. Bureau du Haut Représentant, *Outlook for 1998*, Sarajevo, décembre 1997.
9. Lettre de VIDRA à CARE à Banja Luka, 14 novembre 1997 (traduction).
10. Prendre des engagements avec une relative rapidité s'est fait pour deux raisons selon Nevin Orange, directeur de projet. CARE ne voulait pas décourager de groupes en ayant trop d'exigences à leur endroit de prime abord. La deuxième raison était d'ordre plus pratique. Le financement était arrivé en retard, "ne nous laissant que très peu de temps pour faire ce travail avec un certain soin, ce qui nous a également apporté d'autres enseignements tel celui de ne consacrer que de petits montants d'argent à un plus grand nombre de groupes, ce qui, à toutes fins pratiques, réduisait le risque tout en nous permettant de toucher davantage de groupes. En dernière analyse, cette approche encourageait la confiance, nous permettait de nous rencontrer et de travailler de manière informelle avec les partenaires et les autres groupes et nous plaçait en position favorable pour tirer d'autres leçons...." (lettre de l'auteur, 25 février 1998).
11. Peter Uvin, *Aiding Violence: The Development Enterprise in Rwanda* (West Hartford, Conn.: Kumarian Press, 1998), p. 168.
12. Dialogue Development, *European Union Civil Society Development Project in Bosnia and Herzegovina*, Copenhague, novembre 1997.
13. Michael Ignatieff, "Nationalism and the Narcissism of Minor Differences," Queen's Quarterly 102, no. 1 (printemps 1995).

Chapitre 3

Des stratégies différentes d'aide alimentaire et renforcement des capacités locales à Haïti

KATHY MANGONES

"*Non pas avec du grain, mais... avec la possibilité d'être.*"
(traduction libre)
—Rainer Maria Rilke

L'aide alimentaire est une des expressions les plus répandues de l'assistance humanitaire et l'une des plus controversées aussi. Elle est répandue parce que la plupart des situations de crise, qu'elles soient naturelles ou le fait de l'homme, mènent à des perturbations de la production et de la distribution alimentaire. Ces interruptions aggravent les problèmes structurels existants et créent un déficit alimentaire temporaire ou permanent qui touche surtout les gens les plus vulnérables. L'aide alimentaire est controversée car bien des programmes d'aide alimentaire, en plus de nourrir ceux qui ont faim, ont entraîné également d'autres problèmes : dépendance accrue envers l'aide alimentaire et déclin de la capacité de production sur place, changements aux habitudes de consommation, augmentation des conflits dans les régions bénéficiaires de cette aide, politisation de l'alimentation lors des conflits et l'emploi des denrées alimentaires pour affermir sa position sociale ou son rang au sein des collectivités.

Au cours des années 1990, le nombre des situations exigeant le secours de l'aide humanitaire a augmenté de manière significative dans le Sud et le Nord du pays. Ainsi, le besoin constant et croissant de fournir une assistance humanitaire en général et une aide alimentaire en particulier a-t-il encouragé les organisations humanitaires et les intervenants du milieu à examiner comment l'assistance alimentaire avait été organisée et de chercher des améliorations. Quelques

organisations sont restées fermement attachées au cadre des programmes traditionnels d'aide alimentaire. D'autres ont étudié de nouvelles approches susceptibles de se rattacher à une perspective de développement à plus long terme et qui intègrent plusieurs des concepts qui renseignent sur le travail en développement. Il faut garder toutefois à l'esprit qu'il est possible que ces nouvelles stratégies tout en limitant les retombées négatives ordinairement associées aux programmes d'aide alimentaire puissent aussi contribuer à jeter les fondements d'une sécurité alimentaire accrue dans les collectivités touchées.

L'extrait d'épigraphe est tiré des Sonnets to Orpheus de Rainer Maria Rilke, traduits (en anglais) par J.B. Leishman, dans Selected Works, copyright © 1960 par The Hogarth Press. Réimprimé avec la permission de New Directions Publishing Corp.

Un des problèmes sous-jacents au travail en développement en général et à l'assistance humanitaire en particulier est d'assurer que le processus aide le renforcement des capacités des acteurs nationaux afin qu'ils abordent les

problèmes auxquels ils sont confrontés et prennent en charge le processus. Que cela soit désigné comme renforcement des capacités ou responsabilisation, il n'en demeure pas moins que la question fondamentale en est une de prise en charge. Car, tout compte fait, se sont les secteurs concernés qui sont les acteurs premiers quant à leur propre responsabilisation, leur reconstruction ou leur développement.

Le fondement de tout développement social repose sur le passage de l'objet au sujet, ou de la victime à l'acteur. Le défi auquel fait face les organisations d'aide humanitaire est de prendre le temps de faire les investissements qui s'imposent — au cœur même d'une situation d'urgence – de façon à garantir qu'il y aura en fait une prise en charge du processus et que les stratégies mises en œuvre contribueront au renforcement des capacités et à la responsabilisation des acteurs sociaux.

Le présent chapitre étudie la question à la lumière des expériences de prestation différente d'aide alimentaire à Haïti lors de la période critique suivant le coup d'État militaire de 1991. L'accent ne sera pas mis sur les critiques les plus répandues de l'aide alimentaire traditionnelle. Cela a été amplement documenté ailleurs[1]. L'accent portera plutôt sur les efforts des organisations non gouvernementales (ONG) en vue de mettre sur pied des programmes différents d'aide alimentaire visant à renforcer les capacités de la production alimentaire sur place, favorisant du coup le développement d'organisations locales dans un contexte politique explosif au sein d'un pays déjà aux prises avec des problèmes structurels endémiques[2].

La perspective qui prévaut dans ce chapitre est celle des organisations de la société civile haïtienne, une myriade qui reflète la diversité de l'expression organisationnelle et de l'engagement haïtien au changement social. Cette approche est lucide, car souvent les voix du secteur social ne sont pas entendues. Pourtant, les Haïtiens ont fait habituellement fait front commun pour affronter la crise sous-jacente engendrée par le déficit alimentaire, œuvrant avec la population locale afin de faire face aux défis et définir des stratégies de prise en charge tout en aidant tout en aidant d'autres acteurs sociaux à aborder les questions sous-jacentes souvent sources de la crise.

Le chapitre est structuré en fonction des points suivants : le contexte, le sens et l'incidence du coup d'État de 1991, un aperçu sur les principaux joueurs et de l'aide alimentaire traditionnelle à Haïti lors du coup d'État, une perspective communautaire sur l'aide alimentaire et son incidence sur Haïti, la recherche de solutions de rechange ainsi que les questions et recommandations de politiques résultant de l'expérience haïtienne et susceptibles d'avoir une pertinence et une application de plus vaste portée[3].

La démocratie remise en question

Pendant les années 1970 et au début des années 1980, sous le régime dictatorial Duvalier, deux grands courants se manifestaient dans le travail de

développement communautaire à Haïti. Le premier se caractérisait par des organisations nationales et internationales qui mettaient sur pied des stratégies de bien-être et de développement axées sur le développement des collectivités[4], œuvrant dans des structures mises en place et contrôlées par le régime (Conseil d'action communautaire ou CAC)[5]. Le deuxième courant était représenté par quelques ONG haïtiennes et l'Église qui avaient aidé des collectivités à s'organiser. Ce travail se concentrait essentiellement sur une sensibilisation et une mobilisation dépassant le cadre des efforts d'une collectivité en vue de son bien-être. Pour ces organisations, le changement social et la chute du régime représentaient la grande priorité. On accordait donc très peu d'attention aux questions socio-économique et technique pertinentes aux stratégies de substance, même s'il y a eu des exceptions[6]. De plus, il y avait des organisations de la société civile fondées après la chute du régime Duvalier en février 1986, qui abordaient des préoccupations précises au sein du nouvel espace politique. Elles comprenaient des associations de voisinage, des organisations de femmes, des groupes de jeunesse et des associations d'étudiants[7].

Cette société civile naissante, bien que frêle, était dynamique et a donné une voix aux exigences démocratiques à l'intérieur d'Haïti. La majorité des organisations se concentraient en premier lieu sur les activités de protestation. En second lieu, elles étaient caractérisées par un appel au changement social et à l'édification d'une société juste et démocratique sur la base de l'inclusion, du respect des droits de la personne et du principe de légalité. Ces éléments constituaient leur force, en ce qu'ils donnaient forme et contenu à la dénonciation, mais étaient aussi leurs points faibles en ce qu'ils ne leur permettaient pas de se concentrer sur ce qu'il convenait de faire, si elles étaient en position de formuler une politique à un échelon macro-écnomique[8]. Néanmoins, depuis la chute de Duvalier en 1986 et jusqu'en 1990 quand Jean-Bertrand Aristide est devenu le premier président démocratiquement élu de l'histoire d'Haïti, au fil d'une série de gouvernements civils et militaires, les organisations de la société civile ont réussi à se tailler davantage d'espace démocratique et de libertés civiques.

Les élections générales de 1990 qui ont eu lieu avec l'appui de la collectivité internationale et en présence d'observateurs nationaux et internationaux ont donné lieu à une participation plus fréquente de la population au processus électoral. C'est pourquoi le scrutin de 1990 a-t-il été riche de sens. C'était la première fois que la majorité marginalisée a pu se prévaloir d'un droit constitutionnel de participer à des processus politiques. C'était également la première fois qu'un candidat incarnait les aspirations du mouvement démocratique et l'exigence d'un changement social profond. Jean Bertrand Aristide avait été élu à une majorité écrasante lors des premières élections que beaucoup à Haïti considéraient honnêtes et plausibles.

Pendant ses sept mois et demi au pouvoir avant qu'il ne soit renversé par un coup d'État militaire le 30 septembre 1991, et grâce à ses discours populistes, Jean-Bertrand Aristide avait entrepris une série de mesures destinées à mettre en

évidence une rupture avec l'héritage des trente ans du régime Duvalier et des quatre années d'instabilité précédentes.

Le même discours qui suscitait des appuis au sein des secteurs de la population favorable au changement provoquait également la réaction contraire parmi les secteurs minoritaires. Le gouvernement avait sous-estimé la force des éléments d'opposition à l'intérieur et à l'extérieur d'Haïti. Le 30 septembre 1991, l'armée haïtienne, avec des appuis au sein de l'oligarchie haïtienne, forçait le président constitutionnel à s'exiler[9].

Pour les ONG, le coup d'État représentait le rejet de la transformation sociale. Lors des jours et des mois qui ont suivi le coup d'État, les militaires et les groupes paramilitaires haïtiens entreprenaient une campagne systématique de répression contre les organisations de la société civile et le mouvement démocratique. Les cibles étaient des chefs politiques aisément identifiables, des chefs d'ONG et activistes œuvrant en faveur des droits de la personne, des journalistes, des chefs communautaires, des membres d'associations paysannes et d'organisations populaires.

Il était évident que nul n'était exempt de cette répression sans discernement. Cela a mené à des violations massives des droits de la personne : harcèlement physique, viol à motif politique, arrestations arbitraires, assassinats et disparitions. De 3 000 à 5 000 personnes avaient été tuées ou portées disparues pendant le coup d'État. Le nombre des personnes déplacées à l'interne était évalué à 300 000. Les militaires avaient également entrepris une campagne systématique pour démanteler des organisations sur place et détruire l'infrastructure collective productive. Des sièges d'organisations tels que les bureaux d'un mouvement paysan national (Mouvman Peyizan Papay), ont été saccagés et pillés, des archives détruites, de l'équipement volé et des fonds pris. Bien plus fréquemment, il y a eu destruction de récoltes, d'animaux, de réserves de semences et de silos. Le coup d'État a ainsi eu une incidence importante non seulement au niveau politique, mais aussi aux niveaux social, économique et organisationnel.

Néanmoins, au cours des trois années qui ont suivi le coup d'État et malgré une répression intermittente mais systématique, les organisations de la société civile haïtienne ont organisé une résistance dynamique. Elles ont revu leurs stratégies, se sont adaptées au contexte politique et ont assuré des niveaux minimums de soutien organisationnel à leurs membres ou associés[10]. En voici des exemples : la création de fonds d'urgence pour subvenir aux besoins des gens déplacés à l'interne et des victimes de la répression militaire et paramilitaire, l'achat de semences et d'outils, la plantation de champs détruits, l'aide aux organisations afin de renforcer leur travail de défense des droits de la personne et leur capacité de plaider en faveur de leurs membres. Elles ont aussi noué des relations au niveau national pour renforcer la résistance populaire.

Toutes ces activités se sont poursuivies dans un milieu hostile, sous les yeux et la menace d'un régime militaire travaillant en étroite collaboration avec une organisation paramilitaire ayant des membres dans tout le pays. Cet engagement

à se tailler un espace où travailler, mobiliser et organiser a été souvent réalisé à un prix élevé pour les organisations et les personnes : c'était l'intimidation, le harcèlement, l'arrestation et, dans certains cas, le meurtre. Même si toutes les organisations n'ont pu travailler dans ces conditions, un nombre surprenant d'ONG nationales et internationales ainsi que leurs partenaires se sont engagés dans ce sens, renforçant du coup leur sentiment de solidarité.

Toutefois, la réaction de la collectivité internationale envers la situation à Haïti a été souvent ambiguë et contradictoire[11]. D'une part, des pressions politiques, un embargo sur le commerce de même que d'autres sanctions économiques punitives et intermittentes étaient imposées au pays et à ses gens en un effort pour forcer les militaires à céder le pouvoir. Et d'autre part, des programmes d'aide humanitaire étaient élaborés pour apporter des secours au peuple haïtien la cible première de la répression et la victime du coup d'État. À cause de cette ambiguïté, beaucoup à Haïti ont pensé que la collectivité internationale avait prolongé le conflit et, dans certains cas, renforcé la position du régime.

Assistance humanitaire et secours alimentaire

Dans la période qui a suivi le coup d'État, les programmes humanitaires étaient devenus la grande sinon la seule expression d'assistance internationale. Les contraintes imposées par les sanctions économiques internationales prohibant l'aide au développement ont poussé les organisations bilatérales et multilatérales à élargir ou élaborer des programmes d'assistance humanitaire visant à alléger l'incidence des sanctions chez des secteurs vulnérables de la population haïtienne.

Il s'est ensuivi une période où les acteurs nationaux et internationaux étaient obligés de définir la nature de l'aide humanitaire. Le premier groupe à aborder cette question a été la collectivité internationale. Très vite cependant, des divergences sont apparues sur la manière dont l'aide humanitaire était définie par les organisations qui en faisaient la prestation. Ces divergences ont continué tout au long des trois années qui ont suivi le coup d'État[12]. Les organisations de la société civile haïtienne ont été le deuxième groupe à réagir, en avril 1992, par la présentation d'un document à la Commission permanente sur l'aide d'urgence (CPAU)[13].

Les lignes directrices contenues dans le document ont aidé certaines ONG nationales dans l'élaboration de leurs programmes sans nécessairement avoir eu d'incidence sur ceux de la collectivité internationale. En octobre 1992, le gouvernement légitime, bien qu'en exil, réunissait un groupe de travail composé de personnes-ressources provenant du gouvernement et le milieu des ONG afin de préparer un cadre ou des lignes directrices pour l'aide humanitaire à Haïti[14]. Peu importe la raison, le cadre proposé n'a pas été mis en œuvre ni servi les efforts d'assistance de la collectivité internationale.

Il en a résulté que la forme et le fond des programmes d'aide humanitaire à Haïti pendant le coup d'État ont été d'abord, si ce n'est exclusivement, conçus par la collectivité internationale conformément à ses propres notions d'aide

humanitaire et en conformité avec sa réglementation, même s'il s'y avait sur la question des opinions clairement exprimées sur le terrain.

Quoique le présent chapitre ne porte pas spécifiquement sur les programmes traditionnels d'aide alimentaire, il importe d'examiner brièvement l'approche prédominante en matière d'aide alimentaire et les acteurs majeurs qui ont joué un rôle dans cette aide afin de comprendre le contexte dans lequel des solutions de rechange ont évolué et dans lequel des défis ont été affrontés. La plupart des organisations internationales multilatérales ou bilatérales ayant mandat d'aide humanitaire ont mis en œuvre des programmes d'aide alimentaire à Haïti après le coup d'État. Les premiers acteurs ont été : l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID), l'Agence canadienne de développement international (ACDI), l'Union européenne (UE), la Mission française de coopération et le Programme alimentaire mondial (PAM). À l'exception du PAM qui s'est occupé de distribution alimentaire, tous les autres travaillaient par l'entremise d'ONG internationales. Par exemple, le programme d'aide alimentaire de l'USAID qui était le plus important fournisseur d'aide alimentaire, était surtout mis en œuvre par trois ONG : CARE (Cooperation for American Relief Everywhere), l'Agence de développement et de secours Adventiste (ADSA) et les Services de secours catholique. Ces trois ONG avaient la responsabilité d'environ 75 pour cent du volume total d'aliments fourni par l'USAID[15].

Toutes ces organisations ont surtout recouru à des approches similaires. Tous les programmes d'aide alimentaire étaient conçus pour alléger l'incidence de l'embargo sur des segments de la population décrétés vulnérables. Aussi l'objectif premier de l'effort était-il nutritif et se concentrait-il sur la distribution de denrées alimentaires pour supplémenter le régime quotidien des destinataires visés. Le renforcement de la capacité locale n'était pas un des objectifs de ces programmes et n'a donc pas été un critère pris en considération lors de leur évaluation ou leur contrôle.

L'USAID avait cependant mis en place un système de contrôle afin d'évaluer la quantité de la production de certaines denrées dans le but de se faire une idée du déficit alimentaire. Des prévisions sur la capacité de production ont donc été faites au moyen de photos prises par satellite. La méthodologie était critiquée par certains secteurs de la collectivité des ONG parce qu'elle ne prenait pas adéquatement en considération les facteurs sociaux, économiques et politiques, tels que les producteurs et le contexte dans lequel ils travaillaient[16].

Une deuxième initiative de contrôle a été entreprise par les Français qui ont octroyé des fonds à l'association nationale d'agronomes, l'Association nationale des agronomes et agro-professionnels d'Haïti. (ANDAH) afin de suivre la situation agricole à travers le pays. Les rapports étaient ensuite utilisés par les donateurs et les ONG. Toutefois, selon une évaluation sur les programmes de distribution alimentaire effectuée par Cecile Berut, la plupart des organismes d'exécution ne se sont pas servis de ces rapports dans la préparation de leurs programmes et n'ont pas non plus effectué d'évaluations systématiques des

besoins auprès des bénéficiaires visés[17]. Les raisons de cette mesure ne sont pas claires. Elle a mené cependant à des problèmes de ciblage de zones et de personnes à déficit alimentaire.[18]

Les bénéficiaires des programmes d'aide alimentaire étaient des enfants, des femmes et des personnes âgées. Ce sont donc des écoles, des cliniques, des hôpitaux et des asiles qui étaient visés au titre des programmes d'aide alimentaire. La plupart des organisations ont travaillé avec des partenaires sur place, mais les stratégies de mise en œuvre ont varié selon les programmes. Certaines se concentraient sur la distribution des denrées alimentaires déshydratées, alors que d'autres fournissaient ce qui avait été appelé "aliments liquides", des aliments cuits et donnés à la population visée. Les organisations qui se sont occupées de programmes d'aliments liquides dans des écoles ou des cantines de quartier y voyaient une manière efficace de réduire la corruption et d'augmenter la chance des destinataires de pleinement en profiter. Par la suite, d'autres organisations ont lancé des projets de travail rémunéré en vivres.

La quantité estimative de l'aide pendant ces trois ans est difficile à évaluer à partir de la documentation existante. Toutefois, la quantité d'aide en aliments importés au cours de 1993 s'élevait à environ 175 000 tonnes dont plus de la moitié en provenance des États-Unis[19]. Les denrées variaient de programme à programme, mais comprenaient du blé, du maïs, du riz, des fèves, du lait en poudre, de l'huile et du poisson.

Le Programme alimentaire mondial a essayé d'assurer une coordination parmi les organisations qui s'occupaient d'aide alimentaire. D'après le directeur d'une organisation participante, l'initiative a été assez efficace en ce qu'elle a permis aux organisations d'éviter le dédoublement, de discuter de logistique et, dans certains cas, de pallier la pénurie alimentaire temporaire en s'entraidant. Cette initiative n'a cependant pas mené à des discussions de stratégie. Elle est donc restée axée sur une approche traditionnelle de l'aide alimentaire, avec toutes ses limitations inhérentes[20].

Selon un rapport préparé par le groupe de mise en œuvre de politiques de rechange (Dgap), les programmes d'aide alimentaire à l'apogée de la période militaire nourrissaient de 600 000 à un million de personnes par jour. D'autres chiffres estimatifs sont encore plus élevés. Cela représente quelque 10 pour cent de la population totale dans un pays où plus de 60 pour cent des gens dépendent de l'agriculture ou d'activités liées à celle-ci pour la survie économique.

Expériences sur place : Perspectives de la société civile

La pénurie alimentaire n'est pas nouvelle à Haïti. Cependant, les stratégies de prise en charge ont changé avec le temps. Depuis son indépendance de la France en 1804, Haïti a confronté des pénuries périodiques à la suite de la sécheresse, de l'inondation et d'autres désastres naturels. Jusqu'aux années 1950, la réaction à de telles pénuries était fondée sur la mobilisation des ressources nationales et la

solidarité régionale parmi les collectivités. Lors d'années plus récentes, cependant, des désastres naturels joints à une dégradation environnementale, à une pression démographique, au manque d'investissement de l'État dans l'agriculture et l'infrastructure, ainsi que l'exploitation de la population rurale démunie se sont réunis pour diminuer cette capacité et saper la solidarité des collectivités.

La première expérience qu'a connue Haïti de l'aide alimentaire traditionnelle a été l'effort de secours international qui a suivi l'ouragan Hazel au début des années 1950. À l'exception d'un hiatus pendant les années Duvalier dans les années 1960, les organisations internationales ont depuis établi une grande variété de programmes de distribution alimentaire à Haïti.

La première organisation internationale qui a élaboré un programme permanent d'aide alimentaire a été CARE, opérant dans le Nord-Ouest d'Haïti en réaction à la pénurie alimentaire qui avait suivi une sécheresse prolongée en 1975-1977. L'exemple de CARE a été suivi par d'autres organisations internationales qui ont plus tard établi des bureaux permanents à Haïti. Après la chute du régime Duvalier en 1986, l'aide alimentaire a continué à jouer un rôle important dans l'aide officielle au développement. Durant cette période, l'aide alimentaire a le plus souvent servi dans les programmes d'alimentation scolaire ou dans les projets de travail rémunéré en vivres conçus par les donateurs pour créer des emplois à court terme, injecter des capitaux parmi des secteurs pauvres de la population haïtienne et construire ou réparer les infrastructures dans les collectivités.

Avant le coup d'État, il y avait déjà une critique publique des programmes d'aide alimentaire et de leur incidence défavorable sur les capacités de production, les modalités de la consommation et les organisations communautaires sur place ainsi que sur l'image que les bénéficiaires avaient d'eux-mêmes. Ces critiques portaient essentiellement sur les schémas traditionnels de distribution alimentaire et le travail rémunéré en vivres qui étaient assimilés à la corvée (une forme de conscription ou de travail en groupe, instituée par le Corps des fusiliers-marins des É.-U. pendant l'occupation américaine d'Haïti de 1915 à 1934, considérée comme un prélèvement fiscal indirect imposé sur la paysannerie rurale)[21].

L'aide alimentaire était souvent étiquetée *manje sinistre*, signifiant nourriture d'une qualité inadmissible fournie aux victimes de désastres naturels. Elle est ainsi liée à une perception de représailles et de perte de dignité. S'ajouter à cela la manière dont les programmes étaient organisés et mis en œuvre, avec peu ou prou de participation communautaire. Cette idée a été en outre exacerbée par la perception que l'on se faisait de l'aide alimentaire qui était appelée à Haïti le "plan américain", composante d'une politique néo-libérale de développement. Cette politique promue par l'USAID et d'autres donateurs, visait à déplacer l'économie haïtienne de la production agricole axée sur la consommation locale vers une économie essentiellement basée sur l'agriculture exportatrice et les usines de montage à l'étranger. L'aide alimentaire était ainsi considérée comme un outil visant à encourager les agriculteurs ruraux à accepter des emplois à court terme pour des travaux à fort coefficient de main-d'œuvre au titre d'un programme de

travail rémunéré en vivres plutôt que de continuer à cultiver de petites surface de terre. Cette politique était aussi renforcée par un manque concomitant d'investissement dans l'agriculture[22].

Cette perception négative de l'aide alimentaire était telle, qu'en 1986-1987, des associations paysannes à Jean Rabel, une région du Nord-Ouest, ont refusé toute forme d'aide alimentaire et de travail rémunéré en vivres, à l'exception des programmes alimentaires destinés aux écoles scolaire pour lesquels elles demandèrent que seuls des produits alimentaires locaux soient consommés. Les critiques portaient aussi sur le détournement d'aliments et son incidence sur les destinataires visés. Parmi les exemples à ce propos, il a été question de "marges bénéficiaires ". Ainsi, un sac de farine donné pour distribution peut finir par coûter aux destinataires visés l'équivalent de cinquante dollars américains compte tenu du bénéfice revenant aux divers intermédiaires qui ont participé à la transaction. Dans de tels cas, les pauvres peuvent finir par payer davantage que les riches. En d'autres cas, les pauvres n'avaient tout simplement pas accès aux aliments[23]. Il fallait aussi tenir compte des pots-de-vin et de la corruption associés à l'aide alimentaire. L'accès à l'aide alimentaire devenait un privilège et ceux qui avaient le pouvoir d'accorder cet accès s'en servaient à leur avantage financier.

À la lumière de ces critiques, il y a eu plusieurs efforts pendant les années 1980 en vue de mettre au point des programmes différents d'aide alimentaire. Il faut reconnaître, par ailleurs, qu'il y *avait* un déficit alimentaire dans certaines parties du pays. Une initiative prise par la Coopération haïtiano-néerlandaise (COHAN), une ONG haïtienne, avait pour mission d'acheter des produits alimentaires sur place pour encourager la production locale et garantir que les denrées alimentaires seraient compatibles aux habitudes alimentaires des destinataires visés. Malheureusement, il a été mis fin à ce programme pilote de deux ans, très prometteur, à cause d'un changement parmi les priorités des donateurs et d'un manque d'intérêt chez d'autres donateurs européens s'occupant d'aide humanitaire.

Cette analyse donne un aperçu du cadre général de référence utilisé pour évaluer la pertinence et la justesse des programmes d'aide alimentaire à Haïti. Cependant, l'aide alimentaire à la suite du coup d'État a pris d'autres dimensions quant à la quantité même de l'aide alimentaire et de la rareté des ressources pour défrayer des projets aux fins du développement à plus long terme. De plus, le contexte politique ne faisait qu'augmenter le risque que l'aide alimentaire soit utilisée pour concentrer le pouvoir chez quelques-uns.

La quête de solutions de rechange : sécurité alimentaire et renforcement des capacités

Étant donné le déficit alimentaire à la suite du coup d'État et les critiques répandues de l'aide alimentaire traditionnelle, quelques ONG nationales et internationales ont essayé de mettre en œuvre d'autres programmes d'aide

alimentaire. Tout en répondant à des besoins humanitaires urgents, ces nouveaux programmes viseraient aussi à lier secours d'urgence et développement à plus long terme. Pour ces quelques organisations, le but était de mettre sur pied des programmes susceptibles de réaliser trois objectifs et de répondre à des critères de développement sous-jacent. Ils amélioreraient la nutrition de groupes vulnérables d'une façon opportune et appropriée, respectueuse de la dignité humaine. Ils contribueraient à accroître la production nationale en stimulant celle de la récolte sur place et en assurant son achat. Ils contribueraient aussi à renforcer la capacité locale en faisant participer des collectivités au processus et en leur fournissant les moyens d'assumer la responsabilité en ce qui a trait à la planification, la mise en œuvre et le contrôle.

Il n'était pas question pour ces organisations de se concentrer sur les besoins d'urgence à court terme et d'ignorer l'incidence à plus long terme sur le développement. Le défi était de lier les deux d'une manière telle que la première activité puisse préparer le terrain à la seconde.

Même si plusieurs projets du même type étaient mis sur pied par des organisations de la société civile pendant cette période[24], la section suivante se concentre sur un seul. Il s'agissait d'un projet à long terme en réaction à ce qui était perçu comme une crise politique susceptible de traîner longtemps. Il avait été mis au point par le personnel haïtien d'une ONG internationale travaillant étroitement avec des partenaires dans la collectivité.

Centre canadien d'étude et de la coopération internationale : Une production sur place pour la sécurité alimentaire

Le Centre canadien d'étude et de la coopération internationale (CECI) est une ONG canadienne qui œuvre à Haïti depuis la fin des années 1970. Il y renforce le développement rural par des projets qui favorisent la promotion de la production agricole et la formation de groupe[25]. Le personnel du CECI est composé d'expatriés et bénévoles canadiens et d'Haïtiens. Subventionné presque exclusivement par un mécanisme bilatéral de l'Agence canadienne de développement international (ACDI), le CECI a mis en œuvre des projets en diverses parties du pays, se concentrant tout particulièrement sur l'Artibonite, le Nord-Est et le Sud-Ouest.

En octobre 1991, après le coup d'État et l'adoption de sanctions par l'Organisation des États américains (OÉA) contre le régime de facto, le gouvernement canadien avait demandé le rapatriement de tous les Canadiens travaillant à Haïti et rogné toute aide internationale à l'exception des secours humanitaires et ce, jusqu'à la levée des sanctions[26]. Au cours des deux mois suivants, tout le personnel expatrié du CECI partait, ne laissant que le personnel haïtien pour assurer la supervision du matériel et les activités continues limitées susceptibles de se produire. Bien qu'il se soit fait demander de mettre fin à toutes les activités sur place, le personnel professionnel haïtien a décidé de préserver une

présence minimum afin de poursuivre le travail aux côtés de ses partenaires dans la collectivité. En mars 1992, cependant, il apparaissait que la situation politique ne serait pas résolue rapidement et, placé devant le choix de mettre un terme à toutes les opérations ou de définir une autre stratégie, le CECI a opté pour cette dernière possibilité.

Ce choix n'était pas facile. En tant qu'organisation travaillant sur des questions de développement et de production agricole, le CECI n'avait aucune expérience antérieure de l'aide humanitaire et avait une opinion critique de ce genre d'intervention. Le personnel professionnel haïtien, des agronomes pour la plupart, faisait aussi d'importantes réserves sur une telle modification des programmes. Le personnel voyait plusieurs problèmes à l'aide alimentaire traditionnelle : concurrence injuste entre les denrées alimentaires importées et la production locale entraînant une chute des prix et privant les agriculteurs sur place de leur capital. Il était aussi question de la mauvaise qualité des aliments importés (dumping), du risque de démobilisation et, dans certains cas, de dissolution d'organisations locales, en plus des difficultés de gestion de l'aide alimentaire pour éviter le vol et assurer que l'aide alimentaire parviendra aux destinataires visés. À la lumière de ces réserves, le CECI a entrepris de définir les paramètres généraux d'un programme d'aide alimentaire de rechange basé partiellement sur l'achat de produits alimentaires sur place.

L'hypothèse sous-jacente était que certains types d'aliments locaux pourraient s'acheter et se distribuer à des secteurs vulnérables de la population. Malgré le déficit alimentaire global du pays, il y avait des îlots de surplus de production qui ne pouvaient être mis en marché. En outre, une proportion des produits céréaliers estimée à 25 pour cent avait été perdue après la récolte. Le personnel haïtien du CECI a donc effectué une étude pour déterminer les zones de production pour les produits céréaliers, les quantités produites, les cycles de récoltes, et les circuits de mise en marché. Cela lui a donné l'occasion de confirmer son hypothèse et de définir un programme tenant compte des limites de l'aide humanitaire sans toutefois renoncer à son engagement visant à promouvoir le développement et à renforcer les capacités locales.

Le projet a été soumis au Centre d'aide alimentaire de l'ACDI aux fins d'étude. Malgré des réserves au départ sur le financement d'un programme fondé sur l'achat de produits alimentaires locaux et après plusieurs mois de négociations difficiles, l'ACDI a convenu de subventionner le programme pour une période initiale de sept mois. C'est ainsi, qu'en septembre 1992, le CECI a entamé son programme d'aide humanitaire ou PAH.

Le programme s'articulait autour de trois grands thèmes : la disponibilité des denrées alimentaires de base, la transformation des produits céréaliers et la distribution alimentaire. Les denrées de base provenaient de deux sources : des aliments importés du Canada qui représentaient environ 20 pour cent de la quantité totale et 50 pour cent du coût (surtout à cause du prix relativement élevé

de l'huile comestible), et la production sur place qui représentait 80 pour cent de la quantité totale et 50 pour cent du coût.

Le CECI avait déterminé que les produits céréaliers (maïs, millet, riz) et les fèves seraient achetées sur place. Afin d'établir un prix de référence pour ces denrées, le CECI a lancé un processus d'appel d'offres destiné aux producteurs et fournisseurs locaux. Plusieurs entreprises du secteur privé avaient répondu à l'appel d'offres et le CECI établissait un prix de base qui était devenu la référence pour une denrée donnée.

Afin d'éviter que la provision de denrées locales ne soit monopolisée par des entreprises du secteur privé pour permettre aux petites associations paysannes de participer activement, le CECI avait convenu de verser de 15 à 17 pour cent de plus que le prix de référence aux organisations du secteur social (associations paysannes, coopératives et *groupement*)[27]. La décision de diversifier la disponibilité des denrées alimentaires en favorisant de plus petits contrats avec un plus grand groupe de fournisseurs a diminué aussi le risque et la possibilité de distorsions du marché local de même qu'une augmentation du prix ou une pénurie temporaire d'une denrée particulière.

Afin de faciliter la participation de la collectivité au programme et assurer que l'opération rapporte un bénéfice aux partenaires sur place, le personnel du CECI a œuvré avec des associations paysannes et autres petits groupes de producteurs, leur montrant comment déterminer leur coût de production et faire une analyse coûts-avantages. En outre, des agronomes ont collaboré afin de les aider à améliorer les processus de production. Le CECI avait décidé aussi de travailler avec *Madam Sara*, des commerçantes qui achètent des denrées alimentaires dans les villages pour les revendre dans la capitale. En choisissant d'inclure des femmes du marché dans la chaîne d'approvisionnement, le CECI a renforcé encore davantage la production et les circuits de mise en marché traditionnels à Haïti.

Les relations étaient régies par des contrats qui stipulaient clairement les droits et obligations de chaque partie. Des peines étaient prévues pour les retards de production et d'achat. Ainsi, les denrées alimentaires étaient-ils achetés de trois types de fournisseurs : entreprises du secteur privé qui fournissaient environ 50 pour cent du total, associations paysannes (45 pour cent) et femmes du secteur non structuré du marché (5 pour cent).

Les produits céréaliers étaient achetés en vrac pour garantir la qualité et augmenter l'investissement dans la capacité de production céréalière sur place. En raison de l'embargo et de la stagnation de l'économie locale, les moulins du secteur privé travaillaient bien en dessous de leur capacité ou s'étaient complètement arrêtés. Ce système donnait au secteur privé l'occasion dont il avait besoin : faire travailler à nouveau les moulins. Un processus d'appel d'offres avait été lancé pour établir un prix de référence et des contrats ont été ensuite signés avec nombre de propriétaires de petits moulins et un propriétaire de moulin du secteur social. Le CECI a dépêché des techniciens pour travailler dans les moulins afin d'assurer la qualité. Cette aide technique a permis aux propriétaires

d'améliorer leur exploitation et leur produit. Les meuniers étaient en mesure d'embaucher à nouveau du personnel, de réinvestir dans le matériel et, dans certains cas, d'étendre leur activité. Un avantage intéressant et inattendu a consisté en ce que des sous-produits tels que la paille ont servi dans la préparation de l'alimentation animale, ce qui était devenu coûteux et rare à la suite du coup d'État. De plus, cela a permis indirectement de maintenir la production de bétail pour les groupes paysans qui avaient accès à cette alimentation animale.

Lors d'une entrevue, le propriétaire d'un moulin privé a confirmé que le concours du CECI lui avait permis de développer son entreprise et de passer d'une approche artisanale à une exploitation professionnelle. Grâce à ses contacts avec le CECI et à l'influence de ce dernier, il a pu obtenir du secteur bancaire des fonds pour mieux financer son exploitation et son matériel. Huit ans plus tard, il travaillait toujours et avait un des moulins les plus efficients de Port-au-Prince. Il travaille encore avec le CECI et continue de fournir des services au secteur social. Selon le personnel du CECI, une association paysanne qui exploite un moulin a aussi réussi à consolider son exploitation et à améliorer son matériel. Ce moulin est toujours exploité, fournissant des services aux membres de l'association et à d'autres groupes de producteurs dans la région.

Pour assurer la distribution alimentaire aux soixante mille bénéficiaires du programme, le CECI a décidé de travailler exclusivement avec des camionneurs qui transportaient déjà des passagers et des marchandises de la capitale aux régions rurales. Le personnel du CECI a consulté les bénéficiaires, leur demandant d'identifier les camionneurs qu'ils considéraient dignes de confiance et ayant un sens des responsabilités. Cette approche présentait un contraste accusé avec la stratégie prédominante utilisée par les ONG, basée sur l'établissement et l'entretien de leur propre parc de camions et de leurs chauffeurs.

Des contrats ont été conclus avec dix camionneurs pour la livraison d'aliments à diverses écoles, centres médicaux et hôpitaux. Les contrats stipulaient que le paiement serait fonction de la quantité livrée et compte tenu de l'horaire convenu. Selon le directeur du CECI, après plus deux ans et demi d'activité, il n'y a eu que deux cas de vol pendant le transport des produits. Dans chaque cas, le chauffeur a été identifié, obligé de payer pour les produits et rayé de la liste des chauffeurs.

Le CECI a aussi travaillé avec des collectivités sur place pour créer des structures de gestion et de supervision participatives afin de mieux garantir l'intégrité du système de distribution. Les comités de gestion se composaient de directeurs d'écoles, de parents et d'écoliers. Il leur incombait de contrôler les livraisons et de faire en sorte que les aliments soient disponibles aux enfants au titre du programme de distribution alimentaire. Le CECI a dispensé une formation sur les techniques de base en gestion et en compte rendu de rapports. Cela a donné l'occasion aux comités de préparer des rapports mensuels sur l'évolution du programme. Ils étaient aussi chargés de "responsabiliser" les gens tout en étant un interlocuteur légitime du CECI. Les aliments étaient cuits sur les lieux dans divers endroits. De plus, le CECI a octroyé une assistance financière à ceux qui n'avaient

pas d'installations de cuisine. Des ententes ont été conclues avec des artisans sur place en vue de fabriquer de plus grands fourneaux et marmites. Cela constituait une contribution de plus à l'économie locale.

Le CECI a aussi établi un système de contrôle en mettant à l'œuvre du personnel professionnel supérieur haïtien (agronomes, travailleurs sociaux et ingénieurs ruraux). Ils avaient la responsabilité de zones particulières et travaillaient avec des groupes de producteurs locaux, les aidant à déterminer et à résoudre des problèmes de production. Des visites mensuelles à tous les bénéficiaires étaient organisées afin d'assurer que les opérations progressaient normalement.

Des rapports mensuels étaient préparés à l'intention de la centrale du CECI à Port-au-Prince. Un examen de ces rapports démontre le calibre général des employés, leurs efforts dépassant les attentes auxquelles on pourrait s'attendre au titre d'un programme d'aide humanitaire. Un des superviseurs du programme, un agronome, a déclaré que pour mettre un frein à la corruption et aux pots-de-vin, le contrôle de la distribution était la priorité, mais que les agents sur place consacraient aussi du temps pour mobiliser les petits producteurs. Ils travaillaient avec les organisations sur place en vue d'établir les coûts de production, de résoudre les problèmes tout en aidant à la planification de la production et au renforcement du développement organisationnel et les structures de gestion.

Incidence du programme

Le PAH est allé plus loin que la majorité des programmes humanitaires traditionnels qui visent à atténuer des problèmes mais qui, par définition, n'abordent pas les questions de développement à plus long terme. Le programme du CECI a eu des incidences tangibles dans les sphères économique, sociale et au sein des organisations. Une évaluation à l'externe effectuée par des conseillers de l'ACDI étudiant toute l'aide humanitaire canadienne durant la période suivant le coup d'État a conclu que le PAH, du fait de la combinaison de conditions liées à l'aide humanitaire et d'un savoir-faire en matière de développement agricole, avait adopté une approche supérieure par sa conception et sa mise en oeuvre[28].

C'est au niveau économique que le programme a peut-être été le plus visible et le plus réussi. Au cours de ces trente mois d'activité, le CECI a injecté plus de trois millions de dollars canadiens (2,25 millions de dollars américains) dans l'économie haïtienne grâce à l'achat de produits alimentaires et services sur place. Environ 1,2 millions de dollars canadiens en produits céréaliers ont été achetés des producteurs. En leur fournissant un accès garanti au marché, le CECI a favorisé l'investissement et la production. Il ressort des évaluations que les associations paysannes participant au programme ont accru la surface cultivée ainsi que la production en utilisant un apport agricole, des semences et des outils améliorés.

Quelque cinq cent mille dollars canadiens ont été dépensés pour la transformation des produits céréaliers de base. Cela a permis aux meuniers, dans les secteurs privé et social, d'affermir ou d'étendre leurs entreprises. Tout au long

de la mise en œuvre du programme, deux nouveaux moulins ont été construits, des moulins existants ont été améliorés et d'autres ont pu fonctionner à pleine capacité. Les nouveaux investissements résultant du programme ont été évalués à environ trois cent mille dollars canadiens. En outre, les entrepreneurs ont pu obtenir des banques des prêts sur la base de leurs ventes garanties. Pour certains de ces nouveaux entrepreneurs, c'était la première fois qu'ils réussissaient à tirer parti du secteur formel des établissements bancaires.

Des sous-produits de céréales ont été utilisés pour préparer l'alimentation animale fournissant aux petits producteurs un produit 15 pour cent moins cher que les aliments utilisés auparavant pour les bêtes, quand il y en avait. Cela a donné l'occasion aux petits producteurs de maintenir un cheptel et de préserver ce qui constituait une importante source de capital et d'économie dans les communautés rurales. Plus de cinq cent mille dollars canadiens ont été dépensés dans les moyens de transports grâce aux contrats conclus avec les camionneurs sur place leur permettant de travailler après le coup d'État et à assurer le transport des marchandises et des gens dans les régions rurales.

Grâce à ce programme, des aliments ont été distribués à plus de soixante mille bénéficiaires visés au pire de la crise. Outre cet aspect et son incidence sur les niveaux nutritifs du régime alimentaire des bénéficiaires, le programme a eu d'autres retombées tout aussi sinon plus importantes. Bénéficiaires et producteurs précisaient que des aliments haïtiens étaient utilisés pour nourrir des Haïtiens. C'était là une source de fierté à la lumière de la tradition prédominante du *manje sinistre*. Dans un pays trop souvent catégorisé comme parmi les plus pauvres, démontrer une capacité locale devrait être au cœur des initiatives de l'aide humanitaire et du développement. Intentionnellement ou non, le projet s'est aussi inspiré des modèles de solidarité traditionnelle qui avaient caractérisé la réaction d'Haïti à la pénurie alimentaire par le passé. Le programme a donné l'occasion a plusieurs associations paysannes de continuer à fonctionner et à mener à bien des activités productives pour leurs membres, leurs familles et la collectivité. L'expérience a renforcé les capacités des institutions sur place en leur donnant la possibilité de développer leurs compétences en gestion et de négocier avec une ONG des accords pour services rendus.

Le programme a doté le CECI d'un moyen de continuer à soutenir ses partenaires communautaires tout au long d'une période difficile alors que d'autres organisations étaient obligées de suspendre leurs activités sur le terrain. Le fait de garder le contact avec des organisations communautaires a contribué à la légitimité du CECI aux yeux de ses partenaires, jetant les fondements d'une collaboration continue. Le programme a permis au CECI de promouvoir un partenariat tripartite entre une ONG, des groupes communautaires et le secteur privé. Les liens entre les secteurs privé et social étaient novateurs et partie intrinsèque de la réussite du programme. Cet essai pilote a permis aussi d'éliminer ce qui fait souvent obstacle entre les organismes du secteur privé et le secteur des organismes sans but lucratif. Il a démontré qu'il est possible d'instaurer une forme

de partenariat responsable et réceptif avec le secteur privé tout en poursuivant des objectifs sociaux. Pour certains observateurs, cet aspect du programme était peut-être un de ses plus importants apports visant à faire réfléchir davantage sur la nature des partenariats pour le développement[29].

Le CECI a également réussi dans une grande mesure à concilier son mandat de développement aux exigences d'un programme humanitaire en cas d'urgence. L'expérience vécue par la population haïtienne et la mise en œuvre de programmes par des nationaux haïtiens, ont permis au CECI d'acquérir une expérience en aide humanitaire et de mettre au point des politiques et des outils qui pourraient à s'adapter par la suite à d'autres pays et dans d'autres circonstances.

Enfin, le rapatriement de personnel canadien, à la suite du coup d'État, a ouvert la porte à une participation haïtienne accrue aux processus de prise de décision et à la gestion de programmes. Ce qui avait été le domaine exclusif d'expatriés est devenu un espace où des professionnels haïtiens ont pu apporter une contribution importante à la conception et à la mise en œuvre d'un programme novateur.

Aux yeux de bien des observateurs, à l'intérieur et à l'extérieur de l'organisation, ce genre de programme n'aurait pas été possible en d'autres circonstances. Cela a été rendu possible en raison des facteurs suivants :

- le personnel haïtien était composé de professionnels formés et compétents,
- il s'était engagé à préserver de ce qui restait de l'infrastructure productive et des structures organisationnelles dans le pays, et à trouver une solution de rechange aux programmes d'aide humanitaire traditionnels,
- il était disposé à déployer un effort supplémentaire afin de concevoir un programme misant sur les capacités locales et favorisant une production nationale tout en se conformant aux critères des programmes d'aide humanitaire,
- il avait les connaissances pour déterminer les acteurs potentiels susceptibles de devenir des partenaires dans cette initiative et de défendre adéquatement son idée.

Un dernier facteur était certainement significatif. La majorité des professionnels haïtiens ne connaissaient pas le CECI et n'étaient pas encore pleinement intégrés à une culture organisationnelle. Ainsi ont-ils pu exprimer leur propre point de vue sans restrictions. Le fait de ne pas se conformer à des idées reçues a aussi contribué dans la mise en place de solutions de rechange.

Selon le personnel du CECI, l'expérience d'Haïti a modifié la politique et les pratiques organisationnelles du CECI dans d'autres pays, préparant le terrain à une participation accrue du personnel national à la prise de décisions. Depuis 1994-1995, il y a eu une nette augmentation des effectifs au sein du personnel national du CECI. Un plus grand nombre de ce personnel occupe des postes supérieurs où il est en mesure de prendre des décisions.

Contraintes majeures

La mise en œuvre du programme a été entravée par plusieurs facteurs qui ont eu une incidence sur sa portée et ses objectifs. Plusieurs de ces facteurs étaient corrélés et prenaient racine dans une vision de l'aide humanitaire en tant qu'activité distincte et discrète sans aucune corrélation avec les questions sur le développement à plus long terme. Dès le début, le CECI a été obligé de fonctionner compte tenu d'accords de financement à court terme de l'ACDI. Pour le donateur, un programme d'aide humanitaire est par définition à court terme, même dans les situations où il appert que le programme se poursuivra après la période définie en vertu de l'accord. Après le premier accord, qui portait sur une période sept mois, le CECI n'a jamais pu signer d'accord pour plus de douze ou quinze mois à la fois. Le résultat : beaucoup de temps a été consacré dans la rédaction de rapports et la préparation de propositions de projets pour la phase suivante, afin de réduire la possibilité d'un arrêt du programme entre chaque accord de financement

Un exemple frappant de cette approche limitée est donné par le directeur du CECI à l'époque qui a précisé que le CECI a passé une fois huit mois pour négocier un accord de financement de six mois. Ces perturbations ont eu comme conséquence d'empêcher le CECI de s'engager dans la planification à long terme. Une autre conséquence a porté sur la continuité. Dans certains cas, le CECI n'avait pas alors les fonds pour acheter des semences au moment de la récolte et les producteurs étaient obligés de chercher de leur mieux d'autres acheteurs. D'autres fois, des bénéficiaires étaient obligés de s'inscrire à d'autres programmes de distribution alimentaire parce qu'ils ne pouvaient se permettre d'attendre que le CECI reprenne ses activités[30].

Les activités du PAH ont été aussi entravées parce que le Centre d'aide alimentaire de l'ACDI fonctionnait selon une logique fondée sur des projets plutôt que sur des programmes. Cette perspective à court terme est souvent jointe à un besoin de se concentrer sur des éléments discrets plutôt que sur une approche plus complète. Le CECI a tout de même tenté de définir un programme aux aspects interdépendants susceptibles de contribuer à la réalisation d'objectifs de programme compatibles à des buts de développement. Parallèlement, son principal donateur pensait en fonction de projets, poursuivant des objectifs d'aide humanitaire sur la base de critères liés à des résultats et des incidences à court terme.

Cette différence de vision, qui se reflète dans le cycle non fonctionnel du financement était une contrainte majeure, gênant le CECI dans ses efforts visant à créer davantage de synergie entre les objectifs de l'aide humanitaire et le développement tout en prenant des engagements dépassant le cadre du cycle d'un projet. Le projet a été également entravé en raison de la différence de vision entre le CECI et le Centre d'aide alimentaire de l'ACDI. Selon un employé de l'ACDI à Haïti, le programme du CECI ressemblait à une révolution mineure, mettant au

défi le Centre afin qu'il sorte de l'espace limité et confortable de l'aide alimentaire. Le Centre d'aide alimentaire est "plus préoccupé d'aide alimentaire que de sécurité alimentaire."[31] Il appert ainsi que les objectifs poursuivis par chaque organisation étaient tout à fait différents et peut-être même incompatibles. Il est important cependant de faire remarquer que cette situation n'est pas limitée à l'aide humanitaire canadienne. Elle est représentative de pratiques organisationnelles générales : les organisations – les ONG et les gouvernements – sont hautement compartimentées, créant des obstacles arbitraires et artificiels entre l'aide humanitaire et le développement.

Ces contraintes ont par conséquent entravé la portée et l'incidence du programme. Elles ont eu un effet sur la portée en fonction de la dimension relative du programme, et une incidence sur l'action sociale et de possibles économies d'échelle. Elles ont eu un impact sur le programme de production alimentaire et les synergies qui auraient pu être établies en renforçant certains aspects ou en consolidant la capacité organisationnelle des associations sur place.

Que s'est-il passé par la suite ?

Le régime militaire a pris fin en octobre 1994 avec le retour du gouvernement constitutionnel et le départ des autorités militaires. Ce retour a été salué comme une période de reconstruction et de redressement visant à poser les fondations d'un développement durable à plus long terme. La collectivité internationale s'était engagée à soutenir un cadre de programme de reconstruction et de redressement devant servir de lignes directrices aux efforts internationaux pour le retour de la démocratie à Haïti. Malheureusement, comme beaucoup d'observateurs l'ont fait remarquer[32], le Programme de relance économique d'urgence a été défini par la collectivité internationale comme tenant très peu compte de l'apport du gouvernement haïtien. Il n'y a presque pas eu de consultation avec des organisations de la société civile haïtienne.

En 1996, le programme du CECI était parmi un des dix programmes reconnus par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) dans le monde comme ayant fait une importante contribution afin d'améliorer la sécurité alimentaire dans les pays en développement. Ces prix étaient décernés au titre de la célébration du 50e anniversaire du FAO et servaient à identifier les organisations faisant du travail novateur dans la promotion de la sécurité alimentaire et de l'autonomie.

Dans ce contexte, le CECI s'est préparé à étendre le programme d'aide humanitaire en élaborant des activités de soutien direct à la production agricole et à la formation de groupes. L'expansion du programme comprenait un apport agricole tels que semences et outils, la réfection et la construction de systèmes d'irrigation à petite échelle et la gestion collective ou la remise à neuf de silos et de plates-formes d'essorage du grain. Ces plans visaient à décentraliser encore plus le programme en donnant davantage de place à la production des petits producteurs et en décentralisant les activités de mouture afin de financer les

régions rurales et faciliter un contrôle accru des phases de la production par les petits agriculteurs.

Mais l'ACDI avait décidé autrement. Le CECI ne pourrait plus recevoir de fonds pour acheter des denrées sur place. En règle générale, 90 pour cent des aliments distribués au titre de programmes canadiens d'aide humanitaire doivent être d'origine canadienne. Une exception avait été faite toutefois pendant la période suivant le coup d'État et le Centre d'aide alimentaire ne trouvait pas qu'il était nécessaire de continuer dans cette veine, malgré les évaluations favorables et le fait que le nouveau contexte politique à Haïti demandait l'intégration du développement à plus long terme dans les programmes[33].

Eu égard à cette décision, le CECI a entamé une longue série de négociations et a pu obtenir un accord lui permettant de vendre des denrées canadiennes sur le marché local afin de générer des fonds en vue d'acheter la production agricole sur place. Le programme de monétisation était une entreprise compliquée, obligeant le CECI à effectuer des sondages afin de déterminer quels produits canadiens avaient un marché facile qui ne concurrencerait pas la production sur place. Il a fini par déterminer un éventail de produits susceptibles de revente pour la consommation de masse et générant des fonds suffisants pour défrayer les coûts du programme de base.

Ironie du sort : au moment même où le programme aurait dû pouvoir étendre ses activités et systématiser son approche, le CECI a été obligé de se livrer à une nouvelle gymnastique afin de se conformer à des exigences adaptées aux besoins du pays donateur qu'à ceux du destinataire. Le CECI a quand même réussi à concevoir une nouvelle stratégie et le programme a fonctionné de 1994 à 1999. Ce n'est qu'en 1999 que les discussions entre le CECI et l'ACDI ont repris sur les possibilités d'un programme de rechange de l'aide alimentaire sur plusieurs années afin d'appuyer explicitement la production agricole sur place, la sécurité alimentaire et les organisations locales.

Nouvelles orientations

Haïti offre un cas d'étude intéressant sur la possibilité de lier l'aide humanitaire et le renforcement des capacités. Plus important encore, il apporte la preuve du besoin de nouer de tels liens d'une manière systématique.

Haïti a été souvent décrit comme un des pays les plus pauvres du monde, tourmenté par des années d'un régime dictatorial et exploiteur. Le revenu par tête est le plus bas de la région, la répartition des revenus et le contrôle des richesses sont hautement biaisés, l'accès aux services de base est limité et l'économie formelle stagne tandis qu'il y a un secteur non structuré en pleine croissance. De plus, la dégradation environnementale a compromis les capacités de production. Ces caractéristiques, parmi bien d'autres, sont des problèmes structurels qu'il faut aborder afin de promouvoir des processus de développement durables à Haïti.

Même si cette description est vraie, il ne s'agit là que d'un tableau partiellement brossé. Il ne montre pas ce qui se passe au niveau communautaire. Les gens d'Haïti ont lutté pour développer leurs capacités aux niveaux familial, communautaire et organisationnel afin de résoudre ces problèmes. La myriade d'organisations de la société civile, d'associations traditionnelles telles que soldes et eskwads[34], des groupes de jeunesse, des organisations de femmes, des organisations de quartier, des associations paysannes et des coopératives ont mis au point des stratégies et acquis de l'expérience en essayant de résoudre leurs problèmes.

Le coup d'État de 1991 a radicalement aggravé la situation sociale et économique préexistante tout en accélérant la perte de capital et la paupérisation de la population haïtienne. La crise à Haïti était une combinaison de facteurs tant structurels inhérents à Haïti que conjoncturels et directement consécutifs au coup d'État.

En se concentrant exclusivement sur l'immédiat et en ne traitant que les aspects humanitaires et urgents d'un problème, les intervenants externes peuvent faire empirer les difficultés structurelles et saper les efforts déployés sur place en vue de changements significatifs. Autrement dit, l'action humanitaire peut miner et compromettre des possibilités de reconstruction, de redressement et de développement.

À Haïti, il y avait une possibilité d'aborder les besoins humanitaires de manière à préserver les capacités économiques, sociales et organisationnelles sur place. Mais, cela aurait exigé une décision délibérée et une volonté de la part des organisations pour mobiliser des ressources financières et humaines et, surtout, de prendre un engagement envers le programme à plus long terme.

En examinant le cas du CECI, il est clair qu'il y avait nombre de conditions préalables qui lui ont permis de mener le programme à bien[35] :

- la connaissance et la compréhension du milieu,
- l'expérience antérieure du travail en développement,
- la disponibilité d'un personnel de professionnels sur place et le transfert des responsabilités à ces professionnels,
- la volonté de nouer des relations avec des organisations partenaires sur place,
- la volonté de développer de nouveaux partenariats entre acteurs des secteurs social et privé,
- une souplesse organisationnelle et une autonomie relative au niveau régional,
- la volonté d'explorer de nouveaux paramètres et de mettre au défi celles qui existent et,
- la volonté du gouvernement canadien de s'écarter momentanément des paramètres de l'aide humanitaire traditionnelle[36].

Il est cependant clair que l'approche mise au point par le CECI n'aurait pu être généralisée à travers le pays. Elle n'aurait pu être adoptée par tous les donateurs

et tous les organismes d'exécution parce que les facteurs premiers limitant une telle approche étaient économiques et organisationnels. Les capacités limitées du pays en production agricole n'auraient pu éliminer complètement le déficit alimentaire. Néanmoins, la production locale aurait pu réduire dans une mesure importante la quantité de l'aide alimentaire importée. Ce ne sont pas toutes les associations paysannes qui ont pu reprendre la production agricole à la suite du coup d'État en raison de la répression sporadique qui a continué tout au long de ces trois ans. Les plus importantes associations paysannes sont restées des cibles pendant toute cette période et certaines régions géographiques étaient plus visées que d'autres. C'est la raison pour laquelle le nombre d'organisations partenaires était restreint.

Les facteurs extérieurs limitant l'adoption d'une telle approche étaient aussi organisationnels au niveau de la collectivité internationale et à celui du gouvernement constitutionnel. Les priorités politiques des donateurs, la culture organisationnelle et les contraintes résultant du besoin de prévoir un marché au surplus de production des donateurs, auraient aussi limité l'adoption de cette approche. Le gouvernement d'Haïti, en exil, n'a pas joué de rôle actif, peut-être n'a-t-il pas pu, dans la définition de la politique et de la pratique de l'action humanitaire.

Toutefois, malgré ces limites, l'approche du CECI aurait pu s'étendre. Il suffisait d'élargir la portée du programme (augmentation du financement) ou d'encourager d'autres organisations partenaires intéressées et capables d'adopter une approche similaire. L'approche aurait pu favoriser une réflexion critique chez le gouvernement, les donateurs et les ONG afin de donner une plus grande souplesse à leur programmation et aux questions clés telles que l'aide humanitaire et le développement, l'aide alimentaire et la sécurité alimentaire, et de trouver un équilibre entre les questions macro-économiques et les objectifs sociaux. L'expérience du CECI et de semblables initiatives auraient pu servir à mettre au point le cadre d'une politique et un programme abordant les questions humanitaires d'une façon s'accordant aux objectifs de développement. Une réflexion critique aurait pu s'articuler autour de la manière d'utiliser les instruments de l'aide alimentaire (importations directes, monétisation des importations en vue de l'achat de produits sur place et l'établissement de fonds de contrepartie) pour répondre à des besoins humanitaires, renforcer les capacités locales et commencer à jeter les fondations d'une sécurité alimentaire accrue après un conflit.

Malheureusement, cela n'a pas eu lieu. L'expérience du CECI reste toutefois riche et constructive quant à la manière de faire les choses différemment. Cependant, l'incidence du projet, si favorable qu'elle ait été, a été limitée au niveau micro-économique. Pour dépasser ce stade, des efforts concertés s'imposent de la part :

- du *gouvernement* afin de définir des principes directeurs de l'assistance humanitaire et de l'aide alimentaire comme un seul élément au sein d'une

politique d'ensemble sur la sécurité alimentaire et la production agricole et d'établir des mécanismes de contrôle permanents permettant au gouvernement d'évaluer la sécurité alimentaire[37],

- des *organisations internationales* afin de combler l'écart entre la théorie et la pratique et de concilier les impératifs politiques et économiques avec les intérêts à long terme des pays destinataires,
- des *organisations non gouvernementales*, pour rechercher connaissances et compréhension en établissant ou en renforçant des partenariats avec des acteurs sociaux et en ayant la ferme volonté de ne pas se cantonner dans l'aide humanitaire traditionnelle, mais travailler plutôt selon des modalités compatibles à des principes de développement axés sur le renforcement des capacités.

Comme les programmes sont souvent conditionnés par des décisions de politique, il importe que les décideurs et les donateurs créent un environnement où les ONG aient la marge de manœuvre nécessaire leur permettant d'élaborer des programmes renforçant les liens entre l'aide humanitaire et les processus de développement.

Les donateurs et les décideurs devraient :

- mettre au point une approche plus souple de l'aide humanitaire et s'écarter de la mentalité rigide qui a trop souvent caractérisé les programmes,
- définir les programmes en tenant davantage compte des besoins des pays destinataires plutôt que du point de vue des besoins du pays donateur,
- s'écarter de l'approche uniquement axée sur la distribution alimentaire et envisager une perspective plus large favorisant la sécurité alimentaire, diminuant du même coup la dépendance envers les produits des donateurs tout en encourageant davantage l'autonomie du pays destinataire,
- donner davantage d'importance à la compréhension du contexte et des processus sur place,
- accorder une priorité plus élevée au travail en collaboration avec les partenaires sur place, et par leur biais, élaborant conjointement des programmes et renforçant ainsi la capacité locale,
- redéfinir les échéanciers en se concentrant davantage sur les programmes et les processus plutôt que sur de projets, et
- mettre au point des mécanismes qui facilitent la coordination chez les donateurs, créant une synergie entre les divers programmes et projets.

Dans un monde où crises et urgences prennent de plus en plus d'importance, où les citoyens se sentent de plus en plus impuissants et incapables d'influencer les événements, où les ONG sont de plus en plus appelées à répondre aux situations d'urgence, il est impératif de dépasser le cadre des stratégies à court terme, orientées en fonction des symptômes[38]. Il existe un besoin de nouvelles stratégies

et orientations selon la capacité et le potentiel des populations concernées, pour leur permettre d'aller de l'objet au sujet, de la victime à l'acteur, *à la possibilité d'être*. Ce n'est qu'alors que nous pourrons espérer voir davantage de symbiose entre l'aide humanitaire et le développement et entre l'aide humanitaire et le renforcement des capacités au niveau communautaire.

Notes

1. Voir Cecile Berut, *Aide alimentaire en Haïti* (Port-au-Prince : Action internationale contre la faim et Coopération française, 1993); Laurie Richardson, *Feeding Dependency, Starving Democracy: USAID Policies in Haiti* (Boston: Grassroots International, 1997).
2. Charles Cadet donne un aperçu des problèmes structurels qu'affronte Haïti et de leur incidence sur le développement social et économique du pays dans *Crise, paupérisation et marginalisation dans l'Haïti contemporaine.* (Port-au-Prince, Fonds des Nations Unies pour l'enfance, 1996).
3. Pour une étude de Haïti au titre du projet Aide alimentaire et conflits, voir Robert Maguire et al., *Haiti Held Hostage*: International Responses to the Quest for Nationhood, 1986-1996, Occasional Paper no. 23 (Providence, R.I.: institut Watson, 1997), tout particulièrement le chapitre 2, " Military Rule". Également disponible en français.
4. Voir David Korten, *Getting to the Twenty-first Century: Voluntary Action and the Global Agenda* (West Hartford, Conn.: Kumarian Press, 1990), et Alliette Mathurin et al., *Implantation et impact des organisations non-gouvernementales* : Contexte (Haïti) (Arunga et Genève : SHSE-CIDIHCA, 1989), pour une typologie des ONG, et leurs stratégies de développement.
5. Le Conseil d'action communautaire (CAC) consistait en structures communautaires mises en place par le régime Duvalier dans le but de garder la haute main sur la population locale. Voir Maguire et al., *Haiti Held Hostage*; et Mathurin et al., *Implantation et impact des organisations non-gouvernementales.*
6. Certaines organisations, cependant, se sont aussi concentrées sur des questions socio-économiques telles que la compréhension de la nature des systèmes agricoles des paysans, les stratégies de subsistance de même que les formes traditionnelles d'organisation sociale et de solidarité. Parmi elles se trouvaient Madia Salagnac, Groupe de recherche pour le développement (GRD), ITEKA, et le Centre Papaye.
7. Pour une description des caractéristiques des organisations populaires dans les zones urbaines, voir Luc Smarth, *Les organisations populaires en Haïti : Une étude exploratoire de la zone métropolitaine de Port-au-Prince* (Port-au-Prince : CRESDIP-CIDIHCA, 1998).
8. Cette observation est développée dans l'article de Kathy Mangones, "De la Solidaridad a la Cooperación Institucionalizada", *La República Dominicana y Haiti frente al Futuro* (Saint-Domingue, République dominicaine : FLACSO Working Papers, 1998). Ce n'est pas là une faiblesse limitée à la société civile à Haïti. Elle a tendu à caractériser le développement communautaire dans le Nord et dans le Sud. Ce n'est que très récemment que les ONG et les autres organisations de la société civile ont lié protestation et dénonciation à des recommandations concrètes pour la politique et la pratique.

9. Paul Farmer, *The Uses of Haiti* (Monroe, Maine: Common Courage Press, 1994), et James Ridgeway, ed., *The Haiti Files*: Decoding the Crisis (Washington, D.C.: Essential Books, 1994), tous deux analysent la convergence d'intérêts nationaux et internationaux sous-jacents au coup d'État de septembre 1991.
10. Regroupement Inter-OPD, dans *Aide d'urgence : Diagnostic, lignes stratégiques axes d'intervention* (Port-au-Prince : Inter-OPD, 1992), a défini un programme d'aide humanitaire qui servira de lignes directrices aux organisations nationales et internationales qui s'intéressent à l'élaboration d'une approche fondée sur une perspective de développement et de renforcement de capacités locales.
11. Gretchen Berrgren et al., *Sanctions in Haiti: Crisis in Humanitarian Action* (Cambridge: Centre d'études sur la population et le développement, Harvard, 1993), et Maguire et al., *Haiti Held Hostage*, soulèvent la question et son incidence sur l'évolution subséquente de la crise politique à Haïti.
12. Cité dans Berrgren et al., *Sanctions in Haiti.*
13. Regroupement Inter-OPD, *Aide d'urgence.*
14. Comité de coordination de l'aide humanitaire, *Cadre général pour un plan d'aide humanitaire* (Port-au-Prince : Gouvernement d'Haïti, 1992).
15. Serge Picard, *Aide alimentaire : le cas d'Haïti*, Forums libres du jeudi 21 sur l'aide et sécurité alimentaires en Haïti, Port-au-Prince, 1996.
16. Entrevue avec un membre de l'Association nationale des agronomes et agro-professionnels d'Haïti (ANDAH) et un membre du Programme alternatif pour le développement en Haïti (PAPDA), coalition d'ONG et d'organisations d'éducation populaire.
17. Voir Cecile Berut, *Aide alimentaire en Haïti.*
18. Voir Cecile Berut, *Aide alimentaire en Haïti*, et Richardson, *Feeding Dependency, Starving Democracy.*
19. Cecile Berut, *Aide alimentaire en Haïti.*
20. À partir d'une conversation avec un directeur d'ONG qui a participé aux réunions de coordination.
21. Voir Mathurin et al., *Implantation et impact des organisations non-gouvernementales.* Les projets de "travail" communautaire effectuaient en fait des activités qui étaient en théorie la responsabilité de l'État et pour lesquelles l'État recevait des impôts de ses citoyens.
22. Josh Dewind et David Kinley, *Aiding Migration: The Impact of International Development Assistance on Haiti* (Boulder, Colo.: Westview Press, 1988), présente une critique intéressante et valable, quoiqu'elle date quelque peu, de ce qui était alors appelé le "Plan américain" et a été depuis appelé développement néo-libéral ou le paradigme prédominant.
23. D'après une entrevue avec le directeur d'une ONG haïtienne qui s'est occupé de programmes d'aide alimentaire dans les années 1980 et les a évalués.
24. Parmi les autres programmes "de rechange" développés pendant cette période, il y avait ceux mise en œuvre par l'Action internationale contre la faim (AICF), une ONG française, et le Groupe de technologie intermédiaire (GTIH), une ONG haïtienne.
25. L'information est tirée d'entrevues avec Carl Mondé, directeur du CECI quand ce programme a été mis en œuvre, des membres actuels ou anciens du personnel et des partenaires de programme du CECI. L'information est tirée de dossiers de programmes, y compris une évaluation à l'externe menée au nom de l'ACDI.

26. Dans le cas du CECI, les programmes ont été "gelés" fin 1991, puis rognés en 1992.
27. Les *groupements* sont des groupes de dix à quinze personnes, tenant compte des affinités et de l'homogénéité (sociale, économique et politique) des adhérents. Voir Mathurin et al., *Implantation et impact des organisations non-gouvernementales.*
28. Alain Boisvert et Henry Hunse, *Vers une aide structurante Rapport d'évaluation des programmes financés dans le cadre de l'assistance humani*taire *depuis le début de la crise haïtienne* (Hull, Québec : Agence canadienne pour le développement international [ACDI], juillet 1994), p. 39.
29. Entrevue avec Phillipe Mathieu, agronome et conseiller haïtien en développement qui a travaillé sur les questions de sécurité alimentaire et de production agricole à Haïti.
30. Entrevue avec Abraham Shepherd, agronome haïtien et ancien employé du CECI.
31. Entrevue avec un employé de l'ACDI à Port-au-Prince.
32. Lisa McGowan, *Democracy Undermined and Economic Justice Denied: Structural Adjustment and the Aid Juggernaut in Haiti* (Washington, D.C.: Development Group for Alternative Policies, 1997), et entrevue avec Phillipe Mathieu.
33. Entrevue avec du personnel de l'ACDI et entrevue avec Carl Mondé, ancien directeur du CECI à Haïti.
34. Les *soldes* sont des associations traditionnelles de prêt de solidarité alors que les *eskwads* sont l'une des nombreuses formes de groupes de travail agricole, réunissant des agriculteurs voisins pour effectuer des tâches nécessitant une main-d'œuvre nombreuse telles que des activités de récolte et de plantation.
35. Voir Ian Smillie, *Relief and Development: The Struggle for Synergy, Occasional Paper* no. 33 (Providence, R.I.: Watson Institute for International Studies, 1998), sur les facteurs qui entravent ou facilitent les liens entre l'aide de secours et le développement.
36. Pour certains observateurs, cette réaction était conforme à la position adoptée par le gouvernement canadien contre le coup d'État et le régime de facto de même qu'à l'appui de la démocratie à Haïti. D'autres, comme Phillipe Mathieu, l'attribuent à des facteurs macro-économiques.
37. En 1998, le gouvernement haïtien établissait la Commission nationale intersectorielle de sécurité alimentaire (CNISA) avec ce mandat spécifique. Malheureusement, une analyse de l'organisation et comment l'aide alimentaire a changé à la suite de la création de la CNISA dépasse le cadre du présent chapitre. Selon certains agronomes, cependant, la gestion par le gouvernement haïtien de la sécheresse de 1997 dans le Nord-Ouest, gestion se fondant sur un cadre de politique préliminaire, donnerait à penser que certaines modifications ont été apportées à la manière dont l'aide alimentaire s'est faite.
38. Voir Korten, *Getting to the Twenty-first Century.*

Chapitre 4

La reconstruction des capacités locales au Mozambique

Le système national de santé et la société civile

STEPHEN C. LUBKEMANN

Un peuple ne peut participer que s'il a l'occasion de formuler son programme qui est la raison de sa participation, et trouver un moyen par lequel il puisse exprimer et réaliser son programme.
—Saul Alinsky

Le présent chapitre envisage quelques-uns des défis que recèle le renforcement de la capacité sur place dans le secteur de la santé au Mozambique entre 1990 et 1997, période qui a commencé avec les deux dernières années d'une longue guerre civile, la reconstruction lors de l'intervalle qui a immédiatement suivi la situation d'urgence et la transition vers le développement à plus long terme. Dans ce chapitre, l'examen du renforcement des capacités se fait en deux sens distincts, mais dont les rapports ne sont pas moins d'une importance critique.

En un sens restreint, il examine la collaboration des acteurs internationaux (donateurs et organismes d'opérations et des acteurs nationaux (le ministère de la Santé en particulier) en vue de la reconstruction des capacités de prestation de service du secteur moderne de la santé pendant les années d'après-guerre. Pendant la guerre, la couverture du secteur de la santé dans tout le pays s'était atrophiée et le système s'est effrité à tous les niveaux. Le chapitre porte aussi sur la comparaison entre diverses approches en vue de réaliser la décentralisation et la responsabilisation technique à un niveau infranational.

Tout au long du processus, plusieurs questions sont soulevées : peut-on développer les capacités locales du secteur moderne de la santé sans recourir aussi au développement des capacités nationales qui viennent à l'appui ? Quelles sont

les conséquences potentielles de la reconstruction de capacités sur place qui ne peuvent durer en raison des conditions prévalant au niveau national ? Quels projets et cadre de planification sont les plus efficaces pour répondre aux défis de la reconstruction après une situation d'urgence ?

Ensuite, le chapitre examine comment l'aide étrangère dans le secteur de la santé a contribué au renforcement d'un sens quelque peu différent et plus élargi de la capacité locale, c'est-à-dire la capacité de la société civile. Cette question est étudiée à la lumière de l'expérience du Mozambique au long de son histoire quant aux relations établies avec l'État central et les formes locales de vie associative. Les politiques du gouvernement colonial et post colonial ont empêché l'émergence d'organisations non gouvernementales jusqu'après la fin de la guerre civile. Une longue histoire d'intervention étatique sévère avait créé une culture politique où le désengagement était la stratégie principale quand il s'agissait de

traiter avec le gouvernement central. La vie associative locale s'était souvent manifestée pour servir ces stratégies de désengagement.

Par conséquent, l'histoire du pays exige de prendre soigneusement en considération ce que signifie la société civile (bien plus qu'une simple vie associative), et quelles sont les actions préalables qui doivent être mises en place pour que la société civile existe. Par ailleurs, le chapitre étudie une question paradoxale. Faut-il ignorer la capacité du gouvernement qui, tout au long de son histoire a bénéficié de peu de légitimité auprès de la population ou tenter d'abord de renforcer sa légitimité puis promouvoir une force communautaire indépendante pour en assurer la viabilité ?

Enfin, le présent chapitre examine aussi comment le développement des services publics viables sur place (première forme de capacité locale) peut contribuer à passer d'une culture politique qui privilégie le désengagement à une autre qui cherche une participation constructive (une deuxième forme de capacité locale). Le chapitre passe également en revue l'aide fournie dans des secteurs à grande demande publique comme la santé moderne, et comment elle peut présenter une bonne occasion de rendre légitime la présence de l'État.

Quels changements faut-il encourager au sein du gouvernement central pour favoriser la participation locale en vue de dégager un espace où puisse fleurir la société civile ? Quelles sont les conséquences du renforcement de la présence du service public national et de la capacité à un niveau local sans la consolidation de vieux systèmes centralisés du gouvernement et sans décourager la prise de décisions au sein de la vie associative locale ?

Le chapitre cherche à savoir si l'aide étrangère au secteur de la santé au Mozambique a permis d'accroître l'aptitude des principaux intervenants à entrer dans l'arène politique et le système socio-économique conformément à leurs intérêts et à y laisser leur marque, et comment cela s'est produit, le cas échéant[1].

Historique

La guerre civile du Mozambique

Le Mozambique a acquit son indépendance du Portugal en 1975, après plus d'une décennie d'une lutte contre menée par le Front de libération du Mozambique (FRELIMO) contre le régime colonial. À cette époque, les Portugais avaient transmis le pouvoir au Front de libération du Mozambique, le reconnaissant pour le seul représentant légitime du peuple mozambicain. Peu après, le Front de libération du Mozambique fermait la frontière du Mozambique et de la Rhodésie en appui à l'Armée de libération nationale africaine du Zimbabwe (ZANLA), dirigée par Robert Mugabe, dans sa lutte contre le régime de ségrégation du chef rhodésien Ian Smith. Le régime Smith avait recruté des dissidents politiques mozambicains pour établir un mouvement militaire. Ce mouvement a soutenu les efforts rhodésiens contre des guérilleros de l'Armée de

libération nationale africaine du Zimbabwe basée au Mozambique et l'a aidé à déstabiliser le Mozambique sur les plans politique et économique. Ce mouvement militaire a été plus tard connu sous le nom de Résistance nationale mozambicaine ou RENAMO (sigle pour cet énoncé en portugais). Quand le régime Smith a capitulé en 1980, le régime de ségrégation de l'Afrique-du-Sud avait pris la relève comme parrain de la Résistance nationale mozambicaine.

Le soutien de l'étranger restait vital pour la Résistance nationale mozambicaine et a fort influencé sa stratégie ainsi que ses opérations tout au long de la guerre. Cependant, les politiques de "sédentarisation en villages" du FRELIMO (obligeant les populations rurales à vivre dans des villages), sa mainmise centralisée sur le commerce et l'agriculture ainsi que ses mesures dominantes à l'encontre des institutions sociales traditionnelles, combinées à un déclin économique pendant les premières années de la guerre civile (1979-1982), avaient également alimenté l'opposition populaire au Front de libération du Mozambique parmi des segments de la population dans certaines régions, rurales en particulier[2]. Au milieu des années 1980, une action qui était tout d'abord localisée dans la province de Manica s'est déclenchée en une guerre civile dans tout le pays.

En règle générale, au milieu des années 1980, un modèle s'était instauré. Les forces gouvernementales (FRELIMO) contrôlaient les régions urbaines majeures et quelques capitales au niveau du district alors que de nombreuses zones rurales tombaient militairement sous l'influence de la Résistance nationale mozambicaine. Avec l'aide de troupes du Zimbabwe et de la Tanzanie, le Front de libération du Mozambique tenait d'une poignée de fer plusieurs corridors vitaux de transport et de communications. Pendant la guerre, la plupart des Mozambicains des zones rurales avaient été déplacés. Ils s'étaient enfuis vers des villes fortifiées du Mozambique, dans des régions broussailleuses éloignées sous l'influence de la Résistance nationale mozambicaine ou par delà les frontières au Zimbabwe, au Malawi ou en Afrique-du-Sud. La méfiance populaire envers le pouvoir centralisé, déjà un héritage du colonialisme portugais, a été encore aggravée par les politiques du Front de libération du Mozambique et de la Résistance nationale mozambicaine visant à garder la haute main sur les colonies de peuplement pendant la guerre.

Les effets de la guerre sur le secteur santé

Peu après l'indépendance, dans le cadre d'une importante vague de nationalisation décrétée par le Front de libération du Mozambique peu après l'indépendance, tous les services de santé devenaient la responsabilité exclusive du secteur public. La planification et la direction centrales des soins de santé primaires ont donc constitué le cœur de la politique nationale en matière de santé. Pendant les années qui ont précédé la propagation du conflit à tout le pays (1975-1982), le secteur de la santé avait été une des plus importantes réussites du gouvernement du Mozambique après la fin du régime colonial. Pendant cette

période, le nombre de postes sanitaires avait été multiplié par quatre, diminuant ainsi le nombre d'habitants par unité sanitaire, passant de 26 000 à 10 000. En outre, des campagnes nationales modèles de vaccination avaient été effectuées[3].

Cependant, l'expansion de la guerre civile a fini par paralyser les services publics. La Résistance nationale mozambicaine visait surtout la destruction de l'infrastructure des services publics (chemins, administration, communications, écoles, et postes sanitaires) et avait pour cible le personnel des services publics, y compris maîtres d'école et travailleurs sanitaires. Sous cette pression débilitante et compte tenu de l'affectation d'une partie croissante du budget national aux dépenses militaires, le secteur moderne de la santé du Mozambique s'est rapidement atrophié. Le manque de fonds a été encore aggravé par l'imposition d'un ajustement structurel en 1987[4]. En 1992, l'infrastructure sanitaire rurale n'existait presque plus. Tout ce qui restait comme installations sanitaires et personnel surexploités, se trouvaient dans les agglomérations plus peuplées.

L'intensité et la durée de la guerre ont également eu un effet radical sur la capacité, la structure et la culture de gestion du système national de la santé. Tout au long de la guerre, le secteur de la santé a dépendu de plus en plus d'une aide extérieure croissante acheminée dans une grande mesure par des ONG étrangères dont le nombre progressait rapidement. Ayant très peu d'information sur le nombre de projets qui se multipliaient, les donateurs ont traité des programmes particuliers, comme celui des produits pharmaceutiques, sans tenir compte d'autres préoccupations relatives au système de santé. Une pléthore de projets à court terme et sur place a proliféré sans relever d'un plan d'ensemble. Le secteur de la santé était devenu de plus en plus fragmenté, à la verticale. À la fin de la guerre, Joaquim Durao et Enrico Pavignani décrivent une situation où "les autorités sanitaires mozambicaines étaient souvent réduites à l'état de destinataire passif ou même de spectateur des secours et du relèvement[5]".

Renforcement des capacités locales au sein du système national de la santé

Relance des programmes d'après-guerre dans le secteur de la santé

Au cours de 1991 et de 1992, tandis que les négociations de paix progressaient et que les perspectives de résolution de conflits étaient prometteuses, le ministère de la Santé du Mozambique entreprenait un examen complet de ses politiques et formulait un cadre de travail en vue de la reconstruction et du développement[6]. Ce plan, préparé sur consultation de la Banque mondiale (en sus d'un prêt majeur pour la reconstruction) et lancé formellement en 1992, visait à établir la restauration du système national de la santé à son niveau de 1980. Cette action avait comme objectif clé la reconstruction de l'infrastructure matérielle, la

prolongation des services des régions urbaines aux zones rurales, insuffisamment desservies et les plus durement touchées par la guerre. Cela comportait également le maintien des soins de santé primaires, le perfectionnement des ressources humaines et la décentralisation des systèmes de gestion.

La décentralisation en particulier devait jouer un rôle clé dans ce plan. La politique de décentralisation était clairement énoncée dans le cadre de la politique plus générale de décentralisation de toute l'administration étatique censée accompagner la réforme démocratique et la réouverture d'un espace pour l'entreprise privée, au titre d'une mesure visant à s'éloigner d'une économie et d'une société planifiées et administrées par le gouvernement central. Dans tous les secteurs, notamment la santé, le renforcement et l'amélioration de la capacité locale étaient considérés comme une composante d'importance critique de la réussite de la décentralisation.

Néanmoins, la "capacité locale" tendait à avoir des sens différents selon les secteurs et les arènes. Dans l'arène politique, la discussion sur la décentralisation se concentrait sur l'élection de dirigeants aux niveaux des provinces et des districts. Créant ainsi une plus grande capacité locale favorisant la compréhension et la participation de la population au processus électoral démocratique. Par contre, la discussion sur la décentralisation au sein du système national de la santé portait sur les moyens de réorganiser l'administration des systèmes afin que le pouvoir de prise de décision soit dévolu à des éléments infranationaux de ce qui était toujours considéré comme le système public national de la santé. Ainsi défini, le renforcement de la capacité locale entraînait l'amélioration des systèmes de gestion et de prestation de soins au niveau infranational ainsi que l'expansion de ces services dans des contextes de plus vaste portée.

Comparativement aux autres secteurs, les discussions sur la capacité locale dans le secteur de la santé ont porté moins sur l'idée de faire participer un plus grand nombre d'acteurs extérieurs au secteur public et de renforcer leur participation, que sur l'élargissement de la présence locale du secteur public et l'amélioration de son rendement sur place.

Divergences entre les approches étrangères quant au secteur de la santé

Joaquim Durao et Enrico Pavignani déclarent qu'à la fin de la guerre, le plus gros de l'aide dans le secteur de la santé ignorait totalement le système public de gestion de la santé. Elle était acheminée sous forme de projets spéciaux de secours d'urgence. Ces derniers étaient souvent effectués par des ONG internationales qui se multipliaient alors comme des champignons. Cette approche chevauchait beaucoup des activités survenues au premier stade de la reconstruction, comme par exemple, la rapide reconstruction des postes sanitaires par des ONG au titre du Projet à impact rapide du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés. Ce mode de prestation des secours se caractérisait par des donateurs

multilatéraux, des engagements à court terme et des projets autonomes (le contraire d'une activité intégrée dans un programme plus vaste). Il visait la résolution de problèmes choisis plutôt que de se concentrer sur les systèmes et besoins d'ensemble.

À cette époque, le Fonds des Nations Unies pour la population, la Banque mondiale (œuvrant pour la mise en œuvre du Programme alimentaire mondial), l'Union européenne, le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et la Coopération italienne faisaient partie des donateurs principaux. Lors de la période de reconstruction d'après-guerre, certains donateurs ont continué à agir largement de cette façon, fournissant une grande partie de leur aide en se servant des activités d'ONG internationales (Coopération italienne, Banque mondiale). D'autres organisations d'importance ont adopté cette approche tout au long des années 1990, telles que l'Agence des États-Unis pour le développement international et la Coopération espagnole.

Aucune étude exhaustive sur une base empirique n'a été effectuée sur le rendement à l'échelle du pays des ONG internationales dans le secteur de la santé. Par conséquent, la plupart des positions prises à propos de leur efficacité étaient dans une grande mesure à mobile politique. Aussi, Joaquim Durao et Enrico Pavignani ont constaté que les évaluations effectuées au niveau provincial par des fonctionnaires sanitaires variaient. Quelquefois, les ONG étaient jugées hautement perturbatrices des efforts de coordination, mais d'aucuns les trouvaient particulièrement efficaces dans la prestation de services à des régions inaccessibles.

Ils ont observé davantage d'unanimité au niveau national au sein du ministère mozambicain de la Santé où l'on tenait les ONG nationales et internationales pour des rivales quant à l'obtention de fonds. Au sein du ministère, la présence des ONG était importune mais tolérée en vertu de leur fonction de vecteur d'une aide étrangère inaccessible autrement. De plus, la vive résistance des ONG aux mécanismes de coordination n'était pas appréciée. Ce problème était particulièrement aigu dans des provinces comme la Zambézie où une intense dévastation pendant la guerre avait très sévèrement réduit la capacité du système public de santé et où les ONG internationales étaient présentes en nombre beaucoup plus élevé qu'habituellement.

D'autres anciens partisans et ONG, l'Union européenne notamment, préconisaient les projets à court terme et se sont graduellement ralliés à une autre école de pensée qui s'est propagée tout au long des années 1990. Il s'agissait du renforcement de la capacité du ministère de la Santé et de l'acheminent d'une aide plus directe par son entremise.

Au début des années 1990, plusieurs de ces donateurs ont commencé à octroyer des subventions directes à l'appui du budget. Elles étaient en partie sans restrictions et directement administrées par le ministère mozambicain de la Santé tout en étant acheminées par le ministère de la Planification et des Finances. À la suite de cette approche, d'importants problèmes ont surgis notamment le manque de capacité à gérer de tels fonds au sein du ministère de la Planification et des

Finances et la résistance à une politique de transparence. Ces donateurs souvent "animés des mêmes idées" comprenaient la Coopération suisse, l'Agence norvégienne de coopération pour le développement, l'Agence canadienne de développement international, plus récemment la Coopération irlandaise et, à bien des égards, la Coopération finlandaise (Agence finlandaise pour le développement international) ainsi que l'Agence danoise de développement international (DANIDA).

Les deux dernières organisations de ce groupe, l'Agence finlandaise pour le développement international et l'Agence danoise de développement international ont mis en œuvre une troisième approche, assez composite, réunissant une philosophie de programme à quelques éléments de projets. Leurs efforts ont porté sur une province entière, celui de l'Agence danoise de développement international dans Tete et celui de l'Agence finlandaise pour le développement international dans la province de Manica. Dès le début, les activités au titre des deux projets relevaient du Programme de relance du secteur national de la santé et faisaient partie d'un engagement à long terme, de plus d'une décennie. Ces programmes abordaient la reconstruction du secteur de la santé dans chaque province, d'une manière intégrée : infrastructure matérielle, perfectionnement des ressources humaines, soutien des systèmes de la santé et responsabilisation en matière de gestion.

Lors de leurs lancements en 1991 et 1992, ces projets différaient dans une mesure importante des approches mises en place à l'échelle du pays qui se concentraient d'une part sur des sous-éléments de la santé organisés à la verticale, à partir du niveau national l'échelon le plus bas de la hiérarchie (fourniture des produits pharmaceutiques) et sur des approches se concentrant sur des projets de secours à court terme infraprovinciaux, souvent mis en œuvre par des ONG internationales. L'Agence finlandaise pour le développement international et l'Agence danoise de développement international avaient été officieusement nommées donateurs principaux pour leurs provinces respectives par le ministère mozambicain de la Santé. Tout particulièrement au niveau provincial, la direction provinciale de la santé et le donateur principal ont œuvré conjointement en vue de coordonner officieusement les activités de tous les acteurs dans le domaine de la santé afin d'assurer que les efforts contribuent efficacement au programme de relance.

Cette approche a été particulièrement réussie, si on la mesure en fonction des résultats obtenus en matière de reconstruction. En 1997, le programme de reconstruction et d'expansion du secteur national de la santé était jugé à mi-chemin de ses objectifs en le considérant dans son ensemble au niveau national. Il était estimé que quarante pour cent de la population avait accès aux services de base[7]. Par contre, dans la province de Manica, au titre du Projet de services de santé intégrés, financé par l'Agence finlandaise pour le développement international, les résultats étaient bien meilleurs. En 1997, la reconstruction de l'infrastructure matérielle avait été réalisée à 90 pour cent.

En ce qui concerne la plupart des résultats de la prestation des services sanitaires majeurs (consultations par tête, couverture des accouchements, couverture de la rougeole, unités de services par tête), la province de Manica dépassait d'environ 50 pour cent la moyenne nationale en 1997. Le pourcentage de personnel sanitaire qualifié avait augmenté de manière significative. Le renforcement de la capacité sur le plan de la gestion comprenait l'informatisation et la formation en comptabilité, la planification des ressources humaines, la supervision des constructions et de l'entretien, ainsi que des systèmes d'information sur les fournitures médicales et la santé, conformément aux protocoles au niveau national[8].

D'autres accomplissements de grande importance dans la province de Manica mais moins mesurables ont été aussi relevés : parmi les travailleurs mozambicains, il s'est profilé un sentiment d'identité professionnel, et à mesure que le projet était intégré au ministère mozambicain de la Santé, un sens de prise en charge des résultats a été ressenti[9].

Grâce à son succès croissant, ce modèle est devenu de plus en plus influent au cours des années 1990. Vers 1997, d'autres organisations étrangères avaient entrepris de mettre en place de semblables approches (adoption d'une province) : l'Union européenne en Zambézie, la Coopération italienne dans la province de Sofala et la Coopération néerlandaise dans celle de Nampula. Bien que les projets de l'Agence finlandaise pour le développement international et de l'Agence danoise de développement international aient été généralement considérés avec faveur, la mise en œuvre de ce modèle au niveau national a commencé à soulever des questions sur les conditions et les qualités susceptibles de s'avérer utiles pour assurer le succès. Par exemple, comment assurer que se sont les autorités locales qui sont en charge du projet plutôt que les directeurs étrangers ? Comment assurer des mécanismes de coordination adéquats entre les niveaux provincial et national de façon à empêcher que les activités de niveau provincial ne contreviennent à la politique nationale ? S'ajoutait à cela la crainte que ne s'ensuivent des déséquilibres nationaux parmi différentes provinces dont certaines étaient déjà "adoptées"par de tels projets alors que d'autres étaient toujours "orphelines".

Le cas de l'Agence finlandaise pour le développement international (FINNIDA)

L'engagement à long terme en matière de développement lors d'une situation d'urgence.

Bien que mis en œuvre pendant une situation d'urgence, le Projet de services de santé intégrés de la province de Manica de l'Agence finlandaise pour le développement international a été conçu dans une perspective de développement à long terme. Dès son amorce en 1992, un an avant la fin de la guerre, le Projet des services de santé intégrés de la province de Manica était sans précédent par sa

durée projetée de dix-sept ans. Il a été d'emblée envisagé pour porter lors la phase finale du conflit, puis lors de la reconstruction d'urgence et enfin au fil de la transition vers le développement du temps de paix. La longueur de cet intervalle a eu une incidence d'importance vitale sur la planification et la mise en œuvre du projet. Conçu pendant la situation de crise du temps de guerre mais ayant pour objectif la résolution de conflit et la transition ultérieure, le projet devait aborder les différents problèmes propres à chaque étape afin que les réalisations des phases précédentes contribuent à l'atteinte des objectifs au cours des suivantes. En conséquence, les accomplissements dans le secteur de la santé de la province de Manica ont été cumulatifs à un point inégalé ailleurs.

Il a été fait grand cas ces dernières années d'une conceptualisation du travail de secours humanitaire de sorte que ses réalisations contribuent à une transition réussie au développement après l'urgence. Cette notion a également été bien en évidence au Mozambique où elle a été mise à l'essai.

Parce que des objectifs à plus long terme étaient la priorité du projet, davantage de temps a été consacré à une étude préliminaire[10]. Cette étude préliminaire et la planification entreprises par la première équipe de consultants ont nécessité environ une année de travail sur le terrain. Cela a permis d'intégrer au projet la stratégie du secteur au niveau national.[11].

La longueur de l'intervalle a en outre donné l'occasion de tirer parti des relations tissées aux niveaux local et national. Aux yeux du ministère mozambicain de la Santé, ce cadre de travail à long terme constituait un rare signe d'engagement de la part d'un donateur et encourageait l'établissement de relations officieuses plus étroites. Il a aussi favorisé un esprit de coopération en vue de rechercher et de négocier des solutions.

Ce cadre de travail de longue durée a rendu possible les ajustements nécessaires au titre du projet. Ainsi, les services d'une société d'experts-conseils privée à but lucratif, FINNCONSULT, ont été retenus pour mettre le projet en œuvre ce qui constituait une dérogation à la pratique habituelle de recourir à une ONG pour un tel travail. La première équipe de conseillers techniques recrutés par FINNCONSULT a effectué l'étude préliminaire et la planification, mais ses activités ont été entravées par des tensions internes et des insuffisances d'ordre technique. Une fois ces problèmes mis en lumière, l'agence finlandaise pour le développement international et le ministère mozambicain de la Santé ont conjointement exercé des pressions sur FINNCONSULT pour que l'équipe soit remplacée. Le succès de ce programme doit donc beaucoup aux capacités techniques et à la diplomatie de l'équipe qui a remplacé la première.

Un autre ajustement majeur survenu lors des premières années du projet portait sur l'élargissement des activités à la province entière. Au départ, le projet devait être mis sur pied dans des régions où la sécurité pourrait être assurée, ce qui avait restreint au début la planification au corridor de Beira, protégé par les troupes du Zimbabwe. La paix venue, étendre le programme devenait vital dans la perspective de la prestation de soins de santé (diminution de la pression sur les

installations urbaines et rétablissement d'un large accès aux soins de santé primaires) et d'un point de vue politique (rendre les régions rurales plus attrayantes en vue d'attirer les rapatriés potentiels). Il fallait surtout faire preuve d'une volonté en vue de reconstruire dans des zones sous le contrôle du RENAMO. Pareil ajustement n'aurait pas été possible dans le cadre d'un projet à court terme compte tenu de la rigueur des exigences techniques qui se posaient.

On ne saurait trop souligner le changement radical que cela demandait de la part des donateurs : un cadre de travail à long terme et un engagement envers le développement alors que sévissait encore l'état d'urgence, tout particulièrement au début des années 1990. Rétrospectivement, alors qu'une paix apparemment durable régnait au Mozambique, il est très facile de sous-estimer l'ampleur de l'incertitude qui caractérisait l'environnement où ces décisions étaient prises. Par conséquent, il importe de reconnaître que la fin des années 1980 et le début des années 1990 ouvraient la porte au cynique plutôt qu'à l'optimiste.

En tant que projet conçu et entrepris pendant le conflit même et mûri au long de l'épineuse négociation d'une paix de facto, quelles caractéristiques ont permis à l'Agence finlandaise pour le développement de prévoir et d'affronter avec succès les défis et les occasions de cette trajectoire ? L'Agence finlandaise pour le développement a-t-elle tout simplement eu de la chance ?

Le pragmatisme : choisir le plausible. La guerre civile au Mozambique s'est imposée à des degrés d'intensité variés dans différentes parties du pays. Des conditions relativement favorables ont caractérisé la situation dans la province de Manica en comparaison du désarroi total qu'ont connu d'autres régions. Un minimum d'infrastructure du service de santé et de l'appareil administratif fonctionnait toujours dans la zone du corridor de la province de Manica. Si précaire qu'il eût paru, ce corridor était l'une des régions les plus stables et les plus sûres du pays. De plus, il donnait accès au Zimbabwe et à une source de compétences techniques, de matières premières et de ressources technologiques nécessaires pour la reconstruction du secteur de la santé. Les habitants de ce corridor constituaient une portion importante de la population de la province, un état concentré et plus facilement accessible.

La province de Manica était de loin la plus prospère ou la plus troublée du pays à l'époque. Cependant, au lieu de choisir une province en fonction de la situation d'urgence ou du degré de besoin, l'Agence finlandaise pour le développement international a opté pour une approche plus pragmatique. Elle a cherché à garantir des conditions minimums de sécurité militaire, de stabilité et d'infrastructure sur lesquelles renforcer son travail pendant la guerre afin d'augmenter leur probabilité de chance raisonnable de survie et de constituer une base sur laquelle miser. La province de Manica a été choisie parce qu'elle était potentiellement une zone plausible et non parce qu'elle était la région ayant le plus besoin d'aide[12].

Le fait que les modalités du projet puissent changer à mesure que surgissaient des possibilités de modifications peuvent être attribuées à des caractéristiques

structurelles atypiques. Il s'agit notamment de l'énoncé du mandat fait en termes très généraux, ce qui laissait son activité concrète relativement imprécise, se prêtant ainsi aux modifications, au renouvellement et à la conceptualisation.

Des changements substantiels étaient faits lors des activités annuelles d'ajustement de la planification à la lumière de la compréhension améliorée d'une situation fluide. Ainsi, le projet a-t-il pu répondre à la consolidation de la paix parce que son mandat n'était pas trop précis. Tandis que la paix devenait une réalité concrète et à la faveur d'une expansion géographique graduelle et "subreptice", l'équipe de conseillers techniques de la direction provinciale s'est prévalue de son droit de redéfinir des objectifs concrets, proposant une nouvelle répartition des fonds afin défrayer ce qui devait finir par être une reconstitution du réseau entier de la santé à l'échelle de toute la province. Ce processus graduel a permis un ajustement à l'évolution démographique d'après-guerre alors que les réfugiés rentraient de l'étranger, diminuant la population du corridor tandis que la population rurale ne cessait d'augmenter.

Le rôle de donateur principal. Le rôle de l'Agence finlandaise pour le développement international en tant que donateur principal permet de comprendre comment ses activités s'intégraient à celles d'autres dans le secteur de la santé. Sa souplesse lui permettait d'adapter ses subventions et ses activités pour combler l'écart laissé par les programmes et les organisations plus rigides. Elle a pu ainsi mieux contribuer aux objectifs provinciaux en matière de santé. En outre, le poids financier de l'Agence finlandaise pour le développement international dans la province de Manica et de l'Agence danoise de développement international dans celle de Tete était tel qu'elles ont pu influencer d'autres organisations en faveur de la coordination. De 1994 à 1996, l'Agence finlandaise pour le développement international rendait compte de près de 40 pour cent de toute l'aide étrangère et pourvoyait au secteur de la santé de la province de Manica. Les deux autres donateurs majeurs (le Fonds des Nations Unies pour l'enfance et la Coopération suisse) fournissaient une aide acheminé surtout par le biais de programmes verticalement structurés au niveau national[13]. Enfin, l'engagement de l'Agence finlandaise pour le développement international envers des objectifs plus étendus du plan provincial lui a donné la possibilité de tirer avantage de sa propre influence auprès d'autres organisations afin de réaliser les objectifs du plan.

Le niveau provincial comme échelle intermédiaire porteuse.

L'intervention sectorielle de FINNIDA et de DANIDA au niveau provincial présentait des avantages comparatifs évidents par rapport à une approche uniquement nationale ou davantage localisée. Cette échelle intermédiaire donnait plus d'attention aux complexités du contexte local comparativement à une approche mise en œuvre à l'échelle nationale. En même temps, elle exigeait une attention sur les questions macro-économiques en tenant compte de la manière dont ces dernières se traduisaient en opérations sur le terrain. Ces projets sont restés aux écoutes et sensibilisés aux orientations nationales et aux préoccupations locales sans devenir prisonniers des unes ni ignorer les autres. En conséquence, les

interventions aux niveaux local et du district pouvaient être coordonnées avec une compréhension suffisante du contexte à plus grande échelle et faire le contrepoids à une localisation excessive des intérêts. Elles se prêtaient aussi à la mise en œuvre des politiques nationales à l'échelon local. Le niveau provincial des opérations avait aussi des dimensions assez importantes pour donner au projet voix au chapitre de la politique nationale avec laquelle il lui fallait ensuite vivre.

L'harmonie entre une présence importante aux fins des intentions susmentionnées et la prise en charge des activités au niveau national constitue un autre aspect final positif. La coordination et l'intégration intra-sectorielle se sont révélées difficiles à réaliser dans les provinces où des donateurs plus petits et moins dominants ont joué le rôle d'organisme donateur principal.

Des préoccupations n'en ont pas moins été soulevées au sein du ministère mozambicain de la Santé au sujet des risques qu'il y avait à laisser un donateur dominant œuvrer selon le modèle "adoption" d'une province.

Consultants privés ou ONG ? L'aspect structurel peut-être le plus distinctif du Projet de services de santé intégrés de la province de Manica, c'est qu'une entreprise privée à but lucratif (FINNCONSULT) a été engagée au lieu d'une ONG internationale (ou nationale) pour mettre en œuvre le projet. C'était une position novatrice et inhabituelle relativement au domaine plus large de la pratique humanitaire et de développement au Mozambique où les ONG ont prédominé. Ces services-conseils ont fait l'objet d'un appel d'offres international, les offres étant assujetties à l'examen conjoint et à l'accord commun tant de l'Agence finlandaise pour le développement international que du ministère de la Santé[14].

La plupart des ONG ont leur propre philosophie de l'aide humanitaire et sont structurées en fonction d'elle. Bien des ONG édifient une image publique liée à des financements et à des préoccupations vis à vis leur public précisément sur ce principe d'organisation. Elles restent fortement sensibilisées à ces points de vue même si leurs services sont retenus pour effectuer la mise en œuvre de projets financés par des donateurs ou des organisations nationales qui ont leurs propres philosophies, susceptibles de conflits avec celles de l'ONG. Par contre, la culture organisationnelle et la stratégie de survie d'une société d'experts-conseils privée sont fonction de l'impératif d'atteindre les objectifs dictés par ses clients.

En outre, les ONG avaient la réputation d'être moins portées à imposer des normes de qualité aux employés ou à les congédier. Il arrivait même de dissimuler parfois l'incompétence afin de protéger l'image de l'ONG. À titre de comparaison, on trouvait les professionnels des sociétés d'experts-conseils plus exigeants quant aux normes de qualité en matière de rendement du personnel. FINNCONSULT était talonnée afin d'effectuer la prestation des services dont elle avait brigué la charge afin de préserver sa réputation sur un marché de plus en plus concurrentiel.

Repenser les hypothèses chez les donateurs du secteur de la santé. La situation économique du Mozambique constitue un frein monumental aux possibilités de réforme et de développement dans le secteur moderne de la santé. Le salaire versé

par le ministère mozambicain de la Santé est minime par rapport aux normes des autres pays et même en comparaison des possibilités croissantes dans le secteur privé et parmi les ONG. Le secteur public de la santé perdra de plus en plus ses fonctionnaires les plus qualifiés au bénéfice du secteur privé si la question des salaires n'est pas résolue. Le déséquilibre en faveur des villes et au détriment des régions rurales s'aggravera probablement. Par ailleurs, sous la pression des donateurs, le ministère mozambicain de la Santé essaie de réduire le niveau de la corruption qui caractérise la prestation de services de santé à la population. La réussite de telles mesures aurait l'ironie de réduire l'un des stimulants économiques concrets que présentent ces postes pour les travailleurs sanitaires. Faute de remplacer ces stimulants officieux par d'autres, officiels, c'est à dire l'amélioration les salaires, la profession de la santé perdra de son attrait.

En 1997, la politique de certains donateurs dont l'Agence des États-Unis pour le développement international était d'éviter d'augmenter les salaires au Mozambique. D'autres donateurs, la Suisse tout particulièrement, prenant les devants, a commencé à revoir le problème, reconnaissant que la faiblesse des salaires était à la racine de beaucoup des problèmes du secteur. En 1997, des donateurs ont cherché à en arriver à un compromis en évitant de verser directement des salaires tout en accordant d'autres avantages directs pour rendre leurs emplois plus attrayants. En ce qui concerne l'Agence finlandaise pour le développement international, cela comportait la construction ou l'amélioration des logements pour les travailleurs de la santé. Ces maisons étaient généralement supérieures de plusieurs degrés à la qualité ordinaire. Elles représentaient un niveau accru de confort en même temps qu'un indice de prestige social. Elles étaient donc un puissant stimulant économique pour les travailleurs de la santé au niveau le plus fondamental.

Repenser la durabilité et l'investissement de la charge récurrente. Tout au long des années 1990 et, en conséquence, d'une évaluation réaliste de l'avenir prévisible du Mozambique sur le plan macro-économique, une notion différente de la durabilité a graduellement pris forme parmi les donateurs animés des mêmes idées. Cette notion reconnaissait le potentiel des possibilités de réorganisation en vue de la durabilité et de la dépendance dans les opérations humanitaires et de développement. Selon les documents du Projet des services de santé intégrés de la province de Manica, on prévoyait trois périodes de développement de cinq ans chacune. Lors de la première rédaction du projet, aucun rôle important n'était conçu pour l'Agence finlandaise pour le développement international en matière de charges récurrentes après la première phase de reconstruction de cinq ans. L'entretien et le paiement des salaires devaient incomber au gouvernement du Mozambique.

Ce qui était évident, c'est que le ministère mozambicain de la Santé n'est pas structurellement incapable d'assumer ces responsabilités. De plus en plus au cours des années 1990, les donateurs animés des mêmes idées ont choisi en pratique de modifier leur approche, c'est-à-dire de mesurer les réalisations en termes plus

relatifs. Au lieu de se concentrer sur la question de savoir si certaines étapes préalablement désignées avaient été franchies, l'évaluation cherchait plutôt à savoir si une amélioration mesurable et relative s'était produite, compte tenu des contingences ? On voulait savoir s'il y avait un progrès graduel mais mesurable plutôt que de savoir si le progrès a atteint un certain niveau à une certaine date.

Cette approche se basait sur un changement fondamental dans l'idée que les donateurs se font de la durabilité. Ils admettent tous qu'il faudra deux ou trois décennies avant que le Mozambique ne puisse atteindre le niveau de santé envisagé au Programme de relance du secteur national de la santé (1992). Engagés envers ce secteur pour le long terme, ces donateurs étaient de plus en plus disposés à reconsidérer la possibilité de contribuer au financement de la charge récurrente.

Dans le cadre de cette mentalité, l'Agence finlandaise pour le développement international reconnaît que le Projet des services de santé intégrés de la province de Manica ne constitue peut-être pas une solution finale. Il est admis que dans vingt ans un autre projet peut s'avérer nécessaire comme poussée finale établissant une infrastructure se perpétuant dans un Mozambique reconstruit et en voie du développement. Une telle approche est-elle pragmatique ou fataliste ? Faudrait-il garantir des niveaux minimums de services relevant des droits de la personne ? Ce sont là des questions plus vastes qui comportent de difficiles négociations entre des considérations morales et politiques.

Conclusions sur le renforcement de la capacité locale

Cette section a porté sur le renforcement de la capacité locale au Mozambique en un sens bien précis du terme. Elle a examiné comment différentes approches de partenariat entre l'aide étrangère et le ministère mozambicain de la Santé ont contribué à rétablir la couverture du système national de santé au niveau local et à décentraliser des aspects clés de la gestion de sorte que des décisions d'importance critique ont pu relever de structures sanitaires de niveau provincial et, éventuellement, de celui du district.

Dans les cas de l'Agence finlandaise pour le développement international et de l'Agence danoise de développement international le succès de leur programme offre plusieurs orientations nouvelles pour d'autres contextes. De plus longues périodes, une échelle intermédiaire d'activité, le rôle de donateur principal, l'emploi d'une société d'experts-conseils privée plutôt que d'une ONG comme partenaire exécutant, l'exercice véritable d'un engagement envers la propriété nationale, un mandat souple et une notion différente de la durabilité, telles étaient les caractéristiques novatrices qui ont distingué ce projet et contribué à sa réussite entre 1991 et 1997.

Prendre en considération même ces programmes réussis soulève d'autres questions sur les ingrédients qui permettent la réussite du renforcement de la capacité locale. Plus précisément, dans quelle mesure le renforcement de la capacité locale dépend-il du travail simultané de renforcement des capacités de soutien au niveau national ? De même, une approche sectorielle, que ce soit aux

niveaux national ou local, peut-elle réussir quand la santé, par exemple, dépend tellement d'autres secteurs et de courants macro-économiques à plus grande échelle ?

Aide au secteur de la santé et capacité locale

Définir la société civile dans le contexte mozambicain

La section suivante porte sur le rapport qui existe entre la restauration de la capacité locale du système national de la santé du Mozambique et le renforcement d'une capacité différente, soit celle d'une société civile. Comme l'ont signalé des analystes comme Tom Young, John Harbeson, Naomi Chazan, Victor Azarya et Jane Guyer, le concept de société civile a connu un regain phénoménal dans la résolution de conflits humanitaires et l'analyse du développement dans les années 1990 sans cependant être défini de façons précises ou cohérentes[15]. Il a été dit que le Mozambique représentait une société à la société civile faible, à peu près inexistante[16]. Pourtant, elle recèle de formes associatives locales riches et variées plutôt qu'étatique. Il convient donc d'étudier soigneusement cette société civile que le Mozambique peut ou non avoir[17].

Le sociologue politique Victor Azarya fait remarquer que ce qu'on appelle souvent *société civile* n'est autre que la vie associative non gouvernementale. Au Mozambique, cela comprendrait toutes sortes de formes associatives, y compris les autorités traditionnelles, les églises, les syndicats, les entreprises d'inhumation et les ONG nationales naissantes. Cependant, comme le signale Victor Azarya, ce que nous désignons quand nous nous servons de telles définitions n'est autre que la société en général. En quoi la société civile devient-elle discernable de la société tout court dans une telle formulation ? Victor Azarya déclare avec raison que si "société civile veut dire seulement société, alors nous devrions l'appeler société sans attributs superflus. Si nous insistons pour parler de société civile, alors nous devons expliquer ce qui rend la société "civile" ou du moins quelle partie de la société est la partie "civile"[18].

Le politologue John Harbeson a pu fournir une réponse à la seconde partie de cette question par son affirmation que les individus, les associations ou groupes sont des participants à la société civile dans la mesure où ils cherchent à définir ou promouvoir des changements à l'ordre politique de base ou à lui susciter des appuis. Il définit *l'ordre politique* comme l'arène où se déroulent les processus pour la répartition des valeurs sociales par les autorités. Selon cette définition, "la société civile n'est pas simplement synonyme de vie associative; elle est plutôt confinée aux associations dans la mesure où elles prennent part à des activités d'établissement des règles"[19].

Victor Azarya lui-même donne une réponse utile à la première partie de sa propre question. Il explique que ce qui rend "civile" la société est un ensemble d'attitudes envers la sphère publique. Plus particulièrement :

La société civile représente des attentes réciproques prévalant parmi des groupes dans la société. Cela implique la volonté de mettre en place un ordre commun et l'accord de se conformer aux règlements (sans abandonner, cependant, le droit d'agir dans le cadre de ces règlements pour promouvoir ses propres intérêts). Ce domaine public est distinct de la sphère privée et de l'État. Dans cette formulation, les caractéristiques de la société civile comportent le degré de légitimité attribué à cette sphère publique[20].

Albert Hirschman[21] s'appuyant sur l'idée énoncée par Victor Azarya laisse entendre que l'une des caractéristiques majeures d'une société civile robuste est de "faire entendre sa voix" au lieu de "se désengager". "Faire entendre sa voix", c'est essentiellement participer même s'il faut critiquer ou s'opposer à l'ordre établi. Cela implique un engagement et la volonté de faire face aux représailles du côté adverse. Par contre, "se désengager", c'est éviter les risques associés à la participation, c'est le retrait ou le désengagement" [22].

Nous pouvons combiner ces réponses pour définir la société civile plus particulièrement comme des formes de vie associative participant à la négociation de l'ordre politique avec l'État (et entre les acteurs) *compte tenu du degré de légitimité accordé par tous les joueurs à ce processus de négociation*, s'engageant ainsi à "faire entendre sa voix" au lieu d'opter pour une politique de "désengagement". Par conséquent, il conviendrait, comme condition préalable fondamentale, que les parties concernées reconnaissent la légitimité de la présence d'autres joueurs et de leurs droits d'exprimer leur opinion pour rendre la société "civile" selon le sens proposé par Victor.

Comme rendre légitime la présence de l'État, selon une perspective locale

Ce problème mérite un examen dans le contexte mozambicain selon le point de vue des acteurs locaux non étatiques. Autrement dit, les Mozambicains ont-ils développé à travers leur histoire une tendance à faire entendre leur voix ou à se désengager ? De plus, quel est le rapport des formes locales de vie associative à ces stratégies ? Est-ce que leur crédibilité et leur légitimité auprès de la population locale résultent du fait qu'elles permettent une participation plus efficace aux stratégies pour faire entendre sa voix ou parce qu'elles facilitent les stratégies de désengagement ?

Tout au long de son histoire, le Mozambique a tendu dans une large mesure à favoriser une culture politique de masse qui encourage le désengagement. Pendant une grande partie du vingtième siècle, la faiblesse de la structure coloniale portugaise, sur les plans administratif et financier, a mené à des pratiques sporadiquement importunes et sévères, par opposition à des activités complètes et plus systématiques. Au lieu de recourir à la résistance ouverte ou de former des mouvements politiques communautaires pour changer les politiques de l'État, les Mozambicains ont réagi au régime colonial en s'en allant en masse travailler au-

delà des frontières internationales, en fuyant le travail forcé et les percepteurs des impôts, en utilisant une multitude d'autres stratégies de résistance passive : non-conformité, absentéisme et petit vandalisme[23]. Ces stratégies de désengagement se sont avérées hautement efficaces dans la défense des intérêts locaux contre l'État colonial bien plus puissant, d'autant plus que cette puissance n'était pas si puissante qu'elle aurait pu s'exercer de façon soutenue et uniforme dans le temps et l'espace.

Dans cet environnement, l'état central a été de plus en plus perçu comme un acteur qui poursuivait habituellement des intérêts opposés à ceux de la population locale et dont on ne voulait pas. Dans certaines partie du pays, cette perspective sur l'autorité centrale était héritée d'expériences antérieures à l'époque coloniale, avec le puissant État indigène de Gaza, et elle a été bien renforcée tout au long de la période coloniale. Les mouvements intellectuels de l'élite urbaine et les groupes ethniques d'intérêts économiques septentrionaux s'étaient unis au début des années 1960 pour former le FRELIMO et mener la lutte armée contre le régime colonial constituaient la seule "voix", une exception au modèle plus répandu prônant le désengagement.

L'association du Front de libération du Mozambique (FRELIMO) à la fin du régime colonial a brièvement donné la possibilité d'inverser cette politique de désengagement et de redonner une légitimité à la présence du gouvernement central dans les collectivités. Cela s'est produit dans certaines régions, tout particulièrement dans l'extrême Nord et, dans une certaine mesure, dans l'extrême Sud du pays. Cependant, les efforts radicaux du Front de libération du Mozambique en vue de créer non seulement une économie planifiée et gérée au centre, mais une société dirigée, ont vite fait d'aliéner une majeure partie de la population mozambicaine, surtout dans les zones rurales. De plus en plus, la population optait pour les stratégies de désengagement à l'efficacité sanctionnée par l'histoire alors que les effets plus que jamais perturbateurs du FRELIMO (aggravée para les conditions de la guerre) renforçaient les idées ancrées de longue date sur la présence nocive de l'État.

Compte tenu de cette histoire, une des conditions préalables de la société civile est manifestement absente dans tout le Mozambique rural, soit le consentement de la société à accepter l'intervention de l'État et le droit de l'État faire entendre sa voix, ou encore de participer au processus en exprimant sa propre opinion. Ainsi, au Mozambique, l'une des conditions préalables principales de l'établissement et de la croissance de la société civile doit être la reconnaissance du gouvernement comme présence légitime et comme joueur. Le renforcement de la société civile au Mozambique, doit donc commencer par le développement de cette condition fondamentale.

Pour ce faire, il s'agit de changer radicalement la compréhension qu'a la population du pouvoir et des processus politiques et de ce en quoi ils devraient consister. Cela exige aussi de changer les critères implicites utilisés dans l'évaluation de la légitimité d'une grande partie de la vie associative. Au lieu

d'attribuer de la valeur à l'efficacité des associations qui facilitent les stratégies de désengagement, l'accent devrait être plutôt mis sur la manière d'encourager la population à faire entendre sa voix et à participer avec l'État dans la définition de l'ordre politique. Ironiquement, le renforcement de la capacité locale d'une société civile au Mozambique nécessiterait la présence sur place d'un gouvernement que la population locale puisse juger valable et souhaitable. Cette présence répondra, bien sûr, à des besoins que la population estime importants. Comment le secteur de la santé pourrait-il être le vecteur d'un tel processus dans des contextes d'après conflit ?

Un des avantages du secteur moderne de la santé dans le retour et la justification de la présence de l'État résultait de la forte demande de ces services, sentiment partagé par presque tous les segments de la population. Sous le colonialisme portugais et le régime qui a suivi, le service médical moderne était en grande demande. Dans certains districts éloignés, les archives coloniales montrent une importante souscription populaire au service médical limité offert et un taux élevé de meilleurs services obtenus en Rhodésie du Sud[24]. Une des politiques du Front de libération du Mozambique pour laquelle la population n'a montré aucun signe de résistance et qui a été la plus réussie, a été sans contredit sa compagne d'immunisation.

Les services de santé : un élément central pour la société civile

Bien que l'accord de paix mozambicain ait été signé en 1992, les trois années suivantes ont amené des développements importants qui ont permis à la paix de devenir une réalité sur le terrain. Il s'agissait notamment de la démobilisation des combattants, du déminage et de la reconstruction des voies publiques majeures, du rapatriement des réfugiés, du mouvement des personnes déplacées à l'intérieur du pays et de la tenue d'élections nationales. Cela a été probablement le processus le plus important de la démobilisation. Malgré la réussite (souvent incertaine) de la démobilisation du gros des forces militaires en 1993 et en 1994, la RENAMO avait gardé sur le terrain des forces importantes, organisées officieusement et aux effectifs inconnus. Tout particulièrement dans les régions où la RENAMO était forte, des contingents armés restaient et le potentiel que se rallume le conflit était élevé. Établir une présence légitime du gouvernement dans ces régions s'est avéré un défi monumental.

Dans plusieurs cas, les projets sanitaires représentaient les premiers efforts plus ou moins directs du gouvernement d'établir une présence souhaitée ou même tolérée. Alors que la RENAMO avait souvent établi une structure administrative parallèle et, moins souvent, des structures d'éducation, elle avait rarement établi une structure sanitaire parallèle[25]. Ainsi, à la différence d'autres formes de présence du gouvernement, des services sanitaires étaient-ils en demande au sein de la zone de la Résistance nationale mozambicaine et parmi les populations rapatriées, tout particulièrement celles en provenance de camps de réfugiés au Zimbabwe et au Malawi, sous les auspices du Haut Commissariat des Nations

Unies pour les réfugiés. Dans certains cas, les projets sanitaires pourraient ainsi se jumeler à d'autres projets du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés en tant que moyen d'aider les réfugiés et s'inscrivaient dans le cadre d'une politique dépolitisée.

À cette étape des projets, une présence étrangère hautement visible était très importante. Dans la province de Manica, de nombreux fonctionnaires de la santé ont mentionné comment ils tendaient d'abord à s'identifier au "projet de l'Agence finlandaise pour le développement international" plutôt qu'à la direction provinciale de la santé. Dans certaines parties de la province de Manica, cette tendance a été très importante, car elle garantissait l'accès aux régions entre les mains de la Résistance nationale mozambicaine, où les gens étaient plus réceptifs aux projets identifiés à des entités étrangères. Au fil du temps, de telles stratégies s'imposèrent moins. Non seulement la présence du ministère de la Santé en tant qu'aspect reconnu de l'État central a-t-elle fini par être acceptée, mais encore le ministère a-t-il connu une forte demande. Dans certaines régions aux liens particulièrement forts avec la Résistance nationale mozambicaine, les services de santé se sont souvent avéré les seuls services reçus sans ambiguïté ou opposition.

Afin d'obtenir cette légitimité, il fallait, au lieu de la concurrence, l'appui étranger à la présence locale du gouvernement dans le secteur de la santé. Même quand elles œuvraient en collaboration avec les fonctionnaires sanitaires mozambicains, bien des ONG ont promu leur propre identité. Par contre, les projets, tels le Projet de services de santé intégrés de la province de Manica de l'Agence finlandaise pour le développement international, qui ont fort bien réussi à promouvoir la légitimité du service national de santé par lui-même, ont adopté une approche différente par des détails, souvent intangibles, mais avec des résultats importants. Les fonctionnaires du ministère mozambicain de la Santé et de la direction provinciale de la santé ont vite fait de remarquer que le Projet de services de santé intégrés de la province de Manica était bien constitué dans le cadre d'institutions nationales de préférence à des structures de l'étranger.

Il y a eu quand même un effort concerté pour *ne pas* faire de distinctions entre le Projet de services de santé intégrés de la province de Manica en tant que projet de l'Agence finlandaise pour le développement international et comme projet de la direction provinciale de la santé. Le personnel, qu'il ait été de l'Agence finlandaise pour le développement international ou de la direction provinciale de la santé, veillait à se présenter comme affilié à la direction provinciale de la santé. Aucun des véhicules du projet ne portait de label FINNIDA ou FINNCONSULT ; ils étaient plutôt indiqués comme véhicules du ministère de la Santé. Cela contrastait fortement avec les pratiques de bien d'autres donateurs bilatéraux et ONG au titre de projets mis en place au niveau provincial, même dans la province de Manica. La façon dont les projets étaient désignés peut sembler insignifiante, mais, symboliquement parlant, ce ne l'était pas.

Le sentiment que le système de santé et le Projet de services de santé intégrés de la province de Manica appartenaient aux cadres de la direction provinciale de

la santé se manifestait aussi par d'importantes pratiques de gestion telles que la prestation d'aide technique. Il aurait été aisé de mettre au point un système dans le cadre duquel les conseillers techniques auraient court-circuité leurs homologues de la direction provinciale de la santé. Cela ne s'est cependant pas produit. En présidant des réunions régulières de planification, en établissant des échéanciers, dans l'organisation et la soumission de rapports, les conseillers techniques ont intentionnellement réduit leurs responsabilités au fil du temps, encourageant leurs homologues de la direction provinciale de la santé à assumer autant de responsabilités que possible, souvent, plus qu'ils ne le souhaitaient. Ils avaient aussi l'obligation de rendre compte.

Dans plusieurs endroits du Mozambique, les services de santé sont, à l'exception peut-être de l'éducation, la seule présence importante de l'État et, dans bien plus de régions encore, ces services sont la seule forme de la présence de l'État. Cette réalité est susceptible d'aider à rehausser la capacité de la société civile en améliorant les attitudes publiques à l'égard de la légitimité de l'État grâce à l'expansion et à l'amélioration de la prestation locale de ces services. Par ailleurs, si cette action n'est pas soutenue ou si elle est corrompue, elle pourrait renforcer la notion ancrée de longue date qui tend à délégitimer la présence locale de l'État.

Nul n'ignore que les "frais officieux ", c'est à dire la corruption, constituent la portion la plus importante des frais que l'utilisateur moyen des services de santé doit débourser. Il existe un vigoureux secteur du marché noir quant à la vente de produits pharmaceutiques. Bien des produits sont réputés disponibles de la part du personnel du service de santé chez lui et non pas quand il est au travail. Des entrevues dans la ville de Chimoio ont confirmé que la chloroquine se vendait dix à vingt fois le prix officiel à un poste sanitaire. Beaucoup de gens qui ont accordé des entrevues avaient également signalé la nécessité du pot-de-vin : aux instituteurs pour que leurs enfants fassent des progrès à l'école, et aux travailleurs de la santé pour avoir droit à une consultation.

Néanmoins, comme font correctement observer Joaquim Durao et Enrico Pavignani, "Le [problème] le plus évident et répandu [du secteur civil] tout en tirant le plus à conséquence, c'est l'extrême modicité de la rémunération du personnel... [L]a plupart des manœuvres de survie sont utilisées par de braves gens et la nécessité les y a forcés[26]. La question de la petite corruption dans les services sociaux a encore plus d'ampleur et constitue un problème bien plus difficile à régler que celui de la durabilité, étant donné que la réforme des salaires publics toucherait bien plus que le secteur de la santé. Une telle réforme s'étendrait à des politiques d'ajustement structurel renforcées par un climat politique et économique dans lequel le Mozambique n'a qu'une voix négligeable. Si la question des salaires n'est pas résolue, il semble douteux que le problème de la corruption puisse être affronté adéquatement. Dans l'intervalle, la croissance de ce genre de corruption menace de s'emparer des efforts visant à la légitimité de la présence de l'État sur place et n'encourage pas la mise sur pied de stratégies de participation.

Donner une légitimité aux stratégies locales, du point de vue de l'État

La mise sur pied d'une présence locale efficace du gouvernement national au sein d'un service en forte demande ne représente que la moitié du travail qu'il faut prendre en considération quand on examine comment l'aide étrangère contribue à établir les conditions préalables d'une société civile.

La présente section porte sur l'autre moitié du travail, d'une égale importance : comment les programmes d'aide dans le secteur de la santé encouragent-ils le gouvernement à reconnaître et à rendre légitimes d'autres voix locales que la sienne ainsi que leur droit à participer à l'ordre politique et social ?

Le régime colonial et celui qui s'est ensuivi décourageaient fortement les stratégies locales de participation. Il est vrai que le gouvernement se plaignait des stratégies de désengagement et les combattait, mais il cherchait aussi à promouvoir ses propres solutions qui, en somme, consistaient à se conformer. Ce qui, c'est bien compréhensible, n'était pas un choix qui suscitait l'ardeur des acteurs locaux. David Sogge résume succinctement les perspectives coloniales là-dessus et leur effet sur la vie associative :

> Les gouvernements coloniaux ont tenté de disposer la société civile comme la métropole portugaise, en se guidant sur les principes du corporatisme, la représentation du commerce, du travail, des paysans et d'autres groupes d'intérêts *selon des modalités désignées par l'État.* Dans le système corporatiste, l'État utilisait des entités non gouvernementales pour faire la propagande de ses politiques et attirer des adhérents ; en retour, les membres de ces entités recevaient la protection et la clientèle de l'État. Le corporatisme au Mozambique n'a été qu'inégalement répandu et jamais actualisé... (T)ard dans l'ère coloniale, il [l'État colonial] groupait de petits nombres de producteurs ruraux africains dans des coopératives agricoles. Mais c'était pour des *buts politiques coloniaux*, pas pour la promotion des intérêts des producteurs. L'État réglementait la vie associative des propriétaires par l'entremise de gremios ["coopératives" parrainées et régies par le gouvernement sous la dictature portugaise]. Elles étaient en fait restreintes aux colons portugais... Selon un observateur, au milieu des années 1960, il n'y avait pas plus de vingt organisations civiles indigènes, y compris des clubs de football[27].

David Sogge continue en décrivant les politiques encore plus restrictives menées par le FRELIMO immédiatement après l'indépendance :

> le FRELIMO "a colonisé" la vie associative, préservant l'esprit des lois coloniales et les modalités de contrôle. Les organisations d'employés salariés, d'instituteurs, de journalistes, de femmes et de jeunesse, dans un but déclaré de

l'appartenance, étaient assujetties à une régie dirigiste. L'espace de l'action politique autonome dans la société civile était restreint jusqu'en 1990[28].

Au long de son histoire, donc, l'État lui-même n'a pas consenti à donner un espace où les acteurs locaux puissent faire entendre leur voix. Il a travaillé activement à décourager les formes de vie associative légitimes et issues de la collectivité qui visaient cet espace. Jusqu'en 1990, il n'existait que trois organisations de services ou ONG mozambicaines : Caritas Mozambique (fondée en 1977), la Croix-Rouge mozambicaine (fondée en 1981 sur l'initiative du FRELIMO) et le Conseil chrétien du Mozambique (fondé en 1948)[29]. La réforme constitutionnelle de 1990 garantissait la liberté de la vie associative, et certaines nouvelles ONG nationales sont apparues depuis. D'après Kulima et David Sogge, en 1996, environ trente-cinq ONG nationales existaient[30].

Dans leur étude de 1997 sur les secteurs sociaux mozambicains (santé et éducation), Tinnie van Eijs et Terezinha da Silva n'ont trouvé à peu près aucune ONG mozambicaine vouée en pratique exclusivement à la santé ou à l'éducation. Ils écrivaient : "Bien qu'elles (les ONG mozambicaines) soient restreintes à la santé ou à l'éducation dans leur travail auprès des collectivités, elles finissent par participer à des activités dans d'autres domaines[31]." Comme la plupart des ONG mozambicaines, celles qui se sont occupé du secteur de la santé ont été actives dans le domaine de la reconstruction matérielle pendant la phase après la situation d'urgence. Un sondage mené dans la province de Zambézie en 1996 a montré que sept des onze ONG mozambicaines ayant des activités en matière de santé ou d'éducation consacraient leur principale activité à la construction d'installations[32]. De petite dimension, dépendant essentiellement d'un financement étranger et se consacrant aux activités largement limitées à la reconstruction, beaucoup de ces ONG ont disparu quand les projets de reconstruction qui leur avaient donné naissance ont pris fin.

Tinnie van Eijs et Terezinha da Silva critiquent aussi les relations de travail que quelques organisations internationales ont nouées avec les partenaires locaux. Ces relations se fondaient habituellement sur l'impartition des services pour mettre en œuvre des projets conçus par l'organisation étrangère, ou moins souvent, de financer des projets présentés par le partenaire mozambicain. Tinnie van Eijs et Terezinha da Silva laissent entendre que, dans l'un ou l'autre cas, le programme de l'organisation étrangère dicte quelles activités seront effectuées et comment. Cette influence se fait sentir à travers la désignation des activités ou le choix de partenaires nationaux qui présentent des projets convenant au programme de l'organisation ou par le rejet des projets qui ne lui conviennent pas. Les organisations partenaires sur place doivent souvent "s'adapter" à d'autres programmes afin de survivre sur le plan financier. L'intervention et la pression des organisations étrangères sont évidentes dans tous les projets, qu'ils soient conçus et exécutés par des partenaires mozambicains ou seulement mis en œuvre par eux.

Une approche de rechange se fonderait sur l'idée que la plupart des ONG nationales ont une mission bien claire, à part celle de servir de partenaires locales

pour des ONG étrangères, et devraient dès lors bénéficier d'une part du gâteau de l'aide. Même s'il y a des exceptions, il s'agissait d'un cas général aux yeux des membres du gouvernement aux échelons national et local, des donateurs et ONG étrangers et, le plus important peut-être, des quelques segments de la population mozambicaine locale qui étaient entrés en contact avec ces organisations.

Il est clair que les ONG nationales, de loin les plus durables et les plus réussies, sont une poignée dont le siège se trouve dans la capitale et qui sont exploitées par l'élite mozambicaine comme des sociétés d'experts-conseils de haut niveau. Souvent ces individus ont d'étroits rapports au sein de l'État même, quand ils n'y occupent pas simultanément eux-mêmes de postes. Sans vouloir jeter de l'ombre sur l'excellent travail en services-conseils que plusieurs de ces organisations ont accompli, il est néanmoins incorrect de déclarer que les ONG nationales au Mozambique sont l'expression d'une demande largement représentative d'une voix sur place.

Cela ne signifie nullement que davantage d'ONG nationales communautaires ne pourraient pas émerger, tout particulièrement dans le secteur de la santé. Cependant, à l'exception de quelques cliniques privées de santé destinées à l'élite, il est peu probable que ces ONG auront la capacité d'intervenir à grande échelle dans le système moderne de la santé ou d'avoir une incidence sur lui[33]. À cet égard, les efforts de bien d'ONG généralistes étrangères se sont soldés par un échec.

Malgré la rareté d'ONG communautaires dont les capacités sont susceptibles d'être renforcées surtout dans le secteur de la santé, il existe clairement des candidats dans la société ambiante qui pourraient renforcer la capacité de la société civile. Plusieurs formes associatives fondées sur des intérêts communautaires et ayant une légitimité sur place ont déjà de la pertinence pour le secteur moderne de la santé. Cependant, l'État a activement découragé les Mozambicains à utiliser ces associations pour mettre sur pied des stratégies de participation. Ces associations comprennent des groupes ecclésiastiques, des autorités traditionnelles et des anciens de la collectivité ainsi que des médecins traditionnels.

La section suivante porte sur trois questions : y a-t-il des possibilités de rehausser la capacité de la société civile dans le secteur sanitaire en changeant l'idée que l'État se fait des formes associatives locales ? Inversement, quels sont les dangers auxquels il faut faire face, si on continue d'ignorer ou d'aliéner ces associations ? De quelles manières l'aide étrangère dans le secteur de la santé a-t-elle encouragé l'État à entreprendre ces réformes ?

Relations entre les médecines moderne et traditionnelle

En général, la maladie est interprétée au Mozambique dans un cadre moral et religieux. Elle est attribuable aux esprits des morts. L'activation des esprits peut s'attribuer au manque de respect des normes sociales entre les vivants et les morts ou bien à de la sorcellerie suscitée du fait de tensions entre des acteurs vivants. La guérison traditionnelle est liée au diagnostic et au traitement de ces problèmes

spirituo-sociaux. Cette perspective n'est pas nécessairement incompatible avec les explications de la maladie par la médecine moderne et en fait peut souvent la compléter. La personne moyenne peut consentir à accepter une explication moderne de la façon dont une maladie s'est contractée, mais cela n'empêche pas une explication socialo-morale de la raison pour laquelle la maladie a été contractée. La réponse à la seconde question est cherchée auprès des médecins traditionnels.

Les médecins traditionnels sont et continueront d'être utilisés comme un recours guérisseur malgré l'augmentation de l'usage de la médecine moderne. Autrement dit, il n'y a pas d'échanges entre l'emploi du secteur moderne de la santé et celui du secteur traditionnel de la santé. Les gens peuvent se servir davantage du secteur moderne de la santé pour chercher des cures tout en continuant à se prévaloir des services du guérisseur traditionnel pour traiter ce qu'ils perçoivent comme la racine morale du problème qui va se reproduire ou s'aggraver s'il n'est pas traité.

Cette notion culturellement construite de la santé a des conséquences importantes pour le secteur moderne de la santé et pour tout projet visant à améliorer la capacité du secteur moderne de la santé. Les croyances peuvent avoir une incidence sur les choix quant à la priorité attribuée aux secteurs moderne et traditionnel en matière de temps et de ressources financières. De plus, les données ethnographiques confortent la notion que les guérisseurs traditionnels sont généralement le premier recours. Des facteurs tels que le coût peuvent aussi influencer l'ordre des choix faits par les gens en matière de soins.

La position de la médecine moderne comme objet de la seconde démarche dans l'enchaînement curatif comporte des risques et des occasions d'exploiter les pratiques sanitaires modernes. L'un des risques, c'est que les services modernes de la santé peuvent devoir confronter des pratiques de la médecine traditionnelle qui sont nuisibles à la santé, augmentant le fardeau curatif du secteur moderne de la santé. De telles pratiques, comme l'emploi de rasoirs en des aspects rituels de la guérison traditionnelle, peuvent accroître l'incidence du VIH ou simplement détériorer la santé du malade avant qu'il ne se décide à recourir aux services modernes de la santé.

L'antagonisme entre le gouvernement et les médecins traditionnels constitue un autre problème des rapports entre les secteurs moderne et traditionnel de la santé. L'attitude du gouvernement qui a succédé au régime colonial consistait à minimiser, voire éliminer le rôle des guérisseurs traditionnels dans la vie et la santé publiques. Cette politique avait été remplacée par une tolérance passive pendant le conflit même. De plus, l'hostilité des premières politiques avait engendré chez les médecins traditionnels une méfiance générale envers les autorités sanitaires officielles. Quand les médecins traditionnels voient le secteur moderne de la santé comme un concurrent immédiat, la rivalité sur le marché peut produire de l'antagonisme. Les médecins traditionnels jouent un rôle important dans leurs collectivités, tout particulièrement en matière de médecine curative. Si les

médecins traditionnels constituent en fait le premier choix culturellement construit dans l'enchaînement de la médecine curative, l'attitude des médecins traditionnels envers la médecine moderne peut avoir une grave incidence sur les services modernes de la santé.

Néanmoins, la position des médecins traditionnels en tant que premier maillon de la chaîne de la médecine curative présente des possibilités majeures pour le secteur moderne de la santé. Si les médecins traditionnels sont formés en vue de traiter les affections principales et les maladies répandues comme la diarrhée, le fardeau d'un système de santé déjà surmené pourrait en être allégé. Une telle démarche étendrait aussi la couverture de la santé à une bien plus grande proportion de la population. Cela pourrait se faire à un coût minime parce que les médecins traditionnels ne sont pas salariés par le gouvernement. Que les malades soient envoyés plutôt au poste sanitaire, alors le traitement est plus facile et moins coûteux. De plus, la médecine préventive et l'éducation sanitaire de la population dans son ensemble pourraient être substantiellement améliorées en inculquant une nouvelle compréhension aux médecins traditionnels.

Le ministère de la Santé n'a guère montré d'orientation susceptible de nouer des relations entre le secteur moderne de la santé et le secteur traditionnel de la santé. Au niveau le plus général, le ministère mozambicain de la Santé a, depuis 1992, cherché à trouver des formes de collaboration avec les praticiens traditionnels de la santé. Plus précisément, une politique du ministère mozambicain de la Santé à cet égard fait actuellement l'objet de discussions, mais il n'y a aucun d'indice quant à la date où le changement se produira. Outre ce passé d'antagonisme idéologique envers la vie traditionnelle, la répugnance des fonctionnaires de la santé a une autre source, la crainte qu'une application erronée d'un savoir par les médecins traditionnels n'aboutisse à des états plus pathologiques chez ceux qu'ils traitent. Cependant, cette notion ignore le fait que les médecins traditionnels soient constamment évalués par la population locale à la lumière du rendement curatif des praticiens de la médecine traditionnelle. Ceux qui ne donnent pas les résultats souhaités ont vite acquis mauvaise réputation et perdent leur clientèle.

En 1997, aucun acteur, national ou étranger, du secteur moderne de la santé n'avait effectué d'étude exhaustive pour examiner les possibilités de renforcer les relations entre les secteurs de services de santé traditionnel et moderne, bien que trois études préliminaires, à la demande d'ONG étrangères, aient recommandé de telles mesures[34]. Des joueurs d'envergure tels que l'Agence finlandaise pour le développement et la Coopération suisse au développement, ont laissé l'initiative dans ce domaine à une poignée d'ONG internationales. Au mieux, quand des donateurs, un peu moins passifs, ont présenté des initiatives produites par des ONG, il s'agissait de subventions limitées pour des activités ad hoc le plus souvent sporadiques et ponctuelles que systématiques.

La distance culturelle entre la médecine occidentale et les pratiques traditionnelles a aussi été un facteur de scepticisme. Elle a donc été ignorée par la

plupart des acteurs étrangers dans le secteur de la santé. Par conséquent, les rapports entre les secteurs moderne de la santé et traditionnel restent peu clairs et exigent un examen plus poussé au niveau national.

Le Programme national de formation et de responsabilisation à l'intention des accoucheuses traditionnelles a été une initiative exploitée avec succès par une institution locale. Au niveau national, ce programme était soutenu par la Coopération suisse au développement, Redd Barna et le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés. Au niveau local, le programme était appuyé par des donateurs principaux comme l'Agence finlandaise pour le développement international. Le rôle d'accoucheuse traditionnelle ou de sage-femme existait déjà au sein des collectivités locales. Le programme cherchait à améliorer les capacités techniques et les pratiques hygiéniques des accoucheuses traditionnelles et à mettre en communication les accoucheuses traditionnelles et les secteurs de services de la santé moderne pour rehausser les services de santé reproductrice, tout particulièrement en ce qui concerne les soins de santé maternels. Les sages-femmes traditionnelles ont été formées à diagnostiquer et à référer aux installations modernes de santé certains cas au lieu de les traiter elles-mêmes. Elles ont aussi appris à utiliser des méthodes améliorées, à tirer profit de l'information et des pratiques hygiéniques dans les cas qu'elles traitaient. Le programme des sages-femmes traditionnelles mettait aussi l'accent sur les aspects des soins de santé maternels prénataux et de post-partum, étendant la notion de soin relié à la grossesse. Les accoucheuses traditionnelles ne recevaient pas de rémunération de leurs services ni du gouvernement ni des sources du projet. Toute rémunération ou tout stimulant économique était négocié et légitimé au sein de la collectivité locale.

Ainsi, deux cents accoucheuses traditionnelles ont été formées dans la province de Manica pendant la phase I du Projet de services de santé intégrés de la province de Manica, avec de bons résultats. En 1993, les accoucheuses traditionnelles ont aidé dans 3 517 accouchements, le nombre de ces derniers grimpant régulièrement jusqu'à atteindre les 4 861 accouchements en 1996. Ce résulte donne un exemple des possibilités que peut représenter une plus grande intégration entre le secteur moderne de la santé et les institutions sociales communautaires.

Cultiver d'autres formes de participation communautaire

Le programme des Conselhos de Lideres Comunitarios (Conseils du leadership communautaire) a été mis au point par le Comité international de la santé (une petite ONG étrangère active dans la province de Manica) en tant que moyen de faire participer les leaders communautaires à la diffusion de l'information en matière de santé. Il a aussi cherché leur participation dans l'organisation et la mise en œuvre de programmes de services de santé (campagnes de vaccination), ainsi qu'au repérage et au règlement ponctuel de problèmes de santé et de difficultés de la prestation de services de santé sur place. Cette initiative inédite entraînait des rencontres mensuelles aux postes sanitaires. Les Conseils du leadership communautaire se composaient de leaders de différentes associations locales

notamment des églises, des autorités traditionnelles, des médecins traditionnels, l'Organisation pour les Mozambicaines et l'Organisation de la jeunesse mozambicaine. Ces groupements ont été invités à envoyer des représentants afin de participer aux Conseils du leadership communautaire. L'approche se fondait donc sur la participation volontaire et sur les préoccupations locales en matière de santé. La participation au Conseil du leadership communautaire n'était pas rémunérée, facteur important pour assurer la durabilité à long terme. D'après une évaluation de 1995, les membres concevaient généralement le Conseil du leadership communautaire comme un moyen d'enseignement en médecine préventive (90 pour cent) et un mécanisme pour mobiliser les gens afin qu'ils se servent des services de santé et prennent part aux programmes de santé (80 pour cent)[35] Seulement 15 pour cent considéraient le Conseil du leadership communautaire comme un moyen de faire connaître aux services de santé les points de vue locaux sur les problèmes de santé ou pour trouver des solutions, même si ces questions étaient de plus en plus tenues comme faisant partie du rôle du Conseil du leadership communautaire. Une proportion assez élevée de la collectivité avait conscience de l'existence et des activités du Conseil du leadership communautaire. Fait important, une majorité écrasante avait souhaité la mise en place d'un Conseil du leadership communautaire quand son but lui a été expliqué.

C'est en 1992, dans le district de Gondola que le programme des Conseils du leadership communautaire a débuté. Vers 1996, cinquante-cinq Conseils du leadership communautaire fonctionnaient dans huit des neuf districts de la province de Manica. Dans plusieurs cas, les individus qui avaient connu les Conseils du leadership communautaire dans un district ont mobilisé et organisé des Conseils du leadership communautaire dans les districts où ils avaient par la suite déménagé, ce qui reflète l'importance qu'ils attribuaient au programme[36].

Il est évident que la volonté de la collectivité à participer à de tels programmes est une nécessité préalable à leur réussite et comme l'a démontré la croissance des Conseils du leadership communautaire. Le Mozambique est ouvert à ce genre de participation. Cependant, malgré un début aussi prometteur, quand le Conseil du leadership a voulu mettre en œuvre ses initiatives dans la province de Manica, puis les poursuivre dans Sofala, la province voisine, le ministère mozambicain de la Santé a fourni très peu d'aide et a même réagi avec hostilité à de telles initiatives. Au palier provincial, la direction provinciale de la santé restait modérément enthousiaste en ce qui concernait la valeur de ce travail, tout particulièrement, parce que les activités avaient été effectuées de concert avec la section de la santé communautaire de la direction provinciale de la santé et qu'elles étaient intégrées à ses programmes et objectifs.

En encourageant le gouvernement à accorder de l'espace afin que d'autres associations puissent faire entendre leurs voix, l'aide étrangère dans le secteur moderne de la santé a déployé très peu d'efforts pour le renforcement de la capacité locale. Dans les meilleures circonstances, elle a contribué à la création et à l'expansion d'un espace pour les acteurs non gouvernementaux dans le secteur

de la santé. Il y a un long chemin à parcourir pour convaincre le gouvernement de reconnaître la légitimité des autres joueurs ou de se laisser confronter par des joueurs sur place en leur donnant le moyen de faire entendre leur voix.

Conclusion

Il faut d'abord comprendre comment l'histoire spécifique coloniale, post coloniale et pendant la guerre a façonné et structuré les relations entre l'État et une société qui avantage le désengagement avant de faire des efforts pour cultiver une société civile au Mozambique. Sous le régime colonial portugais, des politiques d'exclusion sociale sur la base de la race ont amplifié l'effort délibéré de restreindre toute forme de participation en réduisant au minimum toute vie associative non étatique et en la monopolisant. Des politiques coloniales importunes et oppressives ont amené la plupart des Mozambicains à éviter tout ce qui concerne l'État. C'est dans ce contexte que les Mozambicains ont évalué la légitimité des formes locales de vie associative selon leur capacité à faciliter des stratégies passives, des comportements d'évitement, de non-conformité et de désengagement envers le gouvernement central.

L'idéologie marxiste du FRELIMO et son histoire jalonnée de luttes intestines pendant la guerre contre le régime colonial ont contribué à sa notion paradoxale de la vie associative : d'une part, l'énergie de la participation locale était jugée importante pour générer un changement social. D'autre part, cette énergie était susceptible d'inciter la corruption réactionnaire et "l'obscurantisme" des croyances traditionnelles. La participation populaire devait donc être tenue en main par une direction à la vision idéologique "correcte". Cette conception a donné l'occasion au FRELIMO de monopoliser la vie associative locale[37].

Dans ce contexte de détérioration des conditions économiques et de l'insécurité résultant de l'agression étrangère, ces politiques sociales importunes ont érodé la légitimité du FRELIMO en tant que libérateur ayant mis fin au régime colonial, renforçant la préférence de l'ère coloniale, c'est-à-dire éviter de confronter l'État. Le contrôle de la population par tous les combattants pendant la guerre civile avait renforcé encore davantage cette attitude. Parallèlement, la situation d'urgence qui prévalait a renforcé le mode d'opération de l'État, selon une approche descendante. Malgré des efforts continus de décentralisation et de démocratisation, la culture politique de même que les structures de stimulation économique et d'administration de l'État, militent toujours contre l'ouverture d'un espace où les acteurs non étatiques pourraient faire entendre leur voix.

En général, le gouvernement du Mozambique est bien plus ouvert à la décentralisation de la gestion qu'à accorder un espace ou la population pourrait négocier un changement social ou politique. Le secteur public est toujours structuré de sorte que les travailleurs du service de santé à tous les niveaux n'aient de responsabilité presque exclusive qu'envers leurs supérieurs plutôt qu'envers leurs électeurs. Les acteurs étrangers dans l'arène de la santé moderne font par

conséquent face à un paradoxe quand ils se demandent comment renforcer la capacité locale dans les deux sens envisagés au présent chapitre. Le gouvernement mozambicain cherche à être considéré comme la seule entité locale pour attirer l'aide et ôter toute légitimité aux initiatives qui soutiennent d'autres formes de vie associative qui y aspirent.

Il est important de soutenir la reconstruction de systèmes nationaux des services sociaux afin de cultiver la légitimité de l'État, tout particulièrement à la lumière d'une histoire où il a existé peu de légitimité. En même temps, cependant, il est important d'encourager le gouvernement à donner à chacun la chance de participer pleinement aux activités de la collectivité (à un niveau infranationa), attitude qu'il repousse, en collusion avec des acteurs étrangers. Au Mozambique, bien des voix susceptibles d'aider le secteur moderne de la santé se trouvent chez les formes traditionnelles de vie associative plutôt que dans les ONG nationales naissantes.

Le renforcement de la société civile n'est pas aussi étroitement lié au secteur moderne de la santé que ce l'est aux initiatives d'aide dans d'autres secteurs, comme l'éducation ou l'administration politique. Le présent chapitre laisse entendre, cependant, que l'amélioration et l'élargissement des services dans un domaine où le besoin s'en fait sentir, comme la santé moderne, quand la population tout au long de son histoire a considéré la présence du gouvernement comme importune et nuisible, peut jouer un rôle important dans l'établissement des conditions préalables les plus fondamentales du renforcement d'une société civile. Renforcer les capacités locales au sens envisagé à la première section du présent chapitre, (couverture fournie par le système national de soins de santé et décentralisation) peut présenter d'exceptionnelles possibilités de donner une légitimité à l'État comme joueur local, changeant ainsi la culture politique. Inversement, si les questions de durabilité ne sont pas abordées et si l'État lui-même n'est pas encouragé à reconnaître la légitimité d'autres acteurs sur place comme participants dans la négociation du changement, la culture politique peut tout simplement renforcer le désengagement au détriment de la participation.

Notes

1. Une analyse de l'interaction entre les acteurs internationaux et la société civile mozambicaine est incluse dans une étude antérieure faite au titre du projet Aide humanitaire et conflits Voir Antonio Donini, *The Policies of Mercy: UNCoordination in Afghanistan, Mozambique, and Rwanda*, Occasional Paper no. 22 (Providence, R.I., institut Watson, 1996).
2. Jocelyn Alexander, "Terra e Autoridade Politica no Pos-Guerra em Moçambique: O Caso da Provincia de Manica" , *Arquivo* 16 (1994), pp. 5 à 94; Mark Chingono, *The State Violence and Development*, (Aldershot, Angleterre, Avebury Press et Ashegate Publishing, 1996); Christiaan Geffray, *A Causa das Armas : Antropologia da Guerra Contemporânea em Moçambique* (Lisbonne, Afrontamento, 1989); Margaret Hall et

Tom Young, *Confronting Leviathan : Mozambique since Independence* (Athens, Ohio University Press, 1997); Harry West, "This Neighbor Is Not My Uncle!": Changing Relations of Power and Authority on the Mueda Plateau" , *Journal of Southern African Studies* 24, no. 1 (1998), pp. 141-160; Stephen Lubkemann, "Situating Wartime Migration in Central Mozambique: Gendered Social Struggle and the Transnationalization of Polygyny" (dissertation de doctorat, département d'anthropologie, université Brown, 2000).

3. Hans Abrahammson et Anders Nilsson, *Moçambique em Transição* (Göteborg, Suède, Peace and Development Institute, Université de Göteborg, 1994) p. 44.
4. En 1987, le Mozambique devint le premier pays à adopter des ajustements structurels dans des situations d'urgence en temps de guerre (Abrahammson et Nilsson, Moçambique em Transição).
5. Enrico Pavignani et Joaquim Ramalho Durao, *National Coordination of External Resources in the Health Sector: The Mozambican Case Study* (Maputo, Coopération suisse, septembre 1997), p. 10.
6. La première partie de cette phase a porté surtout sur le relèvement et la reconstruction. Cela a été plus tard connu sous la deuxième phase : Programme de relance du secteur de la santé nationale, approuvé en 1995. Le Programme a adopté une approche plus complète, notamment un soutien budgétaire direct et le renforcement d'institutions outre la construction et le développement.
7. Pavignani and Durao, *National Coordination of External Resources*, pp. 3-4.
8. Projet de services de santé intégrés de la province de Manica, *Manica Province Integrated Health Project Mid-term Review* (Helsinki, Agence finlandaise pour le développement international [FINNIDA], avril 1997).
9. Projet de services de santé intégrés de la province de Manica, *Manica Province Integrated Health Project Mid-term Review*, pp. 58-61. Moins de renseignements étaient disponibles sur le travail de l'Agence danoise de développement international que sur l'Agence finlandaise pour le développement international où la documentation était réunie pour analyse. Vers 1998, une seule étude avait été faite au début sur le travail de l'Agence danoise de développement international et elle ne se prêtait pas à une évaluation des résultats comparable à la perspective de six ans disponible de l'étude de mi-temps du Projet de services de santé intégrés de la province de Manica.
10. Ces études portaient sur les niveaux des services d'avant-guerre et les données n'étaient accessibles que dans des conditions loin d'être idéales.
11. Officieusement, l'initiative de l'Agence finlandaise pour le développement encourageait aussi le ministère mozambicain de la Santé à concevoir en termes plus stratégiques l'organisation du secteur et sa direction à un niveau national.
12. Cela soulève la question paradoxale de savoir si les organisations devaient choisir uniquement des projets "faciles" ou "plausibles", tout particulièrement quand c'est dans les endroits les moins praticables que le besoin d'aide se fait le plus ressentir.
13. Projet de services de santé intégrés de la province de Manica, Manica Province Integrated Health Project Mid-term Review, p. 56. Par contre, au niveau national, l'importante influence, il est vrai, de la Coopération suisse était mitigée par le fait que

les autres donateurs majeurs faisaient des contributions comparables ou, dans quelques cas, supérieures.

14. Il n'y avait pas en 1992 au Mozambique groupes de services-conseils ou d'ONG nationales ayant la capacité technique de mener à bien ce genre de programme et à cette échelle; en 1997, il n'y en avait toujours pas.
15. John W. Harbeson, "Civil Society and Political Renaissance in Africa", dans *Civil Society and the State in Africa*, éd. John W. Harbeson, Donald Rothchild, et Naomi Chazan (Londres, Lynne Rienner, 1994), pp. 1-32; Naomi Chazan, "State and Society in Africa: Images and Challenges", dans *The Precarious Balance: State and Society in Africa*, éd. Donald Rothchild et Naomi Chazan (Boulder, Colo., *Westview Press, 1988); Crawford Young, "In Search of Civil Society", dans Harbeson et al,* Civil *Society* and the State in Africa, *pp. 33- 50; Victor Azarya, "Civil Society and Disengagement in Africa"*, dans Harbeson et al, Civil Society and the State in Africa, pp.83- 100; Jane I. Guyer, "The Spacial Dimensions of Civil Society in Africa: An Anthropologist Looks at Nigeria", dans Harbeson et al, *Civil Society and the State in Africa, pp. 215- 30.*
16. Carlos Fumo, "ONGs Moçambicanas: Sua identidade e Papel No Desenvolvimento do Pais", dans *Faces e Contra-Faces na Identidade Civil Moçambicana*, éd. Ana Piedade Monteiro et Alexandrino Jose (Maputo, Centro de Estudos Africanos-Universidade Eduardo Mondlane, 1995), pp.35-45; Pavignani et Durao, *National Coordination of External Resources.*
17. David Sogge, "The Civil Sector", dans *Mozambique: Perspectives on Aid and the Civil Sector*, éd. David Sogge (Amsterdam, Gemeenschappelijk Overleg Medefinacierig, 1997).
18. Victor Azarya, "Civil Society and Disengagement in Africa", p. 88.
19. Harbeson, "Civil Society and Political Renaissance", p. 4.
20. Harbeson, "Civil Society and Political Renaissance" , p. 3, citation de Victor Azarya, "Civil Society and Disengagement in Africa", p. 91.
21. Albert O. Hirschman, *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States* (Cambridge, Harvard University Press, 1970).
22. Victor Azarya, "Civil Society and Disengagement in Africa", p. 98.
23. Allen Isaacman, *Cotton Is the Mother of Poverty* (Portsmouth, N.H., Heinemann, 1996).
24. La Rhodésie méridionale a acquit son indépendance en tant que Zimbabwe en 1980, cinq ans après la fin du régime colonial au Mozambique en 1975.
25. Ken B. Wilson, "Cults of Violence and Counter-Violence in Mozambique", *Journal of Southern African Studies* 18 (1992), pp. 527-582.
26. Pavignani et Durao, *National Coordination of External Resources*, p. 10.
27. David Sogge, "*Civil Sector*", p. 11.
28. David Sogge, "*Civil Sector*", p. 12.
29. David Sogge, "*Civil Sector*".
30. Kulima, *Directorio das Organizações nao-govermantais em Moçambique* (Maputo, 1995); David Sogge, "*Civil Sector*".

31. Tinnie van Eijs et Terezinha da Silva, "Entitlements to Health and Education: Guaranteed by the State, Defended by Civil Society?" dans Sogge, *Mozambique*, p. 132.
32. Guy Mullin, *National NGOs in Zambezia Province, Mozambique—Inventory of NGOs and an Analysis of Their Work and the Potential for Investment in NGO Coordination and Capacity Building* (Maputo, LINK Forum Report, 1996).
33. Si elles sont encouragées à émerger, ces organisations s'occuperont probablement d'activités moins techniques comme l'hygiène générale, la nutrition et l'éducation sanitaire, domaines d'une importance critique aux soins de santé primaires et préventifs.
34. Carolyn Nordstrom, *African Health Care Systems and the War in Mozambique, a Six-Part Study* (Maputo, ministère mozambicain de la Santé, 1990-1991; Projet de services de santé intégrés de la province de Manica, *Manica Province Integrated Health Project Mid-term Review.*
35. Silvia Gurolla-Bonilla, *Avaliaçãao dos Conselhos de Lideres Comunitarios (*Chimoio, Mozambique, comité mozambicain de la santé, 1995).
36. Diana Auret, *An Analysis of Community Contribution and Self-Help in the MAARP Infrastructural Project* (Chimoio et Maputo, GTZ, 1993).
37. Hall et Young, *Confronting Leviathan.*

This page intentionally left blank

Chapitre 5

Les moyens sans la fin

L'aide humanitaire à Sri Lanka

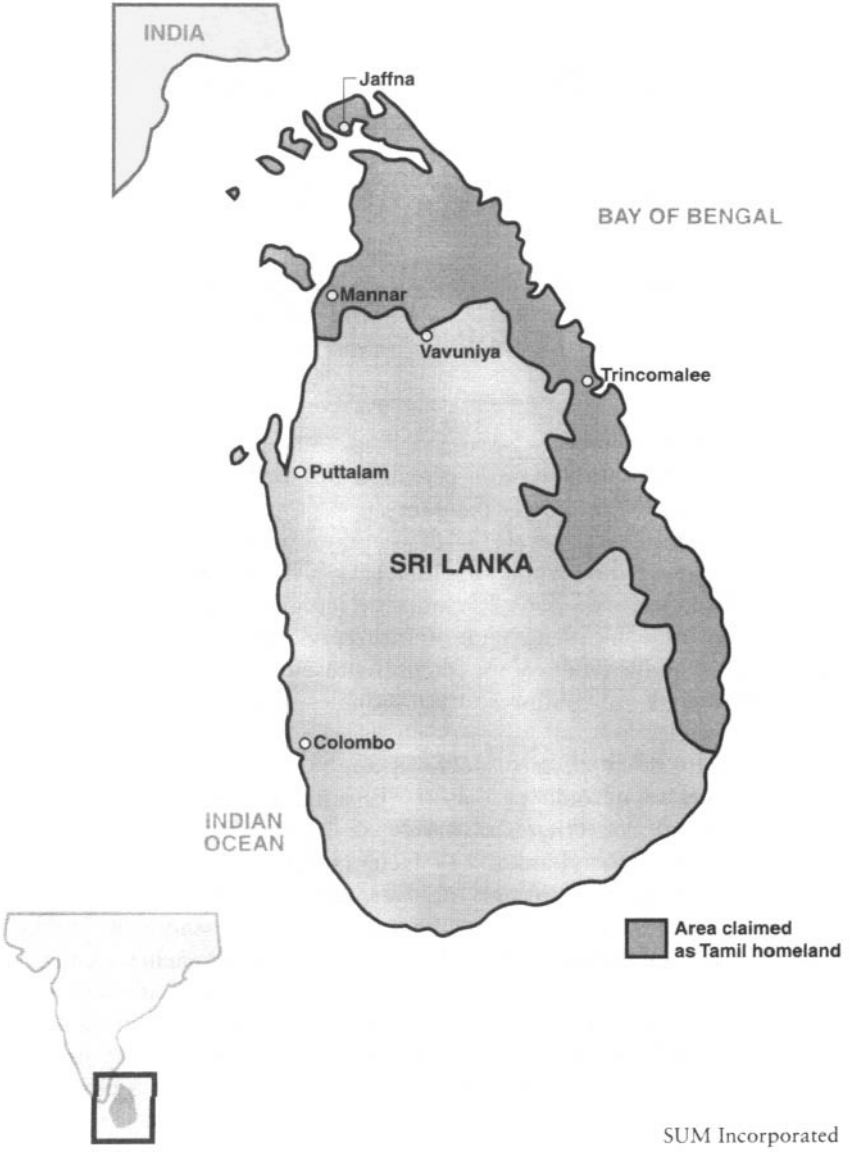
ARJUNA PARAKRAMA

Le défi que [consiste] la création d'une société civile est d'autant plus ardu à relever, car il faut que le gouvernement soit habilité à gouverner et que le peuple soit en mesure d'exiger la responsabilisation quant à la gestion publique.
— Saavithri Goonasekera

Le présent chapitre chercher à savoir si l'aide humanitaire fournie par les organisations d'aide internationales à la province du Nord-Est de Sri Lanka lors d'une guerre civile qui s'est prolongée pendant dix-sept ans a rehaussé la capacité locale dans cette région. Au vu de la dévastation humaine et du marasme économique d'une guerre qui semble insoluble, il est d'une importance cruciale que les collectivités concernées, dans les camps de réfugiés ou dans les villages en ruines, reçoivent de l'aide, non seulement pour préserver des vies, mais aussi pour qu'elles prennent en main leur avenir. La présente étude examine dans quelle mesure les organisations humanitaires internationales se sont acquittées de cette tâche.

La première partie de ce chapitre décrit et analyse le contexte historique et politique dans lequel se déroule ce conflit[1]. Ensuite, il passe en revue l'aide humanitaire fournie aux collectivités ravagées par la guerre et déplacées dans la province du Nord-Est de Sri Lanka. Les facteurs historiques sous-jacents au conflit, de même que les plus récents déplacements de réfugiés à l'intérieur, constituent l'essentiel du tableau brossé. La troisième composante du chapitre étudie le rôle de l'aide humanitaire dans le renforcement des capacités locales, en s'attachant tout particulièrement à la phase contemporaine de l'interaction. La plupart des organisations internationales ont acquis plus d'une décennie d'expérience inestimable en travaillant dans cette région. Il est donc juste de postuler qu'elles ont mis au point des systèmes et des processus qu'elles considèrent optimums compte tenu des circonstances. Il ne s'agit pas de nier que

ces systèmes évoluent sans cesse, mais bien d'affirmer que les organisations ont eu le temps de mettre à l'essai les systèmes qui s'adaptent le mieux à ces processus. Une dernière section examine certaines des questions théoriques dont l'étude a jeté les fondations et qui transcendent le contexte immédiat de Sri Lanka, avec la possibilité d'une application à d'autres conflits. Cela réitère l'effort effectué tout



SUM Incorporated

au long du présent chapitre de présenter un ensemble de principes qui peuvent être utilisées dans l'analyse de semblables contextes dans le monde contemporain[2].

Le conflit sri-lankais

Historique et contexte

Sri Lanka, État insulaire de l'Asie méridionale (anciennement Ceylan) revendique une histoire écrite de plus de 2 500 ans au cours de laquelle ont eu lieu des migrations, des invasions ainsi que des échanges commerciaux et culturels avec l'Inde et occasionnellement avec d'autres pays de cette partie du monde. L'époque où les groupes ethniques que nous appelons maintenant cinghalais et tamoul ont commencé à se désigner eux-mêmes ainsi est matière à controverse, mais il est admis que des identités distinctes sur la base de la langue, de la religion, de la position géographique, de l'activité économique et de la culture ont coexisté dans l'île depuis des centaines d'années. À l'heure actuelle, les trois quarts des dix-huit millions de Sri-lankais sont boudhistes cinghalais vivant surtout dans le Sud-Ouest de l'île. Dix-huit pour cent de la population est composée de Tamouls hindous habitant le Nord et l'Est, tandis qu'environ 6 pour cent des gens forment une minorité musulmane distincte. Les tensions entre les ethnies cinghalaise et tamoule ont fermenté pendant une grande partie du vingtième siècle.

Héritage colonial et période après l'indépendance

Les siècles de mainmise coloniale variée, de 1505 à 1948, ont transformé l'économie agraire et féodale qui avait existé depuis des siècles, en une économie surtout dérivée, orientée vers l'exportation et assujettie à des prix fluctuants pour son thé, son caoutchouc et ses noix de coco. Le café a été d'abord cultivé sur les collines du centre de Ceylan, pour être remplacé par le thé vers 1860 après la dévastation des plantations de thé par une maladie du caféier. La Grande-Bretagne a été la seule puissance occidentale de toute l'île, de 1815 à 1948. Une des stratégies de contrôle mise en place par les Britanniques a été la création d'une élite urbaine, scolarisée, anglicisée et christianisée issue des collectivités tant cinghalaise que tamoule. Cette élite a pu amasser des richesses considérables et jouir d'une puissance substantielle dans la colonie. Le renouveau boudhiste à la fin du dix-neuvième siècle et au début du vingtième dérivait de sentiments anti-tamouls. C'est à cette époque, qu'une identité majoritaire sri-lankaise exclusivement boudhiste cinghalaise et intolérante à commencer à naître.

Des Tamouls de l'Inde méridionale ont été mis, sous contrat, en apprentissage, travaillant dans les vastes plantations de thé et, certains de leurs descendants travaillent encore dans ces plantations dans d'effroyables conditions. Cette difficile situation de ce groupe de travailleurs sans patrie, comptant près d'un million de personnes et confiné surtout dans la zone montagneuse du centre, s'est compliquée lorsque à la suite d'une série d'accords bilatéraux avec le

gouvernement indien, la décision a été prise d'en rapatrier une forte proportion en Inde. La loi de 1948 sur la citoyenneté est clairement discriminatoire, reniant aux Tamouls le droit à la citoyenneté "par descendance", comme c'était le cas pour d'autres groupes dans le pays. Par conséquent, ils devaient être "inscrits" sélectivement comme citoyens. Des pactes conclus avec l'Inde en 1954, 1964 et 1974 traitaient du rapatriement de Tamouls à l'État indien de Tamil Nadu, mais les conditions y étaient encore pires pour ceux qui ont été forcés de quitter Sri Lanka. Ce n'est qu'en 1984 que ceux qui étaient restés se sont vus accorder la citoyenneté, sur demande, mais il y avait encore un retard administratif dans la mise en œuvre.

Lors de la période qui a suivi l'indépendance, après 1948, les jeunes Tamouls excédés par la difficulté qu'avaient les Cinghalais majoritaires d'accepter leur participation au pouvoir, ont décidé qu'ils ne pouvaient revendiquer leur part légitime du pouvoir que par la violence. Ils ont justifié leur recours à la violence en se reportant aux efforts de politiciens tamouls en vue de négocier avec le gouvernement sri-lankais dominé par la majorité et qui se sont soldés par un échec. La loi de 1956 est souvent citée comme la pierre angulaire de politiques discriminatoires, mais, cela n'est en fait que le cas le plus évident d'une série d'actions qui ont marginalisé systématiquement les Tamouls et les autres minorités.

Dans un second temps, l'incapacité des gouvernements successifs à aborder des questions fondamentales telles que le chômage et l'équité ont vite fait de désenchanter la majorité cinghalaise au Sud. Cela a mené à l'insurrection maoïste du Janatha Vimukhti Peramuna en 1971 (et de nouveau de 1987 à 1989, mais cette fois sous une apparence plus nationaliste et chauvine) fomentée surtout par de jeunes Cinghalais mécontents et recrutés dans les universités. Cette insurrection a été en moins de six mois écrasée sans merci à un coût évalué à trente mille morts.

Pour les Tamouls, les griefs légitimes qui dérivaient du déni du droit à la citoyenneté, de la discrimination contre la langue tamoule et de l'accès limité à l'emploi et à l'enseignement supérieur ont été exacerbés par des attaques brutales largement répandues dans plusieurs endroits sur des Tamouls en 1958, de 1960 à 1961, en 1977, en 1981 et en 1983. Puis, en 1990, face à la guerre civile et aux atrocités commises des deux côtés, les Tamouls ont continué à craindre pour leur sécurité physique, reléguant au second plan l'égalité des droits, derrière le besoin encore plus urgent d'assurer la sécurité de base.

De 1977 à 1994

Le parti d'Union nationale (UNP) a pris le pouvoir après les élections générales de 1977 et mené une politique de libéralisation économique comprenant l'établissement de zones franches, la réduction des subsides d'assistance sociale, le démantèlement de mesures de protectionnisme telles que les barrières douanières, ainsi que la privatisation des industries régies par l'État. Cela a inversé de façon spectaculaire les politiques quasiment socialistes de ses prédécesseurs. Avec la

libéralisation, cependant, les disparités entre les plus riches et les plus pauvres se sont encore accrues. La concurrence s'est intensifiée et l'antagonisme toujours présent entre les collectivités ethniques a été aggravé. L'admission à l'université, toujours une question litigieuse, parce que seulement 10 pour cent des candidats qualifiés sont admis, a donné lieu à des contestations. Des quotas ethniques à peine déguisés ont été mis en application sous la forme d'une répartition des admissions compte tenu de la langue, ce qui a rehaussé la proportion des Cinghalais admis à l'université et exaspéré encore davantage les jeunes Tamouls dont l'enseignement supérieur était l'unique moyen de s'élever dans la société.

La paranoïa cinghalaise en ébullition et entretenue en vue d'un avantage politique à court terme, a mené à une attaque orchestrée dans tout le pays contre les Tamouls en juillet 1983. Le prétexte immédiat en était une embuscade des rebelles dans le Nord qui avait tué treize soldats. En conséquence directe, les groupes militants ont pu recruter un grand nombre de jeunes hommes et, plus tard, des femmes, même si des rapports antérieurs des services de renseignements n'avaient attribué aux guérilleros séparatistes tamouls qu'un effectif d'une soixantaine d'hommes.

L'administration du parti d'Union nationale a été indifférente aux griefs des Tamouls et des chefs successifs de l'Union nationale ont mené ce qui ne peut se décrire que comme une guerre contre le peuple tamoul du Nord et de l'Est ; on ne faisait aucune distinction entre les militants armés et les civils non armés. Le bombardement tant aérien que d'artillerie et la destruction gratuite des biens de même que le pillage et le viol étaient des événements ordinaires. Presque chaque perte subie par les militaires provoquait une attaque de représailles contre des civils.

Les Tigres de libération de l'Eelam tamoul (LTTE)[3] qui exigeait un État indépendant pour les Tamouls et avait éliminé sans merci tous les autres groupes militants vers 1986, ont délibérément provoqué de telles atrocités. Les Tigres de libération de l'Eelam Tamoul attaquaient des cibles religieuses de même que civiles et économiques. Les forces armées de l'État ont décimé des villages entiers, torturant et mutilant leurs habitants en riposte. Ni les militaires (y compris le corps policier) ni les nombreux groupes de gardes autonomes et de paramilitaires n'étaient tenus responsables, même si des preuves détaillées de leur culpabilité étaient souvent disponibles.

Sur le front économique, l'emploi des Tamouls dans le secteur étatique était à peu près nul, puisqu'il y fallait une autorisation sécuritaire, ce qui dans la plupart des cas ne pouvait s'obtenir. Sur le plan de la statistique, le recrutement de Tamouls dans les forces armées s'est confiné à un nombre négligeable d'officiers aux recommandations impeccables et en dehors de la province du Nord-Est.

La sévérité de cette guerre dans le Nord a amené l'intervention de l'Inde en 1987 et l'entrée de la Force de maintien de la paix de l'Inde. Cette force a quitté Sri Lanka le 25 mars 1990, alors qu'il y avait une courte trêve entre le gouvernement du président Premadasa et les Tigres de libération de l'Eelam

tamoul. Les hostilités ont repris et les combats se sont intensifiés dans ce qu'on a appelé la deuxième guerre de l'Eelam, et un conflit de faible intensité a persisté pendant les quatre dernières années du régime du parti de l'Union nationale.

De 1995 à 2000

Au cours des dix dernières années et jusqu'en 1994, l'état d'urgence à l'échelle du pays n'a été levé que quelques mois, au début de 1990. Le groupe de travail des Nations Unies sur la disparition forcée et involontaire avait indiqué que le nombre des "disparitions" à Sri Lanka entre 1983 et 1991, liée à la guerre et à l'insurrection du Janatha Vimukthi Peramuna, était le plus haut de tout pays au monde. De plus, le nombre des décès dû à la violence par tête au cours de cette dernière période était le plus élevé pour tout intervalle comparable dans quelque pays que ce soit, à l'exception du Salvador au plus fort de la répression.

C'est dans un tel contexte que le gouvernement de l'Alliance populaire dirigé par Chandrika Kumaratunga s'est formé en août 1994, avec l'espoir de bien des groupes préoccupés que le conflit prendrait fin. Le nouveau gouvernement s'était engagé à résoudre la question ethnique par des moyens politiques, en déléguant un maximum de pouvoir au sein d'un Sri Lanka uni. Son succès initial a été mesuré par un net déclin des morts et des disparitions pendant la première année de son mandat. Amnesty International a enregistré cinquante-cinq cas de disparitions et une quarantaine d'exécutions extrajudiciaires en 1995, ce qui représentait un chiffre moindre par rapport à celui enregistré lors des années précédentes[4].

Un cessez-le-feu, début janvier 1995 a été le résultat de cette phase initiale. Pour la première fois, un gouvernement prenait l'initiative de parrainer des négociations dans la ville tamoule de Jaffna, dans le nord du pays. Cependant, malgré ses bonnes intentions, l'initiative était naïve dans sa conception et dans sa mise en œuvre. Les conditions posées par les Tigres de libération de l'Eelam tamoul préalablement à l'ouverture de pourparlers ne pouvaient être remplies puisque certaines de ces demandes étaient d'une nature militaire. Les Tigres de libération de l'Eelam tamoul ont donc repris les hostilités le 19 avril 1995, cent jours après leur interruption.

Dès lors, une guerre sanglante a éclaté entre les deux camps, quoiqu'il ait occasionnellement été question d'accusations et de démentis de pourparlers secrets. Il est néanmoins clair que ni le gouvernement de M^{me} Kumaratunga ni les Tigres de libération de l'Eelam tamoul n'ont fait preuve du moindre engagement de fait en vue de résoudre le conflit.

Le gouvernement de M^{me} Kumaratunga a poursuivi ce qu'il a appelé une guerre pour la paix, tentant de s'emparer de plus en plus de territoire, d'abord la péninsule de Jaffna, puis la route de 65 milles qui la relie au Sud, mais il a subi de graves revers militaires en novembre 1999, ce qui a annulé à peu près sa stratégie des trois années précédentes.

La politique du gouvernement envers la question ethnique en est une de destruction et de contradiction. Tous les deux jours, il semble être pour la guerre ou pour la paix, mais ses actions indiquent la ferme volonté de faire une guerre brutale, ce qui joue en faveur de son ennemi juré, les Tigres de libération de l'Eelam tamoul. Il a en outre choisi de n'avoir cure de scandales et de fraude alléguée de proportions immenses. Il semble y avoir eu une tentative systématique de saper le pouvoir judiciaire et de museler la presse. Tout cela a été l'œuvre d'une administration qui a reçu un mandat public écrasant d'éradiquer la corruption, de restaurer la paix et de reconstruire un cadre démocratique.

Il semblerait que, comme son prédécesseur, le gouvernement de l'Alliance populaire pourrait vouloir se servir de la guerre et des exigences de la crise pour détourner la critique de sa mauvaise gestion et de la corruption dans le sud. C'est là une tendance dangereuse, car des "victoires" militaires devraient être fabriquées afin d'écarter d'autres questions.

Personnes déplacées et victimes civiles de la guerre

Dix-sept pour cent de la population du pays vit dans la province du Nord-Est dont plus d'un million font face à la menace continue d'un déplacement et de la désorganisation de leur vie en raison de ce conflit qui dure depuis quinze ans. Il est difficile d'obtenir des données auxquelles se fier sur le nombre des réfugiés dans des camps ou vivant avec de la parenté tant la question est grosse de conséquence sur le plan politique. Néanmoins, en juin 1999, 683 266 personnes appartenant à 186 528 familles dépendaient pour leur survie des rations sèches gratuites de l'État[5]. Au début de 2000, le nombre des civils déplacés par la guerre était évalué à 585 000. Il y avait en outre environ 250 000 réfugiés sri-lankais et demandeurs d'asile à travers le monde. Parmi les personnes déplacées, quelque 300 000 vivent dans des zones qui ne sont pas contrôlées par le gouvernement[6]. Selon des évaluations largement admises, 65 000 personnes ont péri depuis le début du conflit, des centaines de milliers de personnes ont été blessées et plus d'un million de personnes déplacées.

Les violations des droits de la personne attribuables aux militaires étaient courantes dans la première phase de la guerre qui a duré depuis le massacre de civils en 1983 jusqu'aux accords de paix indo-sri-lankais de juillet 1987. L'occupation du Nord-Est par les Indiens, qui a duré deux ans et demi, a constitué la deuxième phase du conflit. Tant cette phase que la suivante, dite deuxième guerre de l'Eelam, ont vu d'autres violations aux droits de la personne commises par l'appareil étatique, sous forme de massacres en riposte, d'arrestation et de torture arbitraires, de viol, de mises à mort extrajudiciaires et de dommages étendus aux biens. Le principal groupe de guérilleros, les Tigres de libération de l'Eelam Tamoul ont participé à des attaques sur des civils sans armes, à la destruction de sites religieux et culturels, de même qu'à de l'extorsion.

Depuis l'offensive des militaires dans le Nord et la prise de Jaffna en 1995, le gouvernement n'avait toujours pas rétabli sa crédibilité auprès des civils tamouls qui ont été déplacés, harcelés et qui ont souffert dans des camps improvisés pour les réfugiés. Certains réfugiés tamouls dans l'Est peuvent même connaître un sort pire par rapport à ceux qui vivent dans le Wanni qui est la région au Nord s'étendant de Vavuniya à la péninsule de Jaffna, secteur où le conflit a le plus fait rage et la souffrance été la plus grande. Souvent ces réfugiés de l'Est n'ont pas de camps ni même d'endroits relativement permanents où passer la nuit. Beaucoup de ces gens ont connu une existence de nomades, transportant toutes leurs possessions dans des sacs de plastique et ce, depuis 1990. Les réfugiés musulmans de Mannar et du Nord sont dans des camps de réfugiés de Vavuniya et de Puttalam depuis leur éviction en 1990 par les Tigres de libération de l'Eelam tamoul.

La liberté de mouvement des Tamouls du nord au sud a été sévèrement restreinte lors de la phase la plus récente de la guerre. Tous ceux qui veulent voyager vers le sud (surtout à Colombo) doivent passer par le poste de contrôle de Thandikulam au nord de Vavuniya. Il est signalé que la grande majorité des foules qui affluent au poste de contrôle chaque jour sont refoulées sans recevoir de raisons adéquates. Des camps de transit ont été établis à Thandikulam en 1996, et près de deux mille personnes par jour auraient été refoulées après l'explosion à Colombo de la Banque centrale en 1996. La situation est en outre exacerbée par le besoin d'obtenir un laissez-passer des groupes militaires et paramilitaires opérant à Vavuniya et dans les parages. Cela donne carte blanche à la corruption sur une immense échelle. En février 2000, il y a eu des efforts en vue de mettre en place un système similaire de laissez-passer dans l'Est sous prétexte que les bombardiers suicides venaient de cette région.

Les systèmes en place pour prévenir les attaques contre les civils dans le sud sont systématiquement discriminatoires à l'encontre de la population tamoule en les incriminant même. Aux postes de contrôle militaire (des centaines à Colombo même), être tamoul ou non est le facteur déterminant du passage. La détention sans accusation, des arrestations répétées même après l'obtention d'une autorisation sécuritaire et des restrictions à la mobilité ont créé un climat de crainte et d'insécurité parmi les Tamouls de la classe marginale qui n'ont pas recours aux groupes locaux de droits de la personne et ne bénéficient pas du népotisme politique régnant.

Ironie, le résultat désiré, celui de réduire au minimum la menace d'attaque suicide, n'a pas été obtenu par cette approche. En fait, c'est seulement en gagnant la confiance et le concours de l'écrasante majorité de Tamouls innocents que les cadres des Tigres de libération de l'Eelam tamoul seront identifiés. La désillusion du peuple tamoul est clairement ressentie à travers la structure des suffrages exprimés aux élections présidentielles de 1999 quand la coalition de l'Alliance populaire conduite par Chandrika Kumaratunga a remporté les élections, bien

qu'un nombre important de Tamouls aient voté contre elle, ces mêmes Tamouls qui avaient voté en bloc pour la porter au pouvoir en 1994.

Ce qui rend le problème de Sri Lanka encore plus lancinant, c'est que la logique militaire s'empare lentement mais sûrement de tout le tissu de la fonction gouvernementale. Le gouvernement apparaît incapable d'agir conformément à son engagement de faire une distinction entre le LTTE en tant que mouvement terroriste et les Tamouls ordinaires, ou bien il n'y est pas disposé. Des revendications basées sur l'opportunisme et selon les exigences de la situation pour ne pas parler de l'invocation de l'opinion publique, sonnent creux. Ce qu'il faut, si la crise doit être résolue, ce n'est pas un ensemble de justifications toutes faites favorisant l'inaction, ni le maintien du statu quo, mais un effort sérieux afin d'identifier ceux qui sont responsables et de les poursuivre en justice. Alors seulement le message sera-t-il transmis au peuple tamoul qui est la victime de ces atrocités de même qu'à la minorité psychopathe parmi les militaires qui les perpètrent.

L'aide humanitaire aux victimes de la guerre à Sri Lanka

Possibilités et contraintes

Les organisations humanitaires internationales et les associations sur place ont contribué à porter des secours d'urgence depuis 1983 aux victimes de la guerre et d'atrocités. Des rations d'urgence et d'autres secours ont également été fournis par des gouvernements étrangers en 1958 et 1970, mais il n'y a eu aucune administration suivie d'une telle aide ni une documentation adéquate de ses modalités. En conséquence, la question de l'aide humanitaire à Sri Lanka ne peut être significativement étudiée que dans les seize dernières années de la guerre civile. Ici aussi, la réponse au carnage de 1983 qui a été sporadique dépasse la portée du présent essai. Les conclusions de cette analyse sont tirées des plus récents programmes d'intervention humanitaire après 1994, même s'il existe une continuité avec les programmes du passé immédiat.

À cette date, les principales organisations internationales avaient acquis près d'une décennie d'expérience sur le terrain en travaillant avec des personnes déplacées tant dans les camps de réfugiés qu'à l'extérieur, dans la zone de conflit. L'approvisionnement d'urgence a pris la forme d'aliments, de matériel de pose de toiture, de remèdes essentiels et de soins médicaux. Les organisations d'aide œuvrent dans les zones contrôlées par le gouvernement et celles dominées par les rebelles. Elles dépendent de la bonne volonté des deux côtés pour travailler dans ces régions. Obtenir l'autorisation du gouvernement amène souvent des retards et de la contrariété, que viennent aggraver l'arbitraire et le manque de transparence.

Rajasingham-Senanayake observe, "Comme le monde euro-américain verse davantage d'argent pour endiguer la marée des réfugiés et contenir les populations

de réfugiés au sein des territoires mêmes des États d'où elles viennent, le secteur de l'aide humanitaire en pleine croissance qui cherche à pallier les effets de la guerre sur les civils déplacés crée aussi plusieurs économies de dépendance qui structurent la dynamique interne du conflit armé de Sri Lanka[7] " . Rajasingham-Senanayake, qui a une connaissance étendue des frontières de village, ajoute, "Souvent des conflits surgissent entre des secteurs appauvris de la population hôte et les personnes déplacées à la suite d'interventions humanitaires[8], " bien qu'elle ne donne ni détails ni sources, ce qui empêche la vérification et rend sa déclaration trop générale.

Les tensions entre les populations déplacées et les collectivités locales avoisinantes sont compréhensibles et bien connues. La concurrence pour des ressources rares, les changements dans la ratio des ethnies et donc dans la base politique, ainsi que la surcharge de l'infrastructure, causent ces tensions. Les camps à long terme de réfugiés de musulmans à Puttalam (pour les personnes déplacées du Nord depuis 1990) sont des exemples souvent cités d'une telle situation. Tous les donateurs majeurs internationaux actifs à Sri Lanka et qui y dispensent une aide humanitaire depuis plus de dix ans ont été incapables d'aborder cette question qui est hors de leur portée. De même, les donateurs travaillant dans la région par l'entremise d'une association locale jouissant d'un monopole ont été également incapables d'aborder les questions de participation et de partage du pouvoir au sein de leur l'organisation ou de mettre un terme à une dépendance étouffante[9]. Rajasingham-Senanayake et d'autres ont fait remarquer que le déplacement lui-même est traumatique et les stratégies pour affronter ce traumatisme exigent l'attention d'organisations humanitaires qui ont jusqu'à présent entièrement ignoré cet aspect[10].

L'aide humanitaire fournie par des organisations qui font partie ou non du système des Nations Unies

Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés reste l'organisation principale au sein du système des Nations Unies pour traiter avec les zones de guerre, mais le Programme des Nations Unies pour le développement, le Fonds des Nations Unies pour la population et le Fonds des Nations Unies pour l'enfance ont des programmes substantiels dans la province du Nord-Est. En général, ce sont les fonctionnaires du secteur étatique qui, dans une grande mesure, se cantonnent dans ce cadre bilatéral de travail. Des projets particuliers peuvent varier quant au niveau et à l'ampleur du renforcement de la capacité, mais le contrôle et l'évaluation se font selon une approche descendante. Travailler avec l'administration provinciale et la bureaucratie du gouvernement central vont à l'encontre de l'amélioration des capacités locales.

Le secteur étatique sri-lankais demeure hiérarchique, archaïque et criblé de droits acquis. Dans un tel contexte, l'engagement individuel ne peut aboutir à des résultats durables en matière de renforcement des capacités locales. La confusion

et le rejet des responsabilités règnent en raison du chevauchement des activités de l'administration civile et du ministère de la Défense. Des cas précis ont été cités où le transport d'articles essentiels, approuvé par le ministère de la Santé, a été retardé indéfiniment parce que le ministère de la Défense refusait de donner son autorisation. Le fait que ces décisions soient arbitraires et capricieuses n'améliore en rien la situation.

Somme toute, le renforcement des capacités locales ne semble pas un objectif clé pour le système des Nations Unies à l'intérieur des zones de guerre. Par exemple, médecins et infirmières en service mutable peuvent ne pas fournir un rehaussement durable de la capacité locale. Le travail du Fonds des Nations Unies pour l'enfance auprès de sages-femmes dans leurs propres collectivités est entravé par le fait que les programmes eux-mêmes sont conçus, préparés et évalués par des personnes qui n'ont rien à voir avec la collectivité. Le Programme des Nations Unies pour le développement tend à opter pour des projets dont les résultats sont tangibles et quantifiables. Cependant, de tels projets se concentrent sur les résultats et non sur les processus qui permettent le développement d'initiatives et d'habiletés sur place. Les projets où l'accent est mis sur le processus ont des résultats moins quantifiables, il faut plus de temps pour les mener à bien et ils exigent la participation bien plus intense du donateur.

Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés a un objectif majeur à Sri Lanka, faciliter le rapatriement d'environ cinquante mille réfugiés qui sont retournés à Sri Lanka depuis le début de 1992.

> Jusqu'à récemment, peu d'efforts avaient été déployés en vue d'élaborer une approche systématique de la réintégration. L'aide du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés aux programmes de rapatriement volontaire s'est concentrée sur les rapatriés individuellement plutôt que sur les collectivités où ils rentraient. Cependant, il était clair qu'un un important fossé existait entre cette aide à la réintégration individuelle et les programmes de développement destinés à la mise en valeur des régions où les gens retournent. Ce fossé non seulement menace la réintégration réussie des rapatriés, mais encore compromet-il la viabilité de leurs collectivités. Ainsi, la réponse initiale devrait-elle combler le fossé entre l'aide à la réintégration individuelle et les besoins quant au développement et la mise en valeur[11].

D'après la propre analyse du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, cette situation est loin d'être satisfaisante à long terme. La stratégie du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés a évolué et pris la forme d'une intervention à trois volets qui ont été malheureusement considérées comme se succédant au lieu d'agir concurremment. Ainsi la première intervention fournit-elle de l'aide immédiate à ceux qui sont dans des installations d'accueil de transit à leur arrivée de l'Inde. La deuxième intervention prend la forme d'une aide préalable à l'établissement, accordée sur une base familiale à ceux qui veulent s'en

aller. La troisième englobe l'aide aux micro-projets communautaires dans les villages des rapatriés[12].

La coordination des efforts humanitaires à Sri Lanka a été gênée par des interventions politiques ouvertes et cachées, tel qu'il est documenté par Koenraad van Brabant et d'autres.

> La plupart des expériences documentées de la coordination de l'action humanitaire portent sur des situations où le gouvernement est affaibli, effondré ou bien ne contrôle plus d'importantes parties de son territoire. Sri Lanka offre l'exemple d'un gouvernement qui a exercé sa souveraineté tout en poursuivant simultanément des objectifs politiques, militaires et humanitaires. Tout au long de la période en question, les organisations humanitaires ont dû non seulement coordonner des programmes en vue de l'efficacité, mais encore plaider pour de l'espace et un accès humanitaires...
> [Il y a] bon nombre de contraintes empêchant une coordination efficace, y compris l'absence d'une connaissance professionnelle et méthodologique, l'habituelle résistance institutionnelle à la coordination ainsi que les obstacles contextuels tels que l'éclatement d'une guerre. Néanmoins, le plus important obstacle est resté l'absence d'un lien institutionnel efficace entre les efforts humanitaires du gouvernement et ceux des organisations spécialisées[13].

Renforcement institutionnel

La guerre civile sri-lankaise est unique à un tel point que les formulations générales soi-disant pertinentes à l'intervention humanitaire lors d'une situation d'urgence et après l'urgence ne semblent pas applicables[14]. Entreprendre de renforcer la capacité locale dans les zones de guerre de la province du Nord-Est est aussi difficile que dangereux. Ni les forces armées, ni les guérilleros séparatistes ne permettront à un réseau indépendant de collectivités locales d'être florissant dans les zones qu'ils occupent. Cette situation est restée à peu près inchangée depuis le début du conflit armé au milieu des années 1980. Les régimes successifs ont présenté une image publique différente de cette question. Cependant, les réalités sur place ont peu changé même si les discours creux politiques ont progressé, se faisant conciliants et axés sur les droits de la personne alors qu'ils avaient été ouvertement racistes et partisans de la majorité.

Les exigences de la guerre ne peuvent vont à l'encontre des stratégies de renforcement de la capacité disponibles dans une situation après conflit aux niveaux organisationnel et sectoriel. Les organisations humanitaires et les donateurs majeurs internationaux ont cependant encore suffisamment de pouvoir de négociation auprès des protagonistes pour assurer que l'aide d'urgence pourra devenir un moyen en vue de faciliter un certain renforcement de la capacité à Sri Lanka. Mais les moyens et les mécanismes de ce processus exigent une

conceptualisation créatrice, ce que ces organisations semblent malheureusement incapables d'offrir.

Les organisations humanitaires ont tendance à travailler avec trois catégories de collectivités dans la zone de guerre de Sri Lanka : celle des camps de réfugiés établis, celle des gens qui vivent dans des logements partiellement détruits et des villages ravagés et enfin, celle qui fuit les mortiers, vivant dans des abris temporaires ou obligée de vivre en nomades. Des relations à moyen ou à long terme se nouent entre ces organisations et les collectivités des deux premières catégories. Celle qui vit dans les pires conditions, c'est-à-dire appartenant à la troisième catégorie, trouve le chemin de camps ou celui du retour aux régions d'où elle vient et, en tout cas, finit par occuper un territoire définissable, même si c'est un état plus transitoire que celui des autres.

Le déplacement vers les camps peut varier en durée et en distance. Certains musulmans dans les camps de Puttalam y vivent depuis plus d'une décennie, sans guerre d'espoir de retourner chez eux, ce qui, en bien des cas, se trouve à cent milles. D'autres doivent vivre dans des camps dans le Wanni, à quelques milles seulement de leurs villages. Dans ce contexte, le renforcement de la capacité entraînerait celui de ces collectivités - le plus souvent ségréguées selon leur ethnie - afin qu'elles puissent affronter leur situation à court et à long terme. Cela signifie une focalisation exclusive sur l'amélioration de leurs capacités pour faire face à des besoins immédiats ou à court terme tels que les aliments ou les remèdes, qui serait inadéquate, voire improductive, quelle que soit l'efficience de sa réalisation. Les collectivités resteraient dépendantes de la continuation de la fourniture de ces ressources.

Une approche intégrée s'avère donc nécessaire en vue d'aborder les besoins et préoccupations à long terme des réfugiés. Elle ne devrait pas se limiter à l'accès aux biens et services, mais comprendrait aussi leurs droits politiques et sociaux, la sensibilisation à la problématique hommes-femmes[15] et la réalisation de leur potentiel économique. En ce sens, le renforcement de la capacité engloberait la pleine participation des réfugiés à la société plus vaste où ils habitent[16]. Malheureusement, à Sri Lanka, l'aide humanitaire a été, dans l'ensemble, disjointe de la moindre de ces préoccupations à plus long terme. Par conséquent, il est revenu aux organismes de développement spécialisés de s'attaquer au renforcement de la capacité en prenant des mesures qui dépassent le cadre de la prestation d'approvisionnements et services essentiels.

Dans ce contexte, la guerre qui continue a servi également d'alibi pour ne pas se pencher sur des questions de plus grande portée concernant la vie des personnes déplacées. Quelques-unes des préoccupations relatives aux stratégies de renforcement de la capacité dans la zone de conflit à Sri Lanka ainsi que les obstacles qu'il faut confronter sont précisés ci-dessous.

- Il est difficile d'obtenir sur une base continue l'aval du gouvernement et des Tigres de libération de l'Eelam tamoul pour la mise en place de programmes

visant à organiser des collectivités locales par l'entremise de groupes ouverts non hiérarchiques prêts à prendre le risque de mettre en cause l'autorité implantée. Du point de vue des Tigres de libération de l'Eelam tamoul, sont seules admissibles les organisations et collectivités qui se soumettent à leur contrôle total et qui opèrent dans les limites de ce qu'ils dictent. Alors que cette politique rigoureuse s'est avérée efficace dans certains cas pour exposer, comprimer et même empêcher la corruption individuelle, elle annihile aussi la pensée indépendante et les valeurs démocratiques. En outre, les militaires de l'État n'encouragent que les groupes qui les aident à étendre leur autorité ou leur prête main forte durant la guerre. Ainsi, ces deux groupes utilisent des civils comme boucliers humains, monnaie d'échange et sources non rémunérées de travail et de renseignements. Cette situation met les organisations dans une situation difficile, car elles doivent sans cesse négocier une solution moyenne entre le secours d'urgence et le développement dans les zones du conflit. Il appert qu'en 2000 les régions orientales, qui étaient relativement exemptes de pression directe, devenaient des champs clos où les protagonistes préservaient jalousement leur hégémonie. En conséquence, certaines organisations font face à un choix difficile : continuer de travailler dans des circonstances où elles doivent rendre compte selon le caprice des chefs des militaires locaux ou des Tigres de libération de l'Eelam tamoul, ce qui entraîne souvent une corruption ouverte, ou bien quitter et aller ailleurs.

- L'accès sur une base régulière est difficile en raison d'offensives en cours, de mines terrestres et autres obstacles militaires, ainsi que de l'absence d'infrastructure et autres ressources. Bien des secteurs de la zone de guerre deviennent inaccessibles et la population qui y vit est continuellement exposée au déplacement et au bouleversement. Les secteurs de concentration telles que les écoles, les centres communautaires et les lieux de culte sont indisponibles ou peu sécuritaires. Dans un nombre croissant de régions, ce manque d'infrastructure même rudimentaire, joint à un accès réglementé des plus rigoureux, a résulté dans l'incapacité de mettre en œuvre même le plus simple des programmes de renforcement de la capacité. De plus, ces zones sont souvent celles où le besoin se fait le plus ressentir donnant lieu à la perpétuation d'une dépendance et d'une apathie des plus abjectes.
- Même dans des environnements relativement structurés comme les camps de réfugiés, les organisations sont regardées d'un œil soupçonneux par les combattants. Les individus qui prennent des rôles de leadership dans de telles organisations courent des risques, à moins de maintenir des relations directes et d'occuper des fonctions relevant purement de la logistique et de la gestion. Il est d'une importance cruciale que les combattants qui contrôlent une zone ne se sentent pas menacés. Il est dit que les Tigres de libération de l'Eelam Tamoul ont jugé par voie sommaire des leaders communautaires qu'ils accusaient d'espionner pour les forces armées sri-lankaises ou de travailler pour elles. De même, des chefs notables dans les zones "non sûres" sont

considérés avec suspicion par le gouvernement comme sympathisants et à la solde des Tigres de libération de l'Eelam tamoul. Cela démontre les risques inhérents à la responsabilisation d'individus au sein de la collectivité, car ils deviennent des cibles s'ils sont perçus comme une menace. Cela a eu de graves répercussions en raison du manque de volonté de la collectivité à prendre des responsabilités et de la réticence des organisations à faire courir des risques aux membres d'une collectivité. En outre, les individus concernés sont assujettis à une intense pression en vue d'influencer et de régler la prise de décisions au niveau de la collectivité. Il y a eu cependant un aspect positif, quelques situations exceptionnelles où une collectivité entière s'est donnée la main pour soutenir l'un de ses représentants et a pu forcer les militaires ou les Tigres de libération de l'Eelam Tamoul à en rabattre.

- La corruption largement répandue dans la répartition et la comptabilisation des approvisionnements d'urgence, généralement mais non exclusivement au niveau local, va à l'encontre d'un renforcement de la capacité de quelque sorte que ce soit chez les récipiendaires, car cela mènerait inévitablement à dénoncer la corruption et du même coup la réduire. La mauvaise gestion, le gaspillage et l'incompétence à tous les niveaux de la chaîne organisationnelle, du directeur général expatrié à l'adjoint local, sont également des aspects qui ne jouent pas en faveur des collectivités récipiendaires pour contester ou s'interroger sur les insuffisances de la prestation de l'aide humanitaire. La discussion ci-dessous de préoccupations théoriques confirme cette thèse. Que le système de responsabilisation reste focalisé sur les intrants et les livraisons fait ressortir l'incapacité des organisations humanitaires à passer à la transparence et à l'ouverture complètes.

Les quatre raisons qui précèdent sont largement comprises. Les deux qui suivent ne sont toujours pas documentées. Les efforts en vue de renforcer la capacité locale peuvent sembler entraver la prestation efficiente des approvisionnements de secours d'urgence. Cela est certainement vrai lors des premières phases qui sont difficiles, et c'est la raison pour laquelle la haute direction de l'organisme d'aide ou de l'ONG internationale ne voient souvent dans le renforcement de la capacité que ses inconvénients à court terme. Dans l'intérêt d'une prestation et d'une comptabilité efficientes et parce que les premières expériences tentées avec des personnes-ressources sur place se sont soldées par un échec, des intervenants du dehors, plus qualifiés et mieux formés, sont mis en place afin de fournir les meilleurs systèmes de soutien au moment du plus grand besoin. La documentation, la comptabilité et les systèmes de comptes-rendus, qui sont invariablement importés des contextes des pays industrialisés, sont rarement modifiés ou rendus appropriés aux nécessités des situations locales.

Les systèmes de comptabilité et de comptes-rendus importés dans une collectivité donnée, se sont soldés par échec, justement en raison de ces systèmes et non en raison de l'inaptitude de la collectivité à s'en servir. Sri Lanka est

particulièrement touché par l'incapacité de ses donateurs à saisir cette simple vérité et à travailler en vue de créer des systèmes d'emploi conviviaux et compatibles aux conditions et aux habiletés disponibles au sein des collectivités elles-mêmes. Repenser ces systèmes peut représenter également une puissante activité de renforcement de la capacité si les collectivités elles-mêmes participent à la dynamique du processus.

Les systèmes d'enregistrement, de comptes-rendus et de contrôle, sans aucune exception, sont mis en place, bien avant que ne soient déterminés les programmes ou les collectivités qui vont en bénéficier. Cela s'explique par le fait que le renforcement de la capacité au niveau organisationnel et encore plus aux paliers sectoriel et institutionnel, n'est pas une évolution linéaire ou différentielle. En fait, la période initiale peut enregistrer un progrès plus lent et davantage d'insuffisance selon les critères plus conventionnels que le travail de secours centré sur le donateur et non participatif qui ignore le rehaussement de la capacité locale.

- L'emploi (et l'abus), d'un personnel expatrié à Sri Lanka, habituellement plus répandu lors d'une situation d'urgence que dans le contexte du développement, n'est pas en faveur du renforcement de la capacité au niveau de la collectivité, puisque les expatriés acquièrent rarement, si jamais il y en a qui y arrivent, la maîtrise de la langue et de la culture afin d'agir efficacement en vue du changement. Le scénario typique à Sri Lanka, c'est celui d'expatriés au quartier général et en région qui ont besoin de traducteurs et d'intermédiaires afin d'agir sur le terrain. Les intermédiaires ne sont pas des spécialistes de l'attribution des responsabilités et du renforcement des capacités locales et il n'est pas de leur intérêt de l'être. Les hiérarchies créées par la présence très visible des intervenants du dehors et compte tenu de la culture de déférence sri-lankaise envers les étrangers sont improductives même si elles peuvent présenter certains aspects utiles en fournissant de la sécurité et du prestige aux programmes. De plus, la guerre qui continue et les exigences qui l'accompagnent, les modalités du conflit qu'utilisent les rebelles ainsi que de la réaction des militaires, ont entraîné un autre problème qui ne favorise pas le renforcement de la capacité locale ou le potentiel de leadership.
- L'usage de bombardiers suicide et la désignation de cibles économiques et civiles par les Tigres de libération de l'Eelam tamoul ont mené à davantage de soupçons envers les Tamouls sri-lankais travaillant dans la zone de guerre. Un changement significatif de la capacité locale ne peut dériver que par davantage de responsabilité et de contrôle des programmes humanitaires au sein des collectivités. Pourtant, l'emploi de gens de l'endroit pour occuper des postes d'autorité menace la crédibilité du projet lui-même. Cette situation met les organisations internationales de secours devant un dilemme, et plusieurs organisations ont perdu de leur crédibilité et même vu leur aptitude à agir mise en question, parce que le personnel local s'est fait prendre en train

d'aider les guérilleros en leur donnant des approvisionnements ou des renseignements. Le soupçon et la tension sont tels que les chefs de ces organisations sur place ne désirent pas occuper des postes leur donnant une visibilité ou un statut quelconque, car cela susciterait de l'animosité chez les forces de défense. En outre, l'ingérence de l'État et des guérilleros dans chaque aspect de l'activité de secours est débilitante pour la préparation d'un leadership sur place.

En novembre 1995, une assemblée planifiée par le forum d'ONG, groupe de coordination des organisations internationales et œuvrant dans la zone de guerre à Sri Lanka a été perturbée par la force et plusieurs journalistes éminents ont été assaillis, avec l'accord, est-il présumé, d'une faction au sein du gouvernement. La campagne contre les ONG étrangères s'est affermie ces dernières années, des extrémistes cinghalais alléguant que les ONG sont adeptes du terrorisme. En mars 1998, le gouvernement a soudain ressorti un projet de loi qu'il avait mis sous le boisseau deux ans auparavant. Ce projet de loi qui mettait un frein aux activités des ONG a été adopté par le parlement à l'occasion d'un boycottage de l'opposition.

La nouvelle loi, controversée, est un amendement à la Loi sur les services sociaux bénévoles et met à la disposition du ministre responsable de vastes pouvoirs d'enquête, de contrôle et de régie des ONG locales. Même si ses dispositions ne portent pas sur les organisations internationales basées à Sri Lanka, le même mois, Peace Brigades International a été forcé de fermer ses bureaux en raison de la demande du ministère de la Défense exigeant que tous les comptes rendus de situation lui soient soumis aux fins de "révision" avant diffusion et que les noms et les adresses de tous les clients et personnes-ressources soient communiqués. Ce climat d'ingérence est de mauvais augure pour les programmes de secours à composantes de renforcement de la capacité et plusieurs organisations considèrent l'intervention minimale et modérée, la façon la plus simple de survivre.

Un travail récent de Jonathan Goodhand et Nick Lewer donne à entendre que les ONG "n'ont qu'une incidence limitée sur la dynamique locale du conflit et [que la situation exige] que les ONG comprennent plus en profondeur les aspects complexes, historiques et sociaux, d'un conflit prolongé et violent[17]." Malgré le problème de l'intention, cela laisse entendre que les ONG sri-lankaises ont un rôle qu'on viserait à réduire au minimum. La méthodologie de Jonathan Goodhand et Nick Lewer demeure imprécise et l'affirmation elle-même ne peut reposer sur la minuscule enquête qu'ils ont effectuée. Cependant, l'incidence minimum des ONG sur les collectivités locales auxquelles elles ont fourni de l'aide humanitaire d'une manière continue pour plus d'une décennie, donne certes à réfléchir.

L'aide humanitaire : un moyen sans une fin ?

Dans le contexte de la guerre civile et du déplacement à l'intérieur de son propre pays, le renforcement de la capacité locale peut prendre bien des formes et variations. Il est important d'analyser cette variété et cette gamme afin d'évaluer l'apport d'une telle aide quant à la responsabilisation à long terme.

Les niveaux de participation et de renforcement de la capacité peuvent être déterminés selon l'échelle suivante, dans un ordre ascendant :

- *L'approche descendante* : il s'agit de l'aide humanitaire planifiée, fournie et distribuée sans apport des collectivités dont il s'agit et sans rétroaction de leur part. Les évaluations, la tenue de dossiers et la responsabilisation sont des fonctions qui reviennent à l'organisation humanitaire, laquelle peut employer des gens de l'endroit pour l'exécution de certaines de ces tâches. L'organisation sur place utilise la langue anglaise pour les comptes rendus, la tenue des comptes et l'évaluation.
- *L'approche de la décentralisation dirigée* : il s'agit de la planification et de la prestation des rations d'urgence ainsi que d'autres activités. Ce sont des fonctions du siège social et des bureaux régionaux, bien que la distribution soit mise en œuvre par un comité local qui réunit des représentants élus et des membres nommés. Les employés travaillant à temps plein issus de la collectivité sont toujours choisis par l'organisation et lui rendent compte. Les "chefs" de la collectivité qui monopolisent la répartition et la distribution restent les mêmes année après année.
- *L'approche de transfert de responsabilité* : la répartition d'ensemble est déterminée au siège social, les organisations humanitaires internationales travaillent par l'entremise d'associations locales formées grâce au travail déjà accompli sur place par les représentants régionaux ou locaux de l'organisation. Des lois constitutionnelles sont élaborées selon un modèle fourni ; des assemblées régulières sont tenues et des détenteurs de postes choisis, mais les représentants de l'organisation conservent des capacités de "conseillers" . Ce processus permet à la collectivité, sous le vernis de la participation, d'en arriver à des décisions qui conviennent à l'organisation.
- *L'approche de la participation limitée* : les représentants de l'organisation sur place travaillent avec les associations communautaires qu'ils ont aidées à établir pour préparer des propositions de projets et des listes de besoins (selon une formulation préalablement déterminée conçue pour l'uniformité internationale) qui seront adéquatement modifiées et amendées au siège social à Colombo. À ce niveau, le renforcement de la capacité prendra la forme d'une formation professionnelle en tenue de livres et de registres, en rédaction de projets, en gestion de base et en préparation à l'emploi. Il est important de noter néanmoins que les compétences en gestion et tenue de livres sont fonction du système adopté par les organisations concernées et ne

font pas partie d'un processus en vue de concevoir des rapports et une documentation appropriée pour une collectivité donnée.

- *L'approche participative* : l'aide humanitaire d'urgence est associée à des programmes de sensibilisation qui se concentrent sur l'accès aux droits et services. Ces programmes sont d'une nature fondamentalement participative. Toutefois, la conception, la mise en œuvre et le choix des objectifs des programmes relèvent des fonctions de l'organisation. Les associations communautaires tendent à représenter des élites au sein de ces groupes défavorisés. Par conséquent, l'identification des besoins ne représente pas nécessairement ceux des plus démunis ce qui représente le risque d'une marginalisation par rapport aux activités parrainées par les organisations.
- *L'approche du plein partenariat* : Il s'agit là d'un contexte rare où la transparence et la responsabilisation jouent dans les deux sens et les associations communautaires sont des partenaires à part entière. Un financement à long terme et stable, des systèmes de rapports et de documentation conviviaux pour la collectivité, ainsi que des programmes qui ne sont pas axés sur les compétences mais comportent davantage de sensibilisation quant à l'accès aux droits et services, sont essentiels à ce genre d'approche. La langue d'interaction est la langue maternelle de la collectivité et les employés à temps plein devraient être responsables devant les deux partenaires du programme. L'élaboration des programmes doit être un effort conjoint et le processus descendant éliminé. La relation entre les partenaires devrait être considérée comme mutuellement avantageuse ; en conséquence, la terminologie humanitaire, qui implique la charité et une attitude condescendante doivent faire l'objet d'un examen. Dans cette perspective, les conditions de déplacement ne mènent pas à l'homogénéisation de peuples différents et les différences sont respectées dans le cadre des programmes[18].

Les organisations internationales d'aide humanitaire à Sri Lanka tendent à fonctionner selon les quatre premières catégories. Les organisations humanitaires qui sont aussi orientées vers le développement (comme Oxfam) peuvent démontrer certaines des caractéristiques de la catégorie cinq. Néanmoins, en général,

> Le profil du personnel des organisations internationales de secours et de développement opérant dans le Wanni révèle une prédominance de Tamouls de haute caste de Jaffna parmi les directeurs locaux et le personnel supérieur du programme. Les employés de la région même du Wanni et des autres groupes sociaux sont insuffisamment représentés à ces postes. Des difficultés résultant de cette situation ont été remarquées par le personnel de l'organisation d'aide et par les collectivités de personnes déplacées ou celles qui y sont de longue date. Les questions de hiérarchie inhérente parmi les collectivités de personnes déplacées sont reflétées de même que les relations que l'organisation noue avec sa clientèle19.

Les questions sri-lankaises dans une perspective théorique

Les débats dans les milieux de l'aide humanitaire semblent avoir établi une fausse dichotomie entre l'impartialité ou la neutralité et la responsabilisation de collectivités locales. Cette fausse dichotomie peut être dévoilée grâce à une analyse du contexte sri-lankais. Le dérapage est clairement visible dans la citation suivante de Joanna Macrae, l'une des universitaires les plus influentes et qui ont le plus publié dans le domaine :

> Les interventions sanitaire et alimentaire devraient-elles chercher à être neutres par rapport au conflit ou bien devraient-elles plutôt viser à en influencer le cours ? De même, faudrait-il viser à donner priorité à la prestation rapide et impartiale de services efficaces ou bien contribuer au renforcement de la capacité à long terme ? Il ressort de l'article que le secours devrait être donné d'une manière politiquement informée, et ne devrait pas avoir un mobile politique. En d'autres mots, elle laisse entendre que les principes essentiels de l'action humanitaire à savoir la neutralité et l'impartialité, devraient être préservés[20].

Le renforcement des capacités locales doit être consolidé à long terme par opposition à la prestation rapide et impartiale de services efficaces, comme si ces objectifs étaient mutuellement incompatibles. La notion que le renforcement de la capacité constitue de quelque façon que se soit une activité au mobile politique est implicite à la juxtaposition des questions soulevées par Joanna Macrae.

Cependant, Joanna Macrae elle-même se sert de la terminologie proposée par M. Duffield[21], "urgence *politique* complexe", afin de souligner "que la création du désastre est délibérée et les obstacles politiques à l'atténuation des désastres induits par des conflits... En tant que telles, les crises humanitaires associées à la guerre sont symptomatiques de stratégies pour faire la guerre visant non seulement à infliger une défaire militaire, mais encore tenir à l'écart l'opposition, à lui dénier une identité et à saper son aptitude à préserver son intégrité politique et économique[22]."

Cela suppose, assurément, que toute aide humanitaire dans un tel contexte est un acte politique qui, en outre, devrait aller à l'encontre des rapports de pouvoir hégémoniques dans la région en cause. Joanna Macrae met en évidence cette question, signalant que

> Les interventions humanitaires vont fréquemment à l'encontre de la logique de la guerre. Pour les belligérants, il est d'une importance critique de saper la capacité des acteurs militaires et politiques de l'opposition pour soutenir et protéger les populations qu'ils contrôlent. Inversement, profiter des secours peut avoir d'importantes fonctions pour les parties en guerre, rehaussant leur propre légitimité politique et leur capacité militaire. Ainsi, alors que des acteurs internationaux

peuvent chercher à présenter leurs interventions comme essentiellement neutres dans leurs intentions, autrement dit conçues seulement pour réagir aux souffrances de civils, le secours est loin d'être neutre pour les parties en guerre[23].

Voilà le dilemme de l'aide humanitaire, du moins telle qu'elle se fait à Sri Lanka. Les donateurs et les acteurs humanitaires internationaux ne se perçoivent pas eux-mêmes comme prenant parti dans une guerre, encore moins comme se mettant du côté des dépossédés contre les protagonistes en guerre. Par conséquent, leur "neutralité" est acquise au prix de la renonciation à s'occuper des questions politiques plus vastes que suscite la guerre. Cela se traduit sur le terrain par la stricte adhésion à des questions logistiques et étroitement humanitaires, certes d'une importance cruciale en un temps de terrible souffrance, qui ne laisse aucune place à des préoccupations plus ouvertement politiques touchant la vie des collectivités déplacées auprès desquelles travaillent ces acteurs.

Cette version de l'aide humanitaire ne va pas à l'encontre de la logique de la guerre. Au contraire, dans ce cas, l'aide humanitaire réduit au minimum le coût de la guerre, aide à recoller les morceaux ou à dégager le champ de bataille et agit comme une composante essentielle de la grammaire dans laquelle est incrustée la logique de la guerre. On pourrait donc alléguer que l'aide humanitaire à aider les Tigres de libération de l'Eelam Tamoulcar puisqu'ils se sont amplement servis à même les approvisionnements ; elle aide l'image du gouvernement sur les plans local et international en atténuant la souffrance des civils. Il est vrai que les organisations humanitaires plaident contre les atrocités et font campagne sans relâche pour assurer des approvisionnements alimentaires de base, mais elles ne prennent pas parti. L'exemple de Sri Lanka indiquerait que Joanna Macrae donne beaucoup trop d'importance au potentiel radical de l'aide humanitaire en soi, à moins que celle-ci ne soit explicitement liée à un programme plus vaste, si jamais cela se produit.

Pourtant, si le conflit prolongé à Sri Lanka démontre le besoin "d'une approche qui conceptualise le travail humanitaire en tant que partie d'un continuum du développement et d'une intervention après le conflit" cette "approche majeure des années 1990" est elle-même devenue "largement reconnue pour être inefficace comme modèle en vue de traiter des urgences humanitaires complexes[24]. "

Joanna Macrae signale aussi un défaut commun au sein des organisations internationales de secours qui se concentrent surtout sur la prestation d'approvisionnements plutôt que sur son incidence sur les collectivités touchées. Que les organisations à Sri Lanka suivent le modèle identifié par Joanna Macrae, M. Duffield et d'autres en faisant l'équation du rendement logistique et de l'incidence sur la collectivité peut aussi être stratégique.

Il est signalé officieusement et confidentiellement que plus du tiers de tous les approvisionnements d'urgence vont aux Tigres de libération de l'Eelam tamoul, mais cela n'est écrit nulle part de crainte que le gouvernement ne s'en fasse un alibi

pour restreindre davantage des "concessions " difficilement obtenues. De plus, les risques associés à la compilation de telles données sur le terrain ne peuvent être sous-estimés. Le gouvernement se sert du fait que les Tigres de libération de l'Eelam tamoul appliquent une stratégie d'écrémage pour justifier des retards bureaucratiques quant aux approvisionnements d'urgence. L'idée, c'est que de moindres approvisionnements suffiraient parce que les Tigres de libération de l'Eelam tamoul en prennent un peu. Voici l'argumentation : "Pourquoi devrions-nous (le gouvernement) nourrir les Tigres de libération de l'Eelam tamoul ?" Pris entre les deux à propos de cette question, les gens ordinaires souffrent de ce qui est perçu comme leur collusion avec les Tigres de libération de l'Eelam tamoul pour frauder le gouvernement.

La préoccupation "d'approches pragmatiques et palliatives des situations d'urgence humanitaires complexes et continues[25]" n'est nulle part plus claire que dans le contexte de Sri Lanka où, après une décennie de travail, peu de changement substantif est visible sur le terrain.

Sri Lanka est aussi un champ clos où la perception de l'aide humanitaire qui vise le minimum ("ne pas nuire") nécessite des enquêtes plus poussées[26]. Le fait que la plupart des personnes déplacées et les collectivités qui reçoivent l'aide viennent de groupes ethniques minoritaires a créé un climat d'antipathie à Sri Lanka envers des organisations humanitaires puristes telles que le Comité international de la Croix-Rouge. Même le gouvernement a critiqué à l'occasion la partialité de cette organisation, qui est surtout visible dans les zones qui sont aux mains de rebelles. Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et, curieusement, Médecins sans frontières, ont gardé un profil plus bas et sont, par conséquent, moins controversés parmi les critiques chauvines cinghalais. Pourtant, en 1999, le rôle joué par le Comité international de la Croix-Rouge dans l'établissement de l'importante zone de sécurité civile (ZSC) constitue une réalisation remarquable selon n'importe quel critère.

Bien que, sur le plan technique, le Comité international de la Croix-Rouge ait joué "au facteur" (il a maintenant été révélé que les Tigres de libération l'Eelam tamoul et les militaires avaient échangé 16 lettres par l'entremise du Comité international de la Croix-Rouge pendant la période du 26 juin au 4 août [1999]), un travailleur du Comité international de la Croix-Rouge sur le terrain a été cité dans un des journaux hebdomadaires pour avoir déclaré que beaucoup "d'imagination" a été déployée pour

"persuader" les deux côtés du besoin d'un compromis compte tenu de la situation humanitaire qui se détériorait... La manière avec laquelle le Comité avait abordé l'impasse de la route d'approvisionnement dans le Wanni constitue un exemple classique des possibilités et problèmes pertinents à la méthodologie du travail des organisations humanitaires lors des situations conflictuelles[27].

La relation établie par l'aide humanitaire dans la zone de guerre du Nord-Est avec les collectivités touchées reste au mieux ténue à Sri Lanka. Les complexités du conflit qui continue ont fourni le raisonnement et le prétexte pour rejeter une

relation essentiellement participative entre les donateurs et les gens avec qui ils travaillent. Au lieu d'un partenariat mutuellement bénéfique, la relation tend à dégénérer en un système plus superficiel et mécanique, par lequel la responsabilisation et la transparence, quand elles existent, n'opèrent qu'au niveau local. Cela permet à l'aide humanitaire de ne plus présenter de menace aux états pathologiques d'ordre socio-économique ; ces états pathologiques ont créé les conditions terribles qui ont exigé les interventions humanitaires en premier lieu. L'aide humanitaire, dans ce sens, n'est pas un moyen de mettre fin à la souffrance humaine en s'attaquant à ses causes tout comme à ses effets, mais un moyen qui n'a pas de fin, dans les deux sens du terme. Elle est sans fin dans le temps et elle n'a pas de fin ou d'objectif en soi.

NOTES

1. Une telle description se ramène à un survol subjectif et il ne faudrait pas la considérer comme exhaustive ou nuancée. Pour un commentaire analytique du conflit ethnique sur le terrain, le lecteur est renvoyé au travail des Professeurs de l'UTHR, dont le siège est à Jaffna, notamment, Hoole et al, *The Broken Palmyrah: The Tamil Crisis in Sri Lanka — An Inside Account* (California, Sri Lanka Studies Institute, 1989), et les rapports spéciaux publiés par l'UTHR au cours de la dernière décennie. Il existe un vaste recueil de documents sur le sujet.
2. En même temps, le danger de généraliser et d'homogénéiser les différences décrites par Sunil Bastian comme faisant partie du travail dans les zones de conflit a été gardé à l'esprit tout au long ("Development NGOs and Ethnic Conflicts" dans *Culture and Politics of Identity in Sri Lanka* [Colombo, ICES, 1998]). En fait, tout le débat sur les situations d'urgence politiques complexes exige précisément ce genre de différentiation et de nuance.
3. Les Tigres de libération de l'Eelam tamoul (LTTE), dirigée par Velupillai Prabhakaran, a été, depuis les années 1990, le seul groupe séparatiste survivant faisant la guerre contre L'État sri-lankais. Voir Hoole et al, *Broken Palmyrah*, et University Teachers for Human Rights (J) Reports, pp. 1-22, pour un compte rendu critique de la philosophie et du mode d'opération des Tigres de libération de l'Eelam tamoul, dans ses rapports avec d'autres groupes militants et le peuple tamoul qu'ils présument représenter. Par contre, les écrits de Nadesan Satyendra sont typiques de la flagornerie et de la partialité que les Tigres de libération de l'Eelam tamoul semblent susciter chez d'éminents Tamouls expatriés.
4. Amnesty International, *AI Index, ASA 37/04/96* du 13 février 1996.
5. Commissionnaire général des services essentiels, gouvernement de Sri Lanka, Colombo, *Report of Issue of Dry Rations*, juin 1999.
6. Ces données sont extraites de "Global Lessons from the Margin: The Real Cost of War and the Price of Just Peace as Seen through Sri Lanka's Ethnic Conflict" (ouvrage en préparation) de Arjuna Parakrama et reposent sur des évaluations du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et du Comité des É.-U. pour les réfugiés. En 1995, le ministère du Relèvement et de la Reconstruction à Sri Lanka estimait que le nombre des personnes déplacées s'élevait à 1 017,181.

7. Darini Rajasingham-Senanayake, "The Dangers of Devolution: The Hidden Economies of Armed Conflict", dans *Creating Peace in Sri Lanka: Civil War and Reconciliation*, éd. Robert I. Rotberg (Washington, D.C. : Brookings Institution Press, 1999), p. 62.
8. Rajasingham-Senanayake, "Dangers of Devolution" .
9. Rajasingham-Senanayake écrit à propos de Puttalam (et Vavuniya), "L'aide humanitaire semble avoir suscité sa propre économie de dépendance parmi les réfugiés les plus pauvres qui restent dans les camps six années et plus après leur arrivée" ("Dangers of Devolution" , p. 63). Que ces réfugiés vivent dans les camps pendant plus de six ans est fonction du fait que leurs logements restent dans la zone de guerre. La question d'un déménagement permanent est contrariante et les organisations humanitaires ne sont pas à blâmer. Cependant, l'apathie et la dépendance créées par l'aide humanitaire sous forme d'aumônes doivent être reconnues.
10. L'œuvre de pionnier du Professeur Daya Somasunderam, *Scarred Minds: The Psychological Impact of War on Sri Lankan Tamils* (New Delhi, Sage, 1998), est signalée au lecteur en raison de son compte rendu du traumatisme individuel et collectif souffert par ces victimes de la guerre.
11. Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, *A Primer on Micro-projects in Sri Lanka: A Formula for Consolidating Durable Solutions* (Colombo, Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, 1993).
12. Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, *Primer on Micro-projects in Sri Lanka.*
13. Koenraad van Brabant, *The Coordination of Humanitarian Action: The Case of Sri Lanka*, Network Paper 23, Relief and Rehabilitation Network. La situation lors de la troisième guerre de l'Eelam tamoul, de 1994 à 1996, y est précisée. Aucun changement important n'est survenu pour améliorer la situation depuis.
14. Il y a, bien sûr, des parallèles avec l'évaluation de l'aide de secours après les faits du Rwanda, tels que ceux que contient, G. M. Sorbo et al, *Norwegian Assistance to Countries in Conflict* (Oslo, ministère royal des Affaires étrangères, 1998) et dans "Linking Relief to Development, United Nations Development Program Rwanda" (1998), cités dans *Humanitarian Assistance: Breaking the Waves of Complex Political Emergencies: A Literature Survey*, éd. Joakim Gundel, Center for Development Research Working Paper (Copenhague, Centre de recherche sur le développement, 1999), p. 40.
15. Le renforcement du rôle des femmes dans la société grâce à une responsabilité et à une participation rehaussées dans la prise de décisions, bien que ce soit au niveau de la prestation de biens et services essentiels, il existe une réalisation générale notable de l'intervention humanitaire à Sri Lanka. Voir les sections subséquentes pour une discussion de ce phénomène.
16. Que ce programme ne soit ni une platitude, ni trop irréaliste est corroboré par le fait que certaines collectivités dans l'Est ont pu réaliser, bien qu'à un prix élevé, des victoires tangibles sur l'oppression militaire. Ces victoires ont été obtenues dans des situations d'injustice ouverte, grâce à l'action collective et à la solidarité intercommunautaire. La preuve anecdotique est riche en tels exemples de responsabilisation, mais il n'y a pas de

documentation systématique que je sache. Voilà un domaine fécond d'enquêtes plus poussées.

17. Jonathan Goodhand et Nick Lewer, "Sri Lanka: NGOs and Peace-Building in Complex Political Emergencies ", *Third World Quarterly* " 20, no. 1 (1999), pp. 69- 87.
18. Les effets négatifs d'une telle homogénéisation dans l'intervention humanitaire à Sri Lanka ont été présentés de façon persuasive par Simon Harris, dans *Homogenising Humanitarian Assistance to IDP Communities (A Cautionary Note from Sri Lanka).* Il montre que, au sein de certains camps dans le Nord, bien que la "collectivité" soit diverse et disparate, tous ses membres se considèrent comme partie intégrante d'un tout.
19. Simon Harris, *Homogenising Humanitarian Assistance*, p. 3.
20. Joanna Macrae, "Purity or Political Engagement? Issues in Food and Health Security Interventions in Complex Political Emergencies", *Journal of Humanitarian Assistance* (mars 1998).
21. M. Duffield, "Complex Emergencies and the Crisis of Developmentalism" , IDS Bulletin 25, no. 4 (1994), pp. 37-45.
22. D. Summerfield, "The Psycho-Social Effects of Conflict in the Third World", *Development in Practice* 1, no. 3 (1991), pp. 159-73, cité dans "Purity or Political Engagement?" de Joanna Macrae, p. 3.
23. Joanna Macrae, "Purity or Political Engagement?" pp. 4-5.
24. Rajasingham-Senanayake, "Dangers of Devolution" , p. 65; Gundel, *Humanitarian Assistance*, p. 40.
25. Gundel, *Humanitarian Assistance.*
26. Voir Bente Hybertsen, Astri Suhrke et Gro Tjore, *Humanitarian Assistance and Conflict: A State-of-the-Art Report* (Bergen, Norvège , Chr. Michelsen Institute, 1998), pour un compte-rendu des quatre principales positions sur la nature et l'ampleur de l'intervention humanitaire dans les situations d'urgence politiques complexes.
27. Kethesh Loganathan dans *Peace Monitor I*, Centre for Policy Alternatives, Colombo, 1999.

This page intentionally left blank

Chapitre 6

Les organisations féminines chez les populations de réfugiés et de rapatriés guatémaltèques

MIKE LEFFERT

Elles sont rentrées avec une sensibilisation très développée en ce qui concerne leurs droits... Mais, quant à ce développement, c'est plus ou moins un vide... L'expérience qu'elles ont connue en est une de dépendance plutôt que d'autogestion. — Abbé Beto Ghiglia

Ce chapitre est écrit à partir de l'enquête sur les relations et les capacités suscitées pendant la période de quatorze ans au cours de laquelle quarante-quatre mille Guatémaltèques ont trouvé refuge dans des camps au Mexique. L'étude porte sur le soutien international envers les organisations de femmes dans les camps de réfugiés et la sensibilisation aux questions de la problématique hommes-femmes que ces Guatémaltèques des deux sexes ont reçue pendant leur séjour.

Les réfugiés guatémaltèques – indigènes surtout, des paysans (c'est-à-dire des journaliers ou des cultivateurs – avaient été forcés de fuir leur pays au début des années 1980 à cause des programmes militaires de répression des insurrections, lesquels, selon les calculs mêmes de l'armée, ont mené à la destruction de 440 collectivités rurales. À la suite de l'élection d'un gouvernement civil en 1986, des négociations avaient commencé entre les forces insurgées de gauche d'une part et le gouvernement ainsi que l'armée de l'autre pour mettre fin à un conflit qui avait commencé en 1961.

Le 29 décembre 1996, près de onze ans après le début des négociations, un accord de paix pour de bon était signé avec le quatrième gouvernement depuis lors.

Le séjour des réfugiés au Mexique constituait une "urgence" prolongée et complexe qui exigeait une aide internationale directe, étendue et continue pour soutenir la population de réfugiés. Cette longue période dans les camps de

réfugiés était caractérisée par la dépendance envers l'aide matérielle et une immense incertitude en ce qui concernait la durée du séjour à envisager. Il en est résulté une restructuration des relations sociales traditionnelles, touchant les individus, les familles et des collectivités entières.

SUM Incorporated

Les camps de réfugiés guatémaltèques sont devenus pour beaucoup d'entre eux un foyer d'enseignement. Les conditions qui régnaient chez beaucoup des camps ne ressemblaient guère à la vie de tous les jours et, pour certaines gens, des femmes en particulier, cela n'était pas mauvais dans l'ensemble. Pour les femmes, il y a eu une certaine libération des tâches qui avaient consumé chacun des moments de veille de leur dure vie antérieure. Une partie du travail que les femmes avaient fait auparavant étant maintenant effectuée par les institutions donatrices, bien des femmes ont profité de leurs loisirs pour organiser, se réunir, discuter et apprendre. Ce qu'elles ont appris ne pouvait pas nécessairement se prédire à partir de ce qui s'était enseigné.

Pour commencer à comprendre l'ampleur de ces changements dans la vie des réfugiés guatémaltèques, il d'abord tenir compte de la situation qui les avait amenés au Mexique ainsi que de l'évolution des règlements et conditions sous l'empire desquels ils ont vécu, sont rentrés et vivent aujourd'hui.

L'incidence psychologique d'une guerre sur une population ne peut se sous-estimer. Dans ce cas-ci, tout le monde avait été plongé dans le conflit et avait vu son ordre du jour fixé par un côté ou l'autre. Cela signifiait que les décisions et les stratégies étaient mises en œuvre en fonction de considérations inavouables, autrement dit, selon des programmes cachés. Par exemple, pour beaucoup sinon la plupart des joueurs internationaux, l'État était l'ennemi. Cependant, quand les réfugiés sont rentrés, ils allaient devoir travailler avec l'État. Certains des réfugiés ont compris cela, mais bien des organisations non gouvernementales internationales ne l'ont pas saisi. Pour beaucoup des ONG, le développement signifiait créer une infrastructure, mais fournir une infrastructure signifiait aussi augmenter la capacité de l'État d'opprimer le peuple.

Comme arrière-plan, la population indigène du Guatemala avait commencé à subir les incursions d'intrus lors de la conquête espagnole au seizième siècle. Sous la domination espagnole, ces groupes divers quant à l'ethnie et à la langue avaient été réduits en esclavage ainsi que dépouillés de leur religion et de leurs terres. L'indépendance par rapport à l'Espagne en 1821 n'avait qu'empiré leur situation. L'État indépendant était devenu encore plus oppressif qu'auparavant, car la classe dirigeante d'Espagnols nés au Nouveau Monde, les créoles, s'était libérée du faible frein que la couronne avait imposé aux descendants des Mayas. Au milieu du vingtième siècle, 3 pour cent de la population possédait 70 pour cent des terres arables dans ce pays agricole.

Le seul espoir de redressement qu'ait connu l'histoire était apparu en 1944, quand un gouvernement civil avait succédé à un dictateur en difficulté pour inaugurer une période de changement démocratique. Le changement, qui s'assortissait d'une réforme agraire, s'était néanmoins avéré plus que l'oligarchie créole, l'Église et, le plus important, l'United Fruit Company, propriété américaine, ne pouvaient tolérer. La politique américaine envers cette partie du monde était alors stimulée par l'anticommunisme et la guerre froide. Cela, s'ajoutant aux intérêts de la famille du secrétaire d'État John Foster Dulles dans

l'United Fruit Company, avait déclenché en 1954 un coup d'État dirigé par la Central Intelligence Agency et qui avait renversé le gouvernement du président socialement sensibilisé Jacobo Arbenz et rendu le pays au pouvoir des militaires. Vers la fin des années 1960, un mouvement de guérilla marxiste s'était formé. Alors que le mouvement était petit, le gouvernement avait en l'écrasant commis le meurtre d'environ dix mille paysans[1].

Cependant, l'opposition armée persistait. Les guérilleros avaient commencé à organiser les paysans indigènes sur les hautes terres et en 1978, quand le général Lucas Garcia a accédé à la présidence, ils étaient devenus un danger plausible pour le statu quo. En 1983, l'armée avait adopté pour étouffer l'insurrection une politique de la terre brûlée. Sur les hautes terres, les forces armées ont massacré des milliers de paysans et rasé plus de quatre cents villages. Ailleurs à travers le pays, des chefs qui n'étaient pas indigènes, des étudiants, des professeurs et des prêtres se faisaient tuer par les forces armées et des groupes paramilitaires. Une génération entière de chefs dissidents a été tuée.

Une comptabilité finale de la terreur montrerait que deux cent mille personnes étaient mortes ou disparues ; presque un million et demi de personnes avaient été chassées de leurs maisons et de leur terres. Les réfugiés guatémaltèques, indigènes surtout, étaient dispersés du Honduras au Canada et partout entre les deux y compris au Guatemala, où des milliers de gens qui ne voulaient ou ne pouvaient franchir la frontière se sont cachés dans des forêts, toujours fuyant l'armée à leur poursuite. Ces derniers ont fini par être connus sous le nom de Communities of Populations in Resistance (CPR). Parce que les réfugiés étaient indigènes pour la plupart, il s'ensuit que le flot des fuyards prenait sa source dans le Nord et le Nord-Ouest du pays, les départements des hautes terres de Huehuetenango et Quiché, l'Alta Verapaz à la chaleur humide et le vaste Péten.

Ce qu'a été l'expérience des organisations de femmes, de l'établissement de camps de réfugiés dans le Sud du Mexique au présent, fait l'objet de ce chapitre. Il examine les interactions complexes d'institutions étrangères et d'autres propres au pays, la genèse d'idées sur l'égalité des genres ainsi que les influences de l'économique, de l'idéologie et du politique dans la sphère plus grande où une culture brisée par l'histoire a été amenée à éclater encore davantage. Depuis que la population de réfugiés vivant au Mexique est retournée au Guatemala au début et à la fin des années 1990, il y a eu une dispersion notable des organisations de femmes de même qu'un déclin abondamment documenté des efforts pour organiser les femmes dans la population des rapatriés et une régression aux rôles traditionnels des genres. Les constatations de ce chapitre mettent en lumière trois conditions cruciales qui touchent directement aux possibilités de renforcer durablement des capacités lors d'urgences complexes :

- la coopération internationale et les valeurs que ce transfert de ressources entraîne, se produisent aujourd'hui dans un monde où la mondialisation des idées a lieu à un rythme qui dépasse de beaucoup la mondialisation de conditions matérielles,

- ce transfert d'idéologie, qui se déroule dans un monde dominé par des relations de marché, échoue souvent parce que les "fournisseurs" des idées n'ont pas étudié les racines matérielles et historiques de leur propre idéologie. Dans ce contexte, les idées deviennent une marchandise transférable mais subventionnée, avec des urgences complexes jouant le rôle d'occasions pour un ordre du jour de promotion ou de "marketing",
- des urgences, par définition, marquent une rupture avec les périodes sans importance critique de l'histoire d'une population, s'accompagnent de changements de l'environnement, de la production, des liens avec la collectivité et des relations avec des acteurs de l'extérieur.

La nature exceptionnelle de ces changements crée des limitations sévères aux efforts en vue de changements durables dans une population. En fait, les relations sociales créées par de nouvelles dépendances durant l'urgence déguisent souvent des réalités sous-jacentes et donnent de fausses lectures de la perspicacité des gens et de la durabilité de nouvelles idées[2].

Organiser socialement pendant l'urgence

Les réfugiés refluant sur le Mexique s'étaient bientôt trouvés dans un monde tout à fait différent de celui qu'ils avaient quitté. Le Mexique les avait reçus avec sympathie le plus souvent et ils y avaient trouvé le soulagement non seulement de la terreur de la poursuite, mais encore de la faim et de la maladie. Le gouvernement mexicain, avec des subventions du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, avait établi une commission pour les réfugiés, la Commission mexicaine d'aide aux réfugiés, et avait commencé à établir des camps temporaires. À la fin de 1981, 2 000 réfugiés étaient inscrits ; un an plus tard, ils étaient 30 000 et au moment où le retour a commencé en 1993, ils étaient environ 45 000. Le nombre des Guatémaltèques au Mexique sans y être inscrits a été évalué à environ trois fois ce nombre.

Les femmes et leurs enfants tenaient une position particulière dans la politique de la terre brûlée par laquelle le gouvernement avait tenté de mettre un terme à l'insurrection. Ces femmes faisaient l'objet de viols, de tortures et de meurtres parce que, comme une femme l'a dit en paraphrasant le général Efraín Ríos Montt, "nos ventres ne produisent que des guérilleros". Avec pareil encouragement, il n'y avait aucun contrepoids au mobile du départ. Évoquant leur histoire, des membres de Mamá Maquín, l'organisation de femmes qui a pris forme aux camps, font remonter à 1980 les premières fuites au Mexique, celles-ci s'étant produites à partir du Petén, le plus septentrional, le plus grand et les plus isolé des départements du Guatemala.

Les rares exilés sont devenus une foule vers 1982, alors que des gens, des indigènes surtout, d'Ixcán et de Huehuetenango se sont joints à l'exode. Les indigènes étaient des ethnies Kanjobal, Mam, Chuj et Jacalteca ; il y avait aussi

des hispanophones qui n'étaient pas des indigènes. Le signaler en valait la peine puisque chacune de ces ethnies parle une langue différente. Peu des femmes indigènes parlaient espagnol.

Certaines des arrivantes au camp n'ignoraient pas tout de l'idée d'organisation. Grâce à la théologie de la libération, de l'Église catholique, bien des Guatémaltèques ruraux, de la région d'Ixcán en particulier, avaient connu l'expérience de se réunir et d'apprendre en commun. En une tentative rudimentaire de perfectionnement, des femmes se sont réunies pour apprendre la couture, la cuisson, le catéchisme et la planification familiale. Elles ont également été exposées à des techniques de sensibilisation. Une organisation de sages-femmes a aussi pris forme.

Ce n'est qu'à la fin de 1980 que le gouvernement mexicain a permis l'accès d'ONG internationales aux camps. Les ONG n'avaient aucune possibilité de planifier à long terme. La plupart de ces femmes ne lisaient ni n'écrivaient. La probabilité était faible de faire pénétrer quoi que ce soit comme capacité technique. Le plus clair du temps, il n'y avait rien aux camps qui aurait pu être de loin considéré comme de l'habilitation ou de la formation. La mobilisation pour le retour était la question qui primait toutes les autres. Même avant les accords de 1992 qui prévoyaient un retour organisé, les gens avaient commencé à rentrer.

En mai 1990, quarante-sept femmes des camps de réfugiés se réunissaient à Palenque, au Chiapas, afin de parler de la discrimination qu'elles connaissaient, comme femmes, comme indigènes et comme pauvres. Leur isolement crevait les yeux ; aucun des journalistes de passage n'a même pensé à leur parler. C'est là, à Palenque, qu'elles ont décidé de former une organisation pour s'occuper de ces problèmes. Elles ont nommé l'organisation Mamá Maquín, à propos d'Adelina Caal Maquín, femme tuée lors du massacre de Panzos en 1978 pour avoir osé revendiquer son droit à la terre. Leurs objectifs étaient d'emblée, en traduction de leurs propres paroles :

- défendre le droit que nous, femmes, avons de nous organiser, de nous éduquer et de participer également avec les hommes,
- lutter pour la défense et le sauvetage de notre culture indigène,
- défendre le droit de faire entendre notre voix en tant que réfugiées à propos de tout ce qui peut être dans l'intérêt des femmes et des réfugiés,
- défendre notre droit comme femmes d'exprimer notre volonté quant au retour,
- reconnaître toutes les activités d'appui aux organisations de réfugiés et celles de solidarité avec les Guatémaltèques[3].

L'organisation a eu une croissance rapide. En août 1993, Mamá Maquín signalait des effectifs de plus de sept mille femmes aux camps. D'après chiffres, 84 pour cent des adhérentes étaient indigènes, dont 57 pour cent étaient de l'ethnie Kanjobal, 10 pour cent, de l'ethnie Mam, 10 pour cent de l'ethnie Chuj, et 7 pour cent de l'ethnie Jacalteca. Seize pour cent ne parlaient que l'espagnol. De ces

dernières, 81 pour cent des femmes qui appartenaient à l'ethnie Chuj, 74 pour cent de celles qui étaient de l'ethnie Kanjobal et 67 pour cent de celles d'origine Mam ne pouvaient ni lire ni écrire. La plupart n'avaient jamais été à l'école. Même parmi celles des ethnies Ladina et les Jacalteca, qui venaient souvent de régions urbaines, 42 pour cent étaient analphabètes[4].

Soutien international à l'activité d'organisation des femmes

Il n'est guère discutable que sans appui extérieur, il était improbable que la rapide croissance de Mamá Maquín puisse avoir lieu. Les circonstances où se trouvaient les réfugiées coïncidaient de près avec un engagement institutionnel du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés à la problématique hommes-femmes. Fait important, une dirigeante de Mamá Maquín à l'échelle du pays a attribué, lors d'une entrevue aux fins de la présente étude, au personnel du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, son initiation au concept de droits. L'organisation a également pris l'initiative de coordonner le travail d'ONG particulières dans le but de rendre florissantes les organisations de femmes.

L'éducation était le pivot de cet effort, l'alphabétisation et la langue ayant une importance primordiale. L'espagnol allait devenir la langue de communication générale dans les camps et lors des assemblées, puisqu'il y avait beaucoup d'unilingues parmi les différents groupes ethniques. La stratégie consistait, selon des documents du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, à promouvoir l'alphabétisation en faisant passer les activités par l'entremise de Mamá Maquín, pour former une équipe d'alphabétisation et de promotrices à même la population de réfugiés afin qu'elles enseignent aux femmes dans leurs camps, ainsi que pour lier l'alphabétisation à la sensibilisation aux rôles et aux conditions de vie des femmes, de même qu'à la problématique hommes-femmes.

Il s'agissait là d'un programme en trois étapes. La première année, une évaluation des besoins était entreprise par les réfugiées ; des groupes d'alphabétisation des femmes étaient constitués dans les camps et l'appui d'ONG obtenu. La deuxième phase a duré deux ans pendant lesquels un personnel enseignant a été formé pour l'alphabétisation ; des manuels ont été faits sur la base de l'expérience de la première année et Mamá Maquín est devenue l'organisation administrative et contractante aux fins du programme. Lors de la phase finale, d'une durée d'un an, il y a eu évaluation des résultats, évaluation indiquant les effets suivants, extraits littéralement du rapport[5] :

- intensification de l'amour-propre des femmes en raison d'une conscience accrue de leurs droits,
- l'alphabétisation complète d'un petit groupe de femmes a été effectuée quant à l'espagnol et plusieurs centaines d'autres femmes faisaient des progrès en l'occurrence,

- lors de l'évaluation, plus de la moitié du corps enseignant de l'alphabétisation était rentrée au Guatemala, ce qui donnait l'occasion d'une continuité, moyennant la disponibilité d'un appui à ces activités,
- l'organisation des femmes avait accru ses effectifs et offrait aux femmes un choix de rechange dont elles ne disposaient pas auparavant,
- les femmes appartenant à des groupes mixtes ont progressé plus lentement que les hommes de ces groupes et beaucoup ont abandonné leurs études,
- l'organisation des femmes a acquis la capacité technique de négocier avec des ONG les conditions de la fonction de conseil et de l'administration du projet.

Un rapport commandé par le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés[6] faisait remarquer que la stratégie de l'intégration de l'alphabétisation à "une réflexion sur les expériences quotidiennes et les droits de base avait donné aux femmes un puissant mobile d'amour-propre. Elle leur a permis d'apprendre l'espagnol tout en leur enseignant à lire et à écrire." Le rapport concluait par ailleurs que l'alphabétisation "s'avérait au départ la voie la plus ouverte à la participation des femmes puisqu'elle ne menaçait guère les hommes." Autre constatation d'importance, le gardiennage d'enfants est important dans ce processus, prévenant l'abandon des cours tout comme les distractions que susciterait la présence des enfants en classe. L'évaluation a confirmé en outre que la présence d'hommes aux cours "n'était ni appropriée ni propice à la réussite."

L'effort d'éducation avait pour complément un projet d'amélioration du rendement du travail d'intérieur, conçu de façon à créer des loisirs aux femmes en dotant les organisations de femmes de moulins à maïs qu'elles devaient gérer, ainsi que de cuisinières à gaz qui avaient l'avantage supplémentaire de réduire la pollution par la fumée et la destruction des forêts. Une augmentation du prix du gaz finit par éliminer l'idée des cuisinières. Pour ce qui est de broyer le maïs, les moulins n'ont permis de gagner du temps que lorsque les femmes ont eu de quoi payer pour cela. Autre problème, la gestion des moulins à maïs a tendu à revenir à des hommes parce que les femmes n'avaient pas le savoir-faire technique pertinent à l'exploitation des moulins.

L'alphabétisation assortie de projets ancillaires n'a pas été la seule façon dont le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés a fait avancer la formation en matière de droits. Conjointement avec les ONG participantes, les équipes de protection et de programmation de l'organisation ont formé ces femmes à la conscience et à la défense de leurs droits en tant que femmes, réfugiées, indigènes et classe sociale. Outre l'accent mis là-dessus, un comité pilote de réfugiés des deux sexes a été formé dans un camp pour fournir du soutien aux victimes. Le projet d'ensemble comprenait des ateliers sur les droits de la personne des femmes et de la formation à des droits pour des chefs féminins qui portait sur la violence à la maison, la violence sexuelle, des droits reproducteurs, des droits à la terre et d'autres questions. La chose bénéficiait ensuite de campagnes de

publicité qui tiraient avantage d'un projet de radiodiffusion de femmes. Enfin le programme voyait à la dénonciation des agresseurs.

Négocier le rapatriement

Une partie clé des efforts du gouvernement civil pour obtenir du crédit auprès de la collectivité internationale à la suite de la répression génocide de l'insurrection a consisté en la création de conditions pour le retour des réfugiés guatémaltèques. Leur retour volontaire et organisé allait être un important signe de progrès dans la démilitarisation des campagnes et la restauration de l'État de droit. Les principaux documents définissant les conditions du retour étaient les accords signés le 8 octobre 1992, qui sont devenus connus comme les accords du 8 octobre. Ces accords posaient le droit des réfugiés à un rapatriement collectif et organisé, exprimé individuellement et volontairement. Ils réaffirmaient le droit de la personne et constitutionnel à la vie, à l'intégrité personnelle, à la liberté d'association, d'organisation et de se déplacer, à la documentation de l'identité personnelle ainsi que la nature civile et pacifique du rapatriement et des rapatriés.

Ces accords, aboutissement de plus d'un an de négociations entre le gouvernement, des commissions permanentes et des conseillers internationaux, ont formé la base et les directives juridiques du rapatriement. Le premier point du document donne le ton : "Le rapatriement des réfugiés doit être une décision volontaire, exprimée, individuellement. Amenée d'une manière organisée et collective, dans des conditions de sécurité et de dignité." Bref, ces accords garantissaient les droits de liberté de se déplacer, de liberté de s'associer et d'organiser, le droit à la vie ainsi qu'à l'intégrité tant personnelle que collective, le droit d'être accompagné par des organisations nationales et internationales à toutes les étapes du rapatriement. L'introduction aux accords affirme que toutes les dispositions portent sur les rapatriées comme sur les rapatriés et que tout accord ultérieur contracté par le gouvernement et qui leur serait plus favorable remplacera les accords ainsi frappés de caducité.

Les accords du 8 octobre n'étaient en rien le dernier cri quant aux négociations sur le rapatriement. En 1992, une entente a été conclue sur le règlement de l'octroi de crédit aux groupes de rapatriés comptant plus de cinquante familles, qui établissait un système de crédit renouvelable à l'intention de coopératives. Une définition générale des coopératives consiste à dire que la propriété est détenue conjointement, les coopératives particulières décidant ensuite si tout serait possédé en commun ou si des familles particulières se verraient attribuer des terres qu'elles pourraient ensuite utiliser à leurs propres fins. Diverses modalités de partage pourraient comporter la propriété commune de la terre, partagée et commercialisée par toute la collectivité ou bien la propriété commune de la terre s'assortissant de la permission aux familles d'utiliser des champs particuliers à leur discrétion ou encore l'absence de propriété commune de la terre mais la mise en marché coopérative des denrées. Au titre du système de crédit renouvelable, un

emprunt allait être fait à la coopérative, mais son remboursement allait être affecté à l'exploitation de la coopérative et devenir le fonds de roulement du groupe.

En ce qui concerne le système de crédit renouvelable, les accords précisaient : "le remboursement du crédit sera fait aux associations ou entités que forment les rapatriés, dans l'objet d'établir un fonds de roulement qui devienne une source permanente et sociale d'investissement à l'avantage des collectivités de rapatriement et des populations voisines."

Tout le monde convient que le travail de l'organisme médiateur et du Groupe international de consultation et d'aide aux réfugiés a été d'une importance cruciale dans le rapatriement d'ensemble et son succès. En juillet 1998, ces deux dernières organisations parrainaient un atelier colloque afin de documenter l'expérience des accords. Quarante-six personnes y assistaient. Elles représentaient presque toutes les organisations qui ont participé au rapatriement à quelque niveau que ce soit. D'autres renseignements ont été compilés à partir d'un questionnaire distribué aux représentants de ces organisations et à d'autres participants.

Cette rencontre ne servait pas qu'à se féliciter. L'apport le plus crucial des invités du dehors, c'est à dire du groupe consultatif international, a peut-être été l'établissement d'une culture du dialogue et de la négociation. Si une telle culture a jamais existé dans l'histoire du Guatemala, elle s'était certainement atrophiée au cours des trente dernières années de guerre et de dissensions. Même à l'intérieur d'un secteur, il y avait des divisions. Le gouvernement présentait une unité apparente, mais il a vite été évident que le gouvernement n'était pas l'armée, que celle-ci était habituée à tenir les rênes et tenait toujours les rapatriés pour subversifs, un corps potentiellement belligérant de gens politisés, organisés, dont le retour devait être réglé de près, sinon entièrement découragé. Il est dans une grande mesure revenu aux intervenants du dehors de fournir un cadre de négociation au milieu de tout cela et ils l'ont fait.

En fin de compte, il peut maintenant être dit que tous ceux qui le voulaient sont rentrés au Guatemala. Le processus a achoppé ici et là. La participation des femmes a été l'une des pierres d'achoppement. Ont-elles été exploitées, puis écartées lors de l'opération du rapatriement ?

L'organisme médiateur et le groupe international de consultation et d'aide aux réfugiés, en discutant des leçons tirées de ce processus, affirment que "la participation des femmes est indispensable". En effet, comme il sera précisé ailleurs, que les femmes ont été mobilisées quant aux détails du rapatriement et qu'elles ont eu une influence importante sur les processus. Néanmoins, ces deux organismes, tout en disant indispensables les femmes, nuancent leur affirmation de l'importance des femmes en déclarant :

Même si la réaffirmation des droits de base des femmes au niveau de certains des accords signés est devenue un fait accompli (au préambule des accords... et à propos du droit à la terre à des conditions égales à celles faites aux hommes dans le règlement de l'octroi de ressources financières de 1996), en pratique ces droits de base ont été ignorés en bien des cas si les femmes n'étaient pas disposées à lutter

pour eux spécifiquement ou si elles n'avaient pas l'appui nécessaire à se faire entendre. Il faut par conséquent signaler que la participation des femmes n'a pas obtenu tout ce qu'elle aurait dû et qu'elle n'a pas non plus comblé les espérances suscitées chez ces mêmes femmes.

Le rôle des femmes dans le rapatriement

L'action directe du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés est allée delà de la violence à la maison et de la violence en matière de sexualité, jusqu'aux droits à la terre. Paula Worby, conseil du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés au Guatemala, souligne que "exiger l'accès direct à la copropriété de la terre a été une retombée de l'apprentissage et de l'organisation des femmes pour affirmer leurs droits en général et que cela n'aurait pas été mis en œuvre sans l'existence d'organisations de réfugiées[7]." L'admission de femmes à la propriété des terres qu'elles allaient bientôt habiter était clairement l'une des destinations du long chemin tracé ci-dessus, mais ces femmes n'étaient pas seules à viser cet avantage. Paula Worby souligne aussi que les chefs masculins ont non seulement permis, mais promu l'organisation des femmes lors de ce qu'elle appelle "un moment d'opportunisme politique." Elle fait remarquer que les exigences des femmes, de rentrer chez elles, de la terre et d'un frein à l'armée, se prêtaient à une presse favorable tout en impressionnant organisations internationales et ambassades. De plus, dans les cas des chefs hommes liés à l'insurrection, pour qui le rapatriement avait des répercussions stratégiques majeures, la manipulation des femmes dans la facilitation du rapatriement était également opportune.

La manipulation égoïste de l'activisme des femmes par les hommes a vite été mise à nu : un recul de la marche des femmes vers l'égalité se préparait. Un premier indice de ce qui allait suivre est apparu après le premier pas au delà de la frontière du Guatemala. Les femmes qui ont fait ce pas s'attendaient à signer le document juridique énumérant les bénéficiaires mais elles ont découvert que seuls les hommes et les veuves figuraient à cette liste. Et, quand une collectivité formait la coopérative à laquelle la propriété de la terre allait être transférée, les femmes qui avaient des partenaires étaient exclues.

Il y a lieu de préciser ce que la loi guatémaltèque prévoit quant aux conséquences possibles de cette exclusion. En première approximation, la constitution du Guatemala affirme des droits égaux des femmes, mais la loi, qui, fait digne de remarque, s'écarte à volonté de la constitution, est équivoque. Paula Worby démontre des contradictions dans le code de la famille où, par exemple, l'article 79 déclare que "le mariage est fondé sur la base de l'égalité des droits et des obligations des deux époux" alors que l'article 109 en élimine la substance en donnant au mari la représentation du ménage et en accordant égalité d'autorité et de rétributions "à la maison " seulement.

En pratique, débattre de la loi est assez hypothétique puisque, sauf le pari d'aller devant des juges accoutumés de se prêter à l'argent plutôt qu'aux lois, la plupart des couples indigènes sont unis selon des traditions reconnues par leurs collectivités plutôt qu'en droit. Avec la signature des accords de paix en décembre 1996, un certain espoir de l'amélioration de ce dilemme est apparu car plusieurs articles de l'accord obligent explicitement le gouvernement à éliminer toute discrimination juridique ou de fait contre les femmes en ce qui concerne l'accès à la terre, au logement ou au crédit. Aucun délai n'est cependant spécifié en ce qui concerne ces sentiments par ailleurs louables. Ils sont donc dénués de conséquences jusqu'à ce que le gouvernement leur en attribue.

Ce premier désappointement a constitué une indication précoce qu'il n'y a rien d'absolu dans la possession d'un droit. Sans moyen de se prévaloir du droit, ce n'est guère qu'un concept attrayant. Et l'exercice d'un droit peut avoir des conséquences indésirables, même en l'absence d'opposition. Dans les collectivités où les femmes étaient inscrites au titre de propriété foncière, elles ont eu la surprise d'apprendre que le coût de l'enregistrement de leur titre était supérieur à ce qu'il aurait été s'il ne s'était agi que d'une seule personne et que même ce dernier était élevé. À l'heure actuelle, beaucoup n'ont pu régler les frais. Quand l'argent est obtenu, sous forme de l'apport d'un donateur, les collectivités peuvent se diviser à propos du choix de qui en leur sein en bénéficiera. Cependant, même celles qui ont l'argent qu'il faut ne sont pas quittes. Il y a encore les coopératives. La plupart des rapatriés ont été organisés en coopératives, tant pour des raisons relevant de l'histoire qu'à cause des aspects de la mise de fonds pertinents au crédit renouvelable. C'est la coopérative qui reçoit le versement que fait une famille particulière pour le premier emprunt et cela constitue le fonds de roulement de la coopérative. À toutes fins pratiques, pour exercer le "droit" à la propriété de la terre, quelqu'un doit avoir le "droit" d'y avoir accès et de las travailler. Ce droit découle de l'appartenance à la coopérative. Là encore, il y a des droits à verser. Une femme doit appartenir par elle-même à la coopérative pour être admissible à jouir des fruits de sa propriété, autre obstacle que bien des femmes ont été incapables de surmonter.

Les expériences cumulatives de responsabilisation et d'organisation dans les camps ont été mises à rude épreuve à la suite du rapatriement et de l'établissement dans de nouvelles collectivités. Des auteurs ont attribué le déclin de l'influence de ces femmes au désir d'en revenir à la normale après l'expérience des camps, mais cela ne tient pas compte du fait que l'expérience des camps a duré quatorze ans. Beaucoup des rapatriés n'ont jamais connu de mode de vie susceptible de susciter de la nostalgie pour l'époque antérieure à celle du camp de réfugiés.

Une notion moins hypothétique prendrait comme point de départ l'observation que les négociateurs du rapatriement avaient manipulé ces femmes depuis le début. Leur besoin de femmes participant et s'actualisant bien en évidence allait maintenant être subordonné aux exigences du rapatriement lui-même. En l'absence des internationales, des modèles de gouverne plus

traditionnels allaient être rétablis. Dans l'Ixcán en 1997, à la collectivité du Nuevo Pueblo dans le département du Quiché, des hommes ont dénoncé des femmes organisées, les accusant d'avoir des positions alignées étroitement sur celles des guérilleros et cette dénonciation s'est faite malgré le fait que la paix pour de bon avait été signée des mois auparavant. La Unidad Revolutionaria National Guatemalteca était maintenant un parti politique légal, non plus un corps de guérilleros. La même direction masculine a alors déclaré que toute réunion qu'elle n'avait pas spécifiquement approuvée serait désormais illégale.

Il n'y a aucun doute que les intérêts de ces femmes et les organisations qu'elles avaient créées pour les promouvoir ont subi d'important revers au Guatemala. Les efforts de ces femmes auraient pu être considérés comme fort réussis si l'objectif avait été tout simplement le retour au Guatemala et l'établissement dans de nouveaux logis. En fait, ce point de vue est assez répandu parmi les travailleurs sur le terrain. Le problème consiste en ce que ces femmes prévoyaient continuer à tirer parti de ce qu'elles avaient appris au Mexique, indépendamment de la façon dont quiconque choisit de formuler leurs objectifs.

Carolina Cabarrus a étudié cette question comme conseil d'ONG. Elle a conclu qu'indépendamment du temps passé dans les camps à apprendre, ces femmes ont vécu dans un environnement d'appui moral massif pour leurs objectifs et qu'elles y avaient appris à recevoir, c'est à dire à satisfaire leurs besoins rien qu'en le demandant. Elles ont appris à penser en termes de "projets" et elles ont été formées aux mécanismes des propositions, des demandes, de l'évaluation des besoins et ainsi de suite. En fait, de dire cette observatrice de longue date, elle-même féministe avouée et Guatémaltèque, "elles ont appris à fonctionner comme des ONG[8]. " Le passage d'un environnement où des largesses sont faites à un autre où quelqu'un doit travailler pour chaque chose que quelqu'un obtient, suffit, de l'avis de cette travailleuse, à rendre compte de la régression.

Cette manière de voir les choses a reçu l'accord de ceux qui se préoccupaient de la situation. Santa María Tzejá est une collectivité qui a été fort étudiée et discutée dans les textes portant sur le développement au Guatemala. Elle est unique comme collectivité de rapatriés en ce que ceux qui ont été rapatriés à Santa Maria en venaient en fait : ils regagnaient leurs anciens logis, contrairement à la plupart des rapatriés qui se sont retrouvés à de nouveaux endroits. Tout le monde n'avait pas quitté Santa María Tzejá et il y a eu les retrouvailles de ceux qui étaient restés et de ceux qui étaient partis.

Clark Taylor a écrit un livre sur Santa María Tzejá, *Return of Guatemala's Refugees: Reweaving the Torn*[9]. Clark Taylor a visité la ville deux fois par an à partir de 1987. Lors de la publication en 1998, Clark Taylor avait fait là vingt et une visites. Non seulement Clark Taylor donne-t-il une image détaillée de cette collectivité, mais encore présente-t-il des penseurs locaux qui apportent une perspective intéressante sur le sujet. L'abbé Beto Ghiglia est le curé de Cantabal, le centre urbain de l'Ixcán et il a une longue expérience des rapatriés. Il a une

notion rigoureuse du "développement" et il divise le sujet en trois catégories, résumées en gros comme suit :

- ce qui émane de la collectivité elle-même, selon les vues de Paulo Freire, un révolutionnaire brésilien du développement. Dans cette catégorie, les gens sont l'objet et les auteurs de leurs plans de développement tout en y participant. L'Unité révolutionnaire guatémaltèque et les Communities of Populations in Resistance sont les exemples que donne l'abbé Beto Ghiglia d'organisations se développant fondamentalement en fonction de ce concept ;
- ce qui est offert par des ONG, davantage la construction de choses et l'offre de services. C'est une sorte de développement intermédiaire. Exemples : la prestation de latrines, d'eau potable, de poêles efficients et des "projets qui avantagent les femmes ;"
- ce qui est lié à l'économie mondiale. Exemples : l'électrification à grande échelle, les routes, les projets aqueux. Dans l'Ixcán, de telles entreprises concernent les foreurs pétroliers internationaux, les sociétés de bois dur et l'armée. Ces derniers ont besoin de ces développements dans leur propre intérêt et les partagent avec des tiers moyennant redevance. En ce qui concerne ces exemples, la redevance comprend l'obtention du concours de la collectivité quant aux dommages à l'environnement, l'accès aux terres des coopératives et semblables rétributions.

L'abbé Beto Ghiglia considère la première sphère la plus difficile à promouvoir auprès des organisations donatrices. Dans son univers, cela aurait signifié commencer par des études pour trier les problèmes de la réintégration des rapatriés avec ceux qui étaient restés, ainsi que les problèmes portant sur les guérilleros démobilisés. Ce travail aurait fait connaître le genre de développement que les gens eux-mêmes désiraient. Mais les organisations d'où viennent les fonds ont besoin de promouvoir quelque chose qui produise des résultats plus rapides. Clark Taylor offre une critique bien conforme à la présente discussion jusqu'à ce point :

> Évidemment, la culture de connaissances qu'elles ont connue au Mexique n'a pas réussi à offrir une compréhension des pièges du développement. De toutes les conversations que j'ai eues avec des rapatriés à Santa Maria concernant la culture des connaissances au Mexique, aucune n'a porté sur des cours ou ateliers à propos de questions pertinentes au développement. Chacun décrivait l'enseignement à propos de droits de la personne et la formation reçue en divers métiers ou habiletés. Personne n'a fait mention du développement. Se le faisant demander spécifiquement, deux ont déclaré lors d'entrevues distinctes qu'il n'y avait pas eu de prévision des questions de développement. L'un d'entre eux s'est souvenu d'un atelier sur des projets à incidence rapide[10] qui allaient

être disponibles pour eux, mais c'était tout. L'autre homme s'est souvenu seulement qu'ils se sont fait dire qu'ils devraient travailler dur. Aucun atelier n'a été offert sur la façon de trier les priorités de développement ou de faire la planification pour le développement de leurs propres collectivités.

Maintenant que les anciens réfugiés étaient rentrés au Guatemala, le contraste entre leur traitement de droits de la personne et des questions de développement était frappant. Des personnes éminentes ont été désignées pour agir comme promoteurs de droits de la personne et éduquer leur collectivité en ce qui concerne ce très important aspect de leur vie. Il n'y avait cependant pas d'intérêt équivalent à la nomination de "promoteurs de développement." Aucun terme de ce genre n'apparaît dans leur vocabulaire[11].

Cette critique juxtapose le concept de droits de la personne à celui de développement. Le développement ne comprend des droits de la personne qu'en fonction de la première catégorie du schéma de l'abbé Beto Ghiglia, c'est à dire le développement qui émane de la collectivité elle-même. Par ailleurs, les droits de la personne et le développement peuvent être tenus pour distincts. Dans les camps, il y avait une coïncidence d'intérêts entre les réfugiées et le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés dont le programme était centré sur l'inclusion des femmes comme question de droits (responsabilisation par rapport aux hommes).

Il n'était cependant pas nécessairement de l'intérêt de l'organisation, étant donné ses responsabilités d'urgence et en matière de réfugiés, de même que ses rapports contractuels avec des ONG, d'encourager une mise en cause du développement. Les ONG étaient assujetties à des restrictions budgétaires les obligeant à dépenser toute leur allocation dans un délai fixé et elles savaient souvent ce qu'elles allaient faire avant de l'entreprendre. Pour ce qui est de la deuxième catégorie de l'abbé Beto Ghiglia, la question n'est pas la nécessité des projets, mais l'ampleur de l'accord des organisations avec les visions, les plans, les initiatives et le désir des gens d'une participation entière. Avec cela comme critère, le gros de cette évolution traite la population comme un objet.

Il y avait en outre les programmes de développement de l'armée (infrastructure, routes, ponts) et des entreprises privées internationales y compris les intérêts pétroliers et du bois d'œuvre. Autrement dit, ces femmes étaient formées à s'efforcer de participer, mais non à l'analyse, pour participer, de ce à quoi elles étaient. Il est important de prendre note d'une autre des observations de l'abbé Beto Ghiglia sur l'œuvre de Paulo Freire. Les opprimés souvent s'approprient le mode de vie d'un oppresseur comme idéal. Cette dynamique a opéré non seulement chez les réfugiés eux-mêmes, mais encore parmi du personnel dévoué du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés. Les intérêts des classes dominantes restaient, mais cachés sous une rubrique différente.

L'abbé Beto Ghiglia résume les choses ainsi : "Ils sont rentrés avec une conscience très hautement développée en ce qui concerne leurs droits, à propos de leur position contre l'armée par exemple. Par contre, pour ce qui est de leur

développement intégral, c'est plus ou moins le vide... Ils ont eu l'expérience de la dépendance plutôt que celle de l'autogestion. Nous y voyons une limitation[12]."

Lors d'une entrevue en juillet 1999 à Santa María Tzejá[13], Florencia, chef de l'organisation des femmes, a présenté une image de la situation de ces femmes qui reflète la discussion précédente. Les rapatriées ont fait part de leurs apprentissages à celles qui étaient restées dont beaucoup se sont empressées de se joindre à l'organisation. Pour Florencia, obtenir une terre à son nom ne faisait pas problème. La propriété qu'elle et sa famille avaient regagnée lui avait été laissée par son père. Cela ne faisait pas problème pour la plupart des rapatriés de cette collectivité puisqu'ils rentraient chez eux. La plupart des femmes appartiennent à l'organisation et tâchent de se réunir chaque semaine. Leur grand souci à l'époque, c'était un moulin à maïs. La collectivité était divisée en deux secteurs ayant chacun son moulin motorisé à maïs. Disposer d'un tel moulin signifie que les femmes n'ont pas à moudre le maïs en se servant d'un outil primitif en pierre, processus qui consume des heures chaque jour. Seulement, le moulin du secteur de Florencia était brisé. Bien des femmes portaient le maïs à l'autre moulin en une quinzaine de minutes. Les deux moulins demandaient moins d'un cent américain pour en moudre une livre.

Ce montant était fonction de la capacité de payer plutôt que des coûts de fait. Du coup, il n'y avait pas d'argent pour réparer le moulin brisé. Elles ne savaient pas combien il en coûterait, mais pensaient que ce serait plus de mille quetzals, environ 130 dollars alors. Elles avaient reçu le moulin de l'organisation canadienne dite Centre canadien d'étude et de coopération internationale, de concert avec le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés. Se faisant demander d'énumérer par ordre d'importance les priorités de l'organisation des femmes, les trois premières interrogées ont parlé de la réparation du moulin. La conversation s'est déroulée comme suit :

Question : quelle serait la première priorité ?
Réponse : le moulin.
Question : la deuxième ?
Réponse : le moteur.
Question : la troisième ?
Réponse : réparer le moteur.

La liste comportait ensuite un ensemble de marmites. Ces femmes avaient reçu des poêles améliorés, mais la batterie de cuisine traditionnelle ne s'y prêtait pas. En cinquième priorité venait un projet à propos de poulets. Florencia précisait que le groupe des femmes se préparait à demander à des organisations de leur procurer ces choses.

Cette entrevue corrobore l'analyse de l'abbé Beto Ghiglia et la critique de Clark Taylor, au moins dans la mesure où il est clair que l'organisation de femmes fonctionnait davantage comme une ONG que comme un groupe pour plaider pour elles-mêmes. Elle confirme un commentaire d'une autre personne qui a

accordé une entrevue, Carolina Cabarrus, conseil auprès de Project Counseling Services, qui était à faire un travail de compilation pertinent à un sondage sur les questions de la problématique hommes-femmes parmi les rapatriés : "Elles n'ont pas eu le temps de réfléchir. Elles sont passées directement des camps à la nouvelle situation sans avoir eu le temps d'intégrer ce qu'elles avaient appris. Avec le temps, elles vont oublier[14]." Il y a au moins une autre façon d'envisager la conversation avec Florencia : elle disait aussi qu'elle et ses voisins avaient des besoins d'infrastructure et économiques de base qui avaient préséance sur des activités idéologiques plus abstraites et que les idées devraient attendre que les besoins d'infrastructure soient satisfaits. D'ici là, elles allaient chercher à satisfaire ces besoins de la manière qu'elles avaient apprise aux camps.

Nueva Libertad est une collectivité de rapatriés près de Fray Bartolomé de las Casas. À la différence de Santa Maria, cette coopérative est représentative de celles décrites plus tôt. La terre a été achetée et l'entente de crédit renouvelable utilisée. Parmi les organisations de femmes, elle avait l'avantage que trois des fondatrices de Mamá Maquín ont été rapatriées là. C'était aussi la première coopérative où des femmes sont devenues par elles-mêmes des membres. Vers 1997, des femmes ont commencé à exprimer du mécontentement à propos de la structure de Mamá Maquín qui avait crû par tout le pays comme organisation. Elle avait obtenu un statut juridique, en gros celui d'une institution sans but lucratif. Elle avait des sections à travers les aires de rapatriement et une centrale à Guatemala.

Pour beaucoup des femmes de Nueva Libertad, c'était un inconvénient. Elles manifestaient leur inconfort de ce qu'elles voyaient comme une grande bureaucratie susceptible d'entraver leur autonomie. De plus, les femmes de cette collectivité voulaient travailler avec des femmes des collectivités environnantes qui n'étaient pas des rapatriées, alors que Mamá Maquín avait pour politique de ne travailler qu'avec des rapatriées. Pour ces raisons, elles ont décidé de former un autre groupe. Deux des trois fondatrices ont pris le parti des dissidentes et l'autre est restée à Mamá Maquín. Les adhérentes sont allées à l'un ou à l'autre pôle, mais bien des femmes se sont prévalu de leur droit d'adhérer aux deux. La nouvelle entité a été nommée Adelina Caal à propos de la même femme en l'honneur de qui Mamá Maquín avait été intitulée.

Elles se sont fait remarquer de certains compagnons de bénévoles-résidents venus du pays basque et elles ont reçu une subvention de l'organisation mère de ces derniers. Ces Basques, ayant connu le revers de la bureaucratie et une médiation coûteuse, étaient alignés philosophiquement avec le groupe dissident. Leur aide n'a pas été sans inconvénient cependant. La plupart des femmes de Nueva Libertad avaient du mal à trouver de l'argent pour l'appartenance à une coopérative. À tel point que certaines avaient vendu une partie de leur propriété pour se procurer l'argent. Les Basques susmentionnés ont donné à Adelina Caal de l'argent à cette fin, suscitant de graves conflits au sein de la coopérative. C'était un paradoxe. Pour citer une dirigeante de Mamá Maquín au niveau national, "Je ne puis nier l'influence de gens du dehors dans la création de la conscience du

droit à la terre[15]." L'influence de gens du dehors sur les luttes intestines d'une collectivité est indéniable.

La genèse de l'exercice du droit d'une femme de mettre son nom au titre de propriété d'une terre s'est faite en fonction de deux axes. L'un est idéologique et politique, l'amour-propre des femmes est rehaussé par la propriété. L'autre est politique et économique, les femmes sont à l'abri d'une perte économique comme conséquence de la dissolution de leur mariage ou de leur liaison. Par contre, il y a réciprocité des gains et des pertes selon ces axes. C'est à dire que si la propriété rehausse l'amour-propre, l'absence de la première peut causer une blessure d'amour-propre.

De même, si des femmes sont à l'abri d'une perte grâce à la propriété, des possibilités ne leur en échappent pas moins en raison de la réduction de la valeur des terres qui, parce qu'elles ont été réparties en lots plus petits, ne sont plus disponibles pour un emploi plus productif tel que celui de pâturage à bestiaux. En l'absence d'un système judiciaire faisant jouer les avantages de la propriété d'une terre pour des femmes, seules les pertes sautent aux yeux. Dans la plupart des coopératives, le passage à la propriété individuelle a en effet affaibli le mouvement des coopératives, à tel point qu'elles ne sont plus fonctionnelles, laissant derrière elles une structure par laquelle l'État peut garder la haute main grâce aux accords de crédit. C'est une structure par laquelle c'est l'autoritarisme et non pas le mouvement coopératif qui prospère. Les chefs de coopératives ont de la puissance, sans aucune façon économique de s'en servir.

Xamán est une autre collectivité où la coopérative ne fonctionne plus. Elle avait fonctionné quelque temps en tant que coopérative de marketing, mais cette activité était tombée à l'abandon à cause, selon des informateurs, d'une croyance répandue que les cadres de la coopérative faisaient de fausses représentations des prix reçus des produits agricoles des propriétaires de parcelles de terres. Il n'y a pas d'exigence pour ces chefs de documenter leurs transactions. Ils partaient tout simplement avec les denrées et payaient les paysans à leur retour, avec leur parole en guise de comptabilité.

La collectivité a une section de Mamá Maquín. Ces femmes ont participé à des efforts pour réduire la violence en famille et elles ont réussi à faire prohiber la vente d'alcool dans les petits magasins, où elles voyaient une cause majeure du problème, quoiqu'il y ait un marché de contrebande florissant. Ces femmes n'ont fait aucun progrès en ce qui touche aux questions de propriété ou de participation. Seuls des hommes sont membres de la coopérative. Même si des femmes veulent la terre mise à leur nom, elles n'ont pas pu disposer d'assez d'argent pour le faire. Dans ce cas, exercer leurs droits signifierait des versements distincts pour l'arpentage des parcelles de terre, l'adhésion à la coopérative et enregistrer la terre aux noms des deux époux. La dirigeante locale de Mamá Maquín espère que la centrale nationale pourra obtenir l'argent. Selon ce dernier bureau, il ne s'est rien produit de neuf en ce sens.

Mamá Maquín est dans la gêne et ses efforts d'organisation s'en ressentent. L'organisation aimerait assister à des activités d'éducation et de réunion à Fray Bartolomé de las Casas, mais elle n'a même pas l'argent du transport. Un autocar pour y transporter ses adhérentes et les ramener coûterait quelque 600 quetzals (77 dollars américains. Elles énumèrent leurs priorités comme suit :

1. Une crèche,
2. Un moulin motorisé à maïs,
3. Un lavoir,
4. L'eau potable,
5. Les frais de voyage aux fins d'éducation et d'organisation des femmes,
6. De l'aide pour la mise en marché de l'artisanat.

Cette liste est semblable à d'autres collectivités. Elle est pleine de bon sens. Sans la satisfaction de leurs besoins en gain de temps, au travail notamment, elles ne voient aucun espoir d'atteindre des objectifs d'amélioration d'elles-mêmes ni de redresser des déséquilibres de la problématique hommes-femmes. Conformément au paradigme d'acquisition appris aux camps, les rapatriées s'attendent à obtenir ces avantages par des dons plutôt que par une stratégie intégrée de production. Cependant, l'installation de l'infrastructure ne garantit pas ces avantages. Un moulin fait gagner du temps, mais s'il se brise et qu'il n'y a pas d'argent pour le réparer, le moulin devient un consommateur net de temps et d'énergie ou bien il tombe aux mains plus capables d'hommes, exacerbant du coup les déséquilibres de puissance.

La dernière coopérative digne de remarque, c'est Primavera. C'est une collectivité non pas de rapatriés mais de Communities of Populations in Resistance. Les Communities of Populations in Resistance, ce sont des gens qui ont été déplacés à l'intérieur de leur propre pays à peu près au même moment où d'autres étaient dans les camps. Qu'ils n'aient pas connu l'expérience des camps, tout en ayant vécu les mêmes événements qui ont précédé celle-ci pourrait leur permettre d'être tenus pour un groupe-témoin aux fins du repérage chez les rapatriés de comportements attribuables au séjour dans les camps. Même si aucune hypothèse scientifique rigoureuse n'est faite ici, il y a des différences notables entre les deux populations.

L'un des différences structurelles consiste en ce que, chez les rapatriés, les coopératives tendent à ne l'être que de nom ou, au mieux, à agir en tant que coopératives de mise en marché tout en permettant que la terre soit possession privée. Chez les Collectivités de populations en résistance, par contre, la terre est vraiment possédée par la coopérative. Les Communities of Populations in Resistance elles-mêmes, tout comme la plupart de ceux qui ont écrit là-dessus, attribuent la survie du concept de la coopérative à la profonde interdépendance et aux relations de confiance imposées au cours des années de vie commune dans les forêts, à fuir l'armée qui les pourchassait. Tandis que les rapatriés apprenaient à

recevoir, ces populations apprenaient à s'organiser pour survivre. Elles ont eu à compter sur leurs instincts de conservation et leurs savoir-faire même par rapport aux rapatriés.

Quand le climat politique a semblé le permettre, les Communities of populations in Resistance, qui comptaient beaucoup de gens ayant appartenu aux coopératives de l'Ixcán , se sont établies ouvertement sur les terres de coopératives. Elles ont été subséquemment prises entre deux feux sur le plan politique cependant lorsque les commissions permanentes, aspirant à la prolongation de leur mandat, ont mis en cause leur droit de rester là. Les Communities of Populations in Resistance, plutôt que de se laisser disperser, ont choisi de s'en aller. L'ONG catholique Caritas a financé pour elles l'achat d'une ferme maintenant connue sous le nom de Primavera. Dans l'ensemble, l'entente de financement est semblable à celle des rapatriés en ce que les membres font pour la terre des versements à un fonds renouvelable.

L'organisation de ces femmes s'appelle, c'est approprié, l'Organisation des femmes en résistance. L'absence de problèmes en matière de droits de propriété privée ne signifie pas qu'elles n'ont pas de problèmes à propos de droits. Mais de telles questions se confinent à celles du droit de participer comme citoyens au sein de la structure coopérative. Ces femmes font la distinction entre droits et puissance. Elles ont droit de participer, mais la puissance de le faire leur manque, attribuant cela à la résistance chez les hommes. Résistance, c'est un mot dont elles se servent pour décrire la dynamique, un mot inextricablement tissé dans le concept qu'a d'elle-même leur collectivité.

Il y a une différence importante parmi les femmes des Communities of Populations in Resistance quant à la façon dont elles caractérisent les objectifs et priorités de leurs organisations. Bien qu'il y ait moins d'infrastructure chez ces gens que dans les collectivités de rapatriés, les entreprises de production coopérative apparaissent davantage parmi leurs objectifs énumérés que les besoins de base et une priorité plus élevée leur y est accordée. Voici l'ordre de leurs priorités :

1. Des fonds pour des réunions et des projets de lancements d'entreprises.
2. Un moyen d'acheter du fil pour tisser.
3. Planification familiale.
4. Formation aux méthodes de développement de la collectivité.
5. Un élevage de volailles.

Cette liste a beau ne pas sembler fondamentalement différente de celles des rapatriées, celle-ci est orientée en fonction de l'économie plutôt que de droits. Ces femmes ont les mêmes problèmes que les rapatriées, mais elles envisagent des solutions enchâssées dans une stratégie de production. Leur pensée procède selon un ordre différent de celui qui se manifeste chez les rapatriées. Elles disent que la puissance est économique plutôt que juridique et elles ne considèrent pas que

l'exercice de leurs droits soit fondé sur des institutions de l'extérieur. Leurs besoins sont aussi criants que ceux des rapatriées, si ce n'est davantage.

Elles n'ont pas de poêles améliorés ; en fait, elles n'ont pas de poêles. Elles font des feux sur des plates-formes couvertes de terre, subissant la fumée traditionnelle et gaspillant du bois, ce qui se traduit par l'accélération du déboisement et l'exigence de davantage de temps pour ramasser du bois. Elles ont des puits, mais non le carburant pour les moteurs. Quand il y a pénurie de carburant diesel, celui-ci est réservé aux bateaux et moulins ; alors ces femmes doivent porter l'eau une demi-heure durant. De telles priorités sont de la discrimination contre les femmes, mais cette pratique semble être d'ordre économique. La question sous-jacente pour les femmes des Communities of Populations in Resistance est la suivante, "Comment nous procurer ces choses pour nous-mêmes ?" Cette optique était implicite lors des entrevues et elle apparaît explicitement au quatrième article de leur liste, la formation aux méthodes de développement de la collectivité.

Les femmes des Communities of Populations in Resistance ne semblent pas particulièrement émues par une orientation en fonction de droits même si celle-ci ne leur est pas étrangère. Dès 1994, alors que les femmes des Communities of Populations in Resistance étaient encore dans leur collectivité précédente à Victoria, des formateurs aux droits, fraîchement formés eux-mêmes, visitaient les Communities of Populations in Resistance pour leur transmettre le message suivant : vous avez droit à votre opinion. L'auteur y était avec un photographe et s'en souvient comme suit : les femmes se sont fait demander de se réunir dans une aire utilisée pour des réunions. Il n'y avait pas d'homme dans les parages. L'oratrice, Juana Ramírez, une travailleuse d'ONG de vingt-trois ans, avait commencé une allocution qui se ramenait à ceci : "Vous avez droit à votre opinion. Vous avez droit de vous exprimer." Juana Ramirez avait continué dans cette veine environ une demi-heure dans la chaleur du jour tandis que ses auditrices se tenaient debout ou assises dans un silence lourd d'ennui. Juana Ramirez avait demandé des commentaires de ces femmes. Pas un mot. Elle avait attendu longtemps, peut-être une demi-heure, quand un murmure s'est fait entendre parmi ces femmes. Elles se disaient à voix basse, "Et les cochons, alors ?" Le murmure s'est ensuite enflé, puis l'une des femmes s'est adressée à Juana Ramirez : "Vous nous avez promis des cochons. Qu'est ce qui arrive quant aux cochons ?"

La discussion avec les participantes avait révélé qu'elles avaient compris qu'elles allaient se faire confier un projet à propos de porcs. Cela, s'ajoutant à leur propension à la politesse, rendait compte de leur attente là dans la chaleur. Leur idée des droits, c'était que les hommes travaillaient aux champs et elles dans l'enclos, qu'ainsi étaient les choses. Si elles avaient à s'occuper de porcs, cela améliorerait l'alimentation de tout le monde.

Elles n'ont jamais reçu de porcs. Qu'elles aient reçu leurs droits est fonction de la façon dont quelqu'un considère les choses, mais, en 1999, elles ne s'intéressaient ni aux porcs ni aux droits. Elles semblaient capables de se

débrouiller et de se tirer d'affaire au sein de la collectivité et dans le cadre du mode de vie qu'elles avaient choisis.

Juana Ramirez était formée à faire à peu près le même discours partout où elle allait, indépendamment de l'histoire de toute collectivité donnée. Ce sermon engendrait habituellement l'ennui et voyait les formateurs presser en vain l'auditoire de donner des réponses. Il y a même un film fait dans les camps où une monitrice guide des femmes au fil d'un exercice où elle leur demandait de courber le dos comme si elles avaient ployé sous un fardeau et puis de nommer leurs oppresseurs. Ces femmes désignaient l'armée, des soldats, des colonels, le gouvernement et les riches, mais elles ne semblaient pas capables d'éructer la réponse voulue, "les hommes."

La répugnance de ces femmes à désigner les hommes comme les coupables donne à penser qu'elles pouvaient faire une analyse politique plus complète des circonstances où elles se trouvaient que leurs monitrices. Elles pouvaient voir les hommes en train de s'emparer du pouvoir et de refuser de le partager avec les femmes. Par contre, elles ne cessaient d'insister sur une approche organisationnelle afin de surmonter le problème, plutôt que de laisser la situation dégénérer en un paradigme d'attaques contre les hommes dont la cure serait fonction du passage par l'État de lois pour les protéger. Découvrir si elles avaient saisi le défaut de la psychologie du passage d'un "papa gâteau" à un autre ou bien si elles s'étaient méfiées de l'État qui n'avait fait que les opprimer relèverait d'une autre enquête. Néanmoins, la preuve incline à conclure qu'il aurait fallu réfléchir davantage à une idéologie à base de droits pour surmonter l'oppression des femmes.

Cette réflexion plus poussée aurait pu commencer chez les planificateurs eux-mêmes et par la reconnaissance du vaste fossé social qui existe entre eux et la population pour laquelle ils planifient. Ces différences jouent même quand les planificateurs sont eux-mêmes guatémaltèques. Ana Grace Cabrera est responsable des questions de la problématique hommes-femmes au Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et elle donne sa propre biographie pour illustrer ce propos. Elle a grandi dans le Sud-Est du Guatemala où il y a très peu d'indigènes. "J'ai grandi sans rien savoir à propos des indigènes et m'y intéressais encore moins. Je n'étais pas au courant de la réalité de la guerre avant le rapatriement[16]." Elle continue en expliquant que ce qu'elle sait du féminisme, elle l'a appris au Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, Elle reconnaît en savoir plus sur les droits de ces femmes que sur leur histoire. Le Guatemala est le pays à la stratification sociale la plus accusée d'Amérique centrale, c'est un musée colonial vivant. Un Guatémaltèque ne peut se faire interroger à propos d'un autre sans d'abord se renseigner sur sa race, sa classe et les données géographiques pertinentes. Ces divisions sont des lignes de faille pour comprendre les questions d'identité. Si la question "Qui sommes-nous ?" est posée et si la réponse est "Pas eux," alors il importe de savoir qui "ils" sont. Et il ne suffirait pas de le demander. Les réfugiées avaient déjà appris que les organisations de secours humanitaires agissaient à coups de projets, par

subventions annuelles, sans directives préalables. Leur faire la mauvaise réponse peut faire accorder à d'autres un projet qui, indépendamment de sa pertinence à long terme, atténuera la pauvreté d'aujourd'hui. Une concurrence intense entre les camps a été un important facteur d'apprentissage en tirant les conclusions qui s'imposaient.

Conclusion

Les femmes sont sans doute la catégorie de gens la plus vulnérable de la société guatémaltèque. Si quelque chose de mauvais se profile à l'horizon, cela frappera d'abord les femmes, comme les grenouilles dans la nature. Les espérances encouragées dans les camps de réfugiés ont nui aux femmes en cause après leur rapatriement. Leur évolution politique et sociale s'est rabougrie, en partie du fait des méthodes dont elles ont appris à se servir. Plus précisément, elles ont appris à promouvoir leurs intérêts en invoquant des droits alors qu'il n'y avait pas de moyens institutionnels ni culturels en établissant et à s'attendre à la satisfaction de leurs besoins matériels par des dons de sources de l'extérieur.

Quelqu'un ne met pas le pied dans le même cours d'eau deux fois, ainsi le veut le proverbe ancien. En rentrant du Mexique dans une grande mesure mal préparées à aborder de nouvelles possibilités, ces réfugiées retournaient en effet mettre le pied dans le même cours d'eau. Les réalités politiques ainsi que les alliances et programmes cachés des acteurs majeurs au temps du refuge rendent difficile sinon impossible supposer ce qui aurait dû se faire. Il est assez vraisemblable que les stratégies inefficaces que ces femmes ont adoptées seront abandonnées faute de succès et remplacées par d'autres, plus efficaces.

Les organisations ou les collectivités peuvent bien se trouver dans les mêmes circonstances aujourd'hui sans l'intervention étrangère. Les coopératives peuvent n'être pas la meilleure forme d'organisation. Une organisation en fonction de droits peut être en théorie la meilleure base pour le développement de ces femmes. La question qui domine toutes les autres, c'est celle de la façon dont ces femmes y sont arrivées. Si les décisions prises avaient été les leurs propres, si elles y étaient arrivées par un processus comme celui décrit par l'abbé Beto Ghiglia, le prêtre de Cantabal, elles auraient au moins été maîtresses du processus, au courant de l'histoire et capables d'enchaîner là où elles en étaient, ayant tiré quelques leçons de l'échec.

Ces femmes sont victimes de la règle d'or. Il leur a été fait comme ceux qui l'ont fait auraient voulu que d'autres leur fassent. Il n'y a pas eu de la part de leurs bénéficiaires d'effort discernable de demander "Pour qui faisons-nous cela de toute façon ? Y a-t-il une différence entre eux et nous ? Est-ce durable ? Peuvent-elles dire non ?" L'efficacité des efforts que font les organisations humanitaires internationales dépend du rapport de leurs programmes au contexte où elles travaillent. Elles considèrent souvent leurs valeurs comme universelles, faute d'examiner les racines historiques de leurs propres croyances. Ce manque

d'autocritique, dont le sentiment de culpabilité ne saurait tenir lieu, mène à l'importation de programmes qui ne correspondent pas à la réalité sur le terrain.

Au Guatemala, les femmes commencent à se rendre compte que la ratification de leurs droits repose sur l'existence d'institutions politiques et sociales en état de marche et l'exercice de droits sur des appareils efficients, du transport et de l'aide quant aux enfants. Faute de le comprendre lors de la période à l'étude, le résultat a été l'érosion du mouvement pour l'égalité des genres parmi les rapatriés du Guatemala. Il n'est pas possible d'intenter un procès pour faute professionnelle aux organisations humanitaires. Elles ne peuvent être forcées de retourner là-bas et de réparer les dommages qu'elles ont causés. Il n'y a pas en dehors du monde des organisations de structure morale, ni de structure de pouvoir d'où puissent émaner des incitatifs ou des éventualités susceptibles d'amener les organisations à faire face à leurs fautes. Au contraire, il y a pour elles des incitatifs à continuer d'agir comme elles le font. D'abord, il y aura toujours une pire urgence à s'annoncer. Le temps et l'argent manquent pour revenir sur ses pas. De plus, l'échec est avantageux aux organisations. Elles mettent en œuvre des pratiques apprises sans jamais avoir à mettre à l'épreuve le postulat qu'une leçon vient d'être apprise. Les urgences seront toujours assez différentes les unes des autres pour garantir plus d'erreurs que d'essais.

À part les questions de droits et de leur exercice, ainsi que le transfert aux récipiendaires des valeurs culturelles des donateurs, il y a eu plusieurs façons dont les femmes en cause ont bénéficié de ces expériences au Guatemala. Surtout, une distinction peut se faire entre organiser et les usages auxquels les organisations résultantes ont servi. Le présent chapitre critique ces derniers, mais il faut reconnaître que les femmes dont il est ici question ont bénéficié du développement de savoir-faire organisationnels. Elles ont, il est vrai, fait plusieurs pas de géant en arrière après les progrès qu'elles avaient fait dans les camps. Toutefois, la capacité de parler en leur propre nom reste forte. En comparaison des femmes de collectivités qu'il n'a pas fallu rapatrier, qui n'ont pas eu l'occasion de s'affirmer et d'articuler leurs idées, celles qui ont connu les camps sont de loin les plus fortes. Voilà qui, s'ajoutant au fait que les rapatriées organisées sont en bien des cas engagées dans l'entreprise de surmonter les inégalités de la problématique hommes-femmes et d'encourager la participation des femmes qu'il n'a pas fallu rapatrier, indique que le combat est loin d'être terminé.

Il n'y a rien dans cette expérience qui indiquerait qu'ailleurs et plus tard de semblables organisations de femmes ne devraient pas être encouragées et facilitées. Par contre, l'expérience enseigne qu'il doit y avoir une claire séparation entre l'aide à la création de structures sociales et les usages auxquels servent ces dernières. Des organisations donatrices ont aidé des réfugiées à se doter du pouvoir en puissance qui vient de la collectivité et de la communication. Maintenant qu'est passé le besoin de cacher de vieux programmes, ces organisations ou d'autres, semblables, pourraient être en mesure d'aider à l'acquisition de savoir-faire et de la planification pour le développement. Il n'en a

pas moins été montré qu'au moins à moyen terme, ces savoir-faire et ces plans ne se produisent pas d'office. Les organisations humanitaires doivent envisager les conséquences de l'infusion de leurs normes culturelles au sein des populations récipiendaires. Quand ce n'est pas faisable, une stratégie de rechange consistant à surveiller l'issue des stratégies doit être installée. Au Guatemala, tant les Nations Unies que les ONG ont gardé une présence longtemps après le rapatriement des réfugiés, par delà le besoin de cacher la fidélité envers les guérilleros et d'autres factions qui avaient dans une grande mesure cessé d'exister. Un programme à plus long terme était possible et le demeure.

NOTES

1. Peiro Gleijeses, Shattered Hope (Princeton, Princeton University Press, 1992).
2. Pour une étude antérieure d'action humanitaire au Guatemala par le projet Aide humanitaire et conflits, voir Christina Eguizábal, David Lewis, Larry Minear, Peter Sollis, et Thomas G. Weiss, Humanitarian Challenges in Central America: Learning the Lessons of Recent Armed Conflicts, Occasional Paper no. 14 (Providence, R.I., Watson Institute, 1993). Également disponible en espagnol sous le titre de Desafíos Humanitarios en Centroamérica: Lecciones de los Conflictos Armados Recientes.
3. Alto Comisionado de Las Naciones Unidas para Los Refugiados (ACNUR), Mamá Maquín en la lucha por el derecho de la mujer a la propiedad de la tierra y la participación en la Organización Comunitaria: Lecciones Aprendidas en el Trabajo con Mujeres Guatemaltecas Refugiadas y Retornadas (Guatemala, ACNUR, 1998).
4. ACNUR, Mamá Maquín en la lucha.
5. Itziar Lozano, Lessons Learned in Work with Refugee Women: A Case Study of Chiapas (Comitán, Chiapas, United Nations High Commissioner for Refugees, 1996).
6. Lozano, Lessons Learned in Work with Refugee Women.
7. Paula Worby, "Organizing for a Change: Guatemalan Women Assert Their Right to Be Co-owners of Land Allocated to Returnee Communities," document préparé à l'intention du congrès de consultation interrégionale de Kigali sur les droits des femmes à la terre et à la propriété, février 1998.
8. Entrevue à Guatemala, 1999.
9. Clark Taylor, Return of Guatemala's Refugees: Reweaving the Torn (Philadelphie, Temple University Press, 1998).
10. Les projets à incidence rapide sont de petits projets orientés vers le développement et financés par le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés. Ils visent à procurer du travail et des services collectifs après que les réfugiés sont établis de nouveau et avant que les organisations de développement n'apparaissent sur les lieux. Ils comportent en règle générale le forage de puits et la construction ou le relèvement d'écoles et de cliniques.
11. Clark Taylor, Return of Guatemala's Refugees.
12. Ibid.
13. Faite pour la présente étude.

14. Communication personnelle.
15. Entrevue avec un coordonnateur au siège de Mamá Maquín à Guatemala, 1999.
16. Communication personnelle.

Chapitre 7

La Sierra Leone

La consolidation de la paix au purgatoire

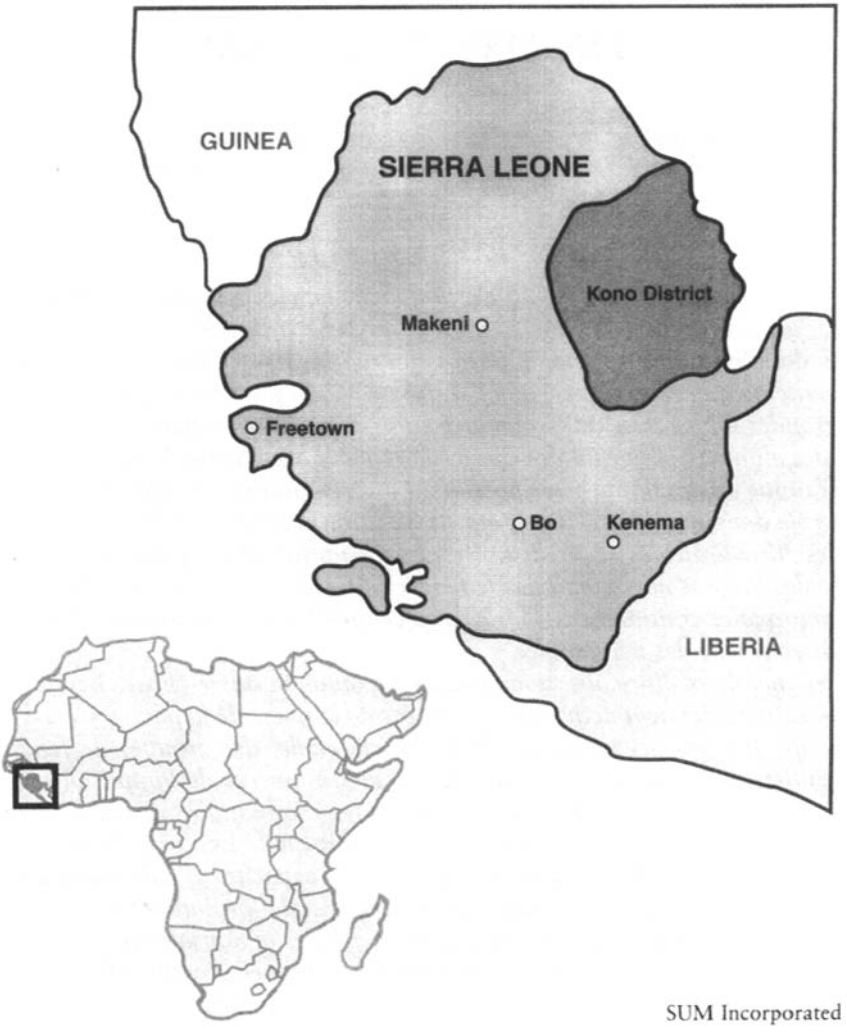
THOMAS MARK TURAY

Le renforcement des capacités... exige des intervenants capables d'écouter des voix qui ont été exclues de la participation en connaissance de cause depuis des siècles.
— L'auteur

Remarque de l'éditeur. En 1996, cinquième année de la guerre de rébellion du pays, j'ai visité la Sierra Leone au nom de CARE Canada afin d'examiner les rapports des organisations humanitaires internationales et des organisations non gouvernementales locales. Ce que j'ai trouvé n'était pas encourageant. La plupart des grandes ONG internationales aux noms de marques étaient présentes, apportant des aliments, dirigeant des camps de réfugiés et essayant de garder en vie tout programme de développement possible. Les organisations locales avaient un bien petit rôle dans ces efforts. Il m'a été dit qu'il n'y avait à peu près pas de capacités locales. Il courait des récits de vol et de corruption alors que l'ampleur et l'urgence des besoins ne donnait pas le temps de corriger la situation. Ainsi les ONG internationales continuaient-elles à faire ce qu'elles avaient toujours fait, s'occuper directement des nécessiteux.

Les membres d'organisations locales racontaient autre chose. Beaucoup des organisations s'étaient activement occupées de la quête de la paix et c'était un fait indiscuté que des organisations de la société civile, des groupes de femmes en particulier, étaient descendues dans la rue aux moments de l'importance la plus critique de 1996 exiger avec succès que le régime militaire du pays tienne des élections et passe la main à un gouvernement civil. Les organisations sierra-léoniennes reconnaissaient les limites de leurs capacités d'aide humanitaire et admettaient aussi qu'il y avait des problèmes de probité. Par contre, elles demandaient pourquoi, après cinq ans de guerre, les organisations internationales n'avaient pu renforcer aucune capacité ni trouvé moyen d'assurer l'honnêteté qui semblait faire tellement problème.

Le style du présent chapitre s'écarte de celui des autres dans cet ouvrage. Comme les auteurs des autres chapitres, Thomas Turay avait commencé par tracer le plan de celui-ci et il l'avait emporté en Sierra Leone en novembre 1998. Il comptait terminer le chapitre en deux mois tout en recueillant des données pour une thèse de doctorat et en dirigeant des ateliers de consolidation de la paix pour le compte d'une ONG canadienne. Ses plans subirent un changement spectaculaire en janvier 1999 en raison de l'envahissement de Freetown par les rebelles. Coincé plusieurs semaines durant, Thomas Turay est alors resté plus longtemps, jusqu'à ce qu'il ait pu joindre ses trois filles dont l'aînée avait dix-huit



SUM Incorporated

ans et les cadettes, des jumelles, seize ans. Elles étaient piégées derrière le front rebelle. Afin de se procurer l'argent qu'il lui fallait pour corrompre des guerriers rebelles aux nombreux postes de contrôle entre Freetown et Makeni, il avait obtenu des missions à court terme de renforcement des capacités auprès de toute une gamme d'ONG. L'ironie du destin allait s'amplifiant. Parti étudier le renforcement des capacités, Thomas Turay finissait par faire ce dernier travail. Comptant étudier les organisations humanitaires internationales, il en a lui-même représenté une jusqu'à ce que survienne l'envahissement, ce qui a soudain fait de lui quelqu'un de l'endroit. Étudiant la guerre, il est devenu victime de celle-ci. Cherchant désespérément ses filles et témoin d'un meurtre, sa croyance en la paix a été soumise à des épreuves que nul ne devrait endurer.

En raison de la façon dont les événements se sont déroulés, il a été décidé qu'il devrait laisser tomber le plan qu'il s'était tracé et raconter plutôt à la première personne l'année qu'il venait de passer en Sierra Leone. Le thème fondamental du présent ouvrage, le renforcement des capacités lors d'une urgence complexe, se dessine sous certains angles bien plus clairement dans ce chapitre que si le chapitre avait été écrit comme d'abord prévu. Nous croyons que les convictions dont Thomas Turay fait état à propos des difficultés du renforcement des capacités au milieu de structures et de collectivités qui s'effondrent ont une pertinence et une urgence toutes particulières.

— Ian Smillie

Introduction

Je comprends le renforcement des capacités comme un processus par lequel les gens d'une société donnée acquièrent les mobiles de transformer leurs environnements physique, socio-économique, culturel, politique et spirituel pour leur propre bien-être et l'avancement de leur société. Qui dit renforcement des capacités dit responsabilisation des gens de sorte qu'ils prennent leur vie en mains. Elle permet aux gens de redécouvrir leurs points forts et leurs limitations ainsi que les occasions de développer au maximum leur potentiel. Ce processus permet aux gens d'acquérir la confiance en eux-mêmes et le respect de soi tout en améliorant la qualité de leur vie, en se servant de leurs propres ressources, qu'il s'agisse ou non d'êtres humains. Le renforcement des capacités offre aux organisations locales l'occasion d'établir des réseaux aux niveaux tant local qu'international. Le renforcement des capacités est par ailleurs un processus de création d'occasions pour les gens d'être créateurs et imaginatifs, de faire des rêves et de transporter ces derniers dans leur vie.

Comme la plupart des pays d'Afrique, la Sierra Leone a reproduit après l'indépendance le paradigme du développement orienté vers la croissance que lui avait légué son ancien maître colonial, la Grande-Bretagne. Ce paradigme, qui ne

mesurait que la croissance, a contribué à du développement, en particulier lors des deux premières décennies qui ont suivi l'indépendance survenue en 1961. La lune de miel du développement a cependant été brève. Les événements qui se sont déroulés à la suite de la guerre de rébellion commencée en 1991 ont rendu la situation du pays pire qu'elle ne l'avait jamais été sur les plans socio-économique, politique, culturel et spirituel. Le règne de la corruption, la mauvaise gestion des fonds publics, le pillage des ressources du pays par des politiciens et des hauts fonctionnaires et l'exploitation par des organisations du dehors, tout cela a eu une part dans ces résultats. En 1999, environ 90 pour cent des aires rurales de la Sierra Leone n'avaient pas accès à l'éducation de base, à de l'eau potable sur laquelle compter, à des routes carrossables, à des installations sanitaires de base ni à des services agricoles améliorés. Pendant les périodes coloniale et post-coloniale, politiciens et auteurs de politiques ont gardé une approche du développement centrée sur la ville. De plus, des gouvernements successifs ont ignoré les capacités socio-économiques, politiques, culturelles et spirituelles des populations rurales. Simplement dit, les Sierra-Léoniens ruraux sont restés les producteurs économiques tandis que les Sierra-Léoniens urbains devenaient les consommateurs.

Après l'indépendance, en 1961, le pays n'a eu que deux élections "démocratiques," en 1967 et en 1996. Le pluralisme politique est mort en 1978 quand le président d'alors, Siaka Stevens, a proclamé un État à parti unique. En 1980, le pays accueillait un congrès des chefs des États de l'Organisation de l'unité africaine. Des millions de dollars ont été gaspillés dans ce processus et le pays ne s'en est jamais remis. Malgré l'intervention de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international, l'économie a continué à échouer. Aujourd'hui, malgré ses vastes ressources minérales et ses terres agricoles fertiles, la Sierra Leone est depuis plusieurs années le pays le moins développé du monde selon l'indice du développement humain du Programme des Nations Unies pour le développement.

La guerre de rébellion, commencée en mars 1991, ne fit qu'aggraver les choses. Sous couvert d'une lutte pour la restauration de la démocratie, le Front révolutionnaire uni a fait la guerre au gouvernement militaire en s'en prenant à des civils. L'amputation brutale des mains et des pieds d'innocents, d'enfants en bien des cas, est devenue sa marque de commerce. Le rétablissement du régime démocratique en 1996 a en fait aggravé la guerre et le seul obstacle à la défaite militaire du gouvernement en novembre 1998 lors de mon retour en Sierra Leone était un corps d'interposition de pays d'Afrique occidentale, le Groupe de contrôle de la Communauté économique des États d'Afrique occidentale.

Mes antécédents

J'avais enseigné dans des écoles élémentaires et secondaires de Sierra Leone huit ans en tout entre 1970 et 1985. Mes qualifications au niveau collégial comprennent un certificat d'instituteur supérieur en agronomie de l'école normale

Milton Margai à Freetown en 1976 et une licence ès sciences en enseignement agricole de l'Université de la Sierra Leone en 1983. Entre 1977 et 1986, j'ai fait beaucoup de travail auprès de l'United States Peace Corps. Pendant ces dix ans, j'ai fourni mes services comme moniteur de langues et transculturel, ainsi qu'en tant que coordonnateur ; c'est grâce à cette expérience que j'ai été amené à m'intéresser au travail de développement de collectivité. À ma sortie de l'université en 1983, j'ai décidé de rentrer à mon village, Mapaki, établir la Mapaki Descendants Farming Association. Les Services de secours catholique, le Centre de développement et de paix (Canada), CEBEMO (Hollande) et Pain pour le monde (Allemagne) ont fini par subventionner la Mapaki Descendants Farming Association devenue plus tard un modèle pour le pays.

En 1985, je pensais que c'était là le genre de choses que je voulais faire pour le reste de ma vie. À l'époque le bureau de développement catholique diocésain, également connu sous le nom de Caritas Makeni, avait besoin qu'un travailleur laïc prenne la responsabilité de son programme agricole. L'évêque m'a persuadé d'abandonner mon rôle à la Mapaki Descendants Farming Association et de me mettre au service du diocèse tout entier ; je suis devenu directeur en 1989. Vers ce temps-là, j'ai commencé à devenir critique envers mon propre rôle et celui de l'Église dans le développement. Je trouvais que nous n'allions pas aux gens qui avaient le plus besoin de nous. En fait, je ne cessais de dire que les gens qui avaient le plus besoin de nous ne savaient même pas que nous existions. Comme église, nous avions besoin de planification stratégique à long terme, mais nous n'avions rien de tel.

Quand je soulevais des questions, ils disaient "Pourquoi ne faites-vous pas quelque chose ?". J'ai donc organisé des congrès et des colloques, fait participer des organisations à base de collectivités pour obtenir leur apport et nous avons mis au point un plan stratégique de trois ans comme programme pilote. Une grande partie de cela portait sur la formation et l'organisation parce qu'une des choses que j'avais vues, c'était que les gens ne reconnaissaient pas leurs propres capacités. Par exemple, un groupe rédigerait un projet de ferme à manioc et de traitement de garri, puis passait des mois à essayer d'obtenir outre-mer des subventions alors qu'il avait toutes les ressources qu'il lui fallait. Il est important de sensibiliser afin d'aider les gens à examiner les aptitudes chez eux, les capacités qu'ils ont, les ressources, le savoir-faire et les connaissances locaux.

En 1992, je suis parti en congé et j'ai reçu un prix de la Points of Light Foundation, programme du gouvernement américain au titre duquel des gens de par le monde sont emmenés aux États-Unis pour un mois de réflexion. Pendant que j'étais là, j'ai assisté à des colloques et congrès sur le changement. Je savais que j'essayais de me changer, mais je n'en avais pas les outils ni les connaissances. Ce mois aux États-Unis m'a aidé. J'avais pensé à établir un institut de paix et quand je suis rentré en Sierra Leone, je l'ai appelé un centre d'éducation au développement. Il s'agissait de renforcer les groupes de la société civile, les groupes de collectivités et l'Église. J'ai invité des gens que je connaissais et en ai

formé huit à différents aspects du développement. Je n'ai pas appelé cela formation à la paix et résolution des conflits, mais je commençais à m'occuper de ces questions.

Nous étions inscrits comme ONG à Makeni et nous appelions le Centre d'animation des gens, maintenant le Centre pour l'éducation au développement et à la paix. Notre approche a été d'emblée simple. J'ai dit nous ne sommes pas pour demander à personne de nous donner de l'argent. Les ONG sierra-léoniennes habituellement commencent en entendant parler d'une ONG ailleurs. Elles se disent "Fondons une ONG." Elles écrivent une proposition, obtiennent des fonds et, quand l'argent se tarit, elles ont un problème. J'ai dit que nous commencerions par *vendre* notre savoir-faire et j'ai résisté à la rédaction d'une proposition pour des subventions. Nous avons commencé par obtenir des contrats d'ONG sierra-léoniennes et puis une fondation à siège aux États-Unis nous a donné un contrat d'évaluation des besoins chez trois organisations qu'elle subventionnait. Sur la base de nos recommandations, la fondation nous a demandé de faire de la formation. Ensuite, en 1993, le Fonds international pour le développement agricole a ravivé un projet intégré d'agriculture et de développement. Le Fonds international de développement agricole avait besoin d'une ONG pour des parties du programme et nous avons gagné un contrat de prestation de formation à deux cents associations de cultivateurs. Quelque temps plus tard, désireux de mettre à niveau mon savoir-faire en éducation des adultes, j'ai demandé et reçu une bourse du Commonwealth qui m'a amené au Canada. Peu après, le projet du Fonds international de développement agricole a été en difficulté. Les rebelles ont envahi le Nord et, parce que notre programme avait un budget de 24,5 millions de dollars sur sept ans, il est devenu une cible. Tout s'est arrêté en 1995.

Mon retour en Sierra Leone

En 1998, je suis rentré en Sierra Leone avec quatre objectifs. Le premier était de mener deux ateliers de formation d'agents de formation en consolidation de la paix et d'établir un fonds de micro-projet à l'intention de victimes de la guerre dans le district de Bo. J'allais faire cela au nom d'une ONG canadienne, Partenariat Afrique Canada. Mon deuxième objectif consistait à recueillir des données pour ma thèse de doctorat intitulée "Approches de la résolution de conflits dans les écoles secondaires urbaines en Sierra Leone : conséquences pour le renforcement d'une culture de paix." Puisque je savais que les provinces que j'avais eu l'intention d'étudier étaient maintenant de dangereux territoires rebelles, j'ai décidé de me concentrer sur Freetown, relativement sûre alors. Le troisième objectif était d'écrire le présent chapitre même si l'intention était de produire quelque chose de bien différent de ce qu'il en est advenu. Et mon quatrième objectif était de rendre visite à ma famille. Comme cela se trouve, les événements qui se sont déroulés ont été très différents de mes espérances.

Les ateliers de Partenariat Afrique Canada

Les ateliers de Partenariat Afrique Canada étaient organisés par une ONG sierra-léonienne, le Réseau de mouvement pour la justice et le développement. Le Réseau de mouvement pour la justice et le développement avait été établi en 1988, avec un siège à Kenema et des succursales à Bo et à Freetown. C'est l'une des très rares organisations locales spécialisées en formation d'organisations à base de collectivités à des aspects variés du développement. C'est aussi l'une des très rares ONG locales qui ont fourni de l'aide humanitaire aux réfugiés sierra-léoniens en Guinée.

Tout d'abord, je m'en faisais à propos de la pertinence de ce que nous allions faire. Je pensais que les Forces de la défense civile seraient peu disposées à parler d'approches non-violentes du conflit et de conciliation. À l'époque, ces paroles étaient taboues. Vous ne pouviez pas utiliser le mot de médiation ni parler de dialogue parce que le gouvernement n'était pas prêt à l'admettre et les gens qui parlaient de cette façon étaient vus ou bien comme des collaborateurs des rebelles ou bien comme des rebelles. Nous avions ce genre de difficulté, mais les participants étaient intéressés à apprendre de nouvelles manières de regarder les choses. Je me souviens être sorti d'un atelier avec des gens disant qu'ils favorisaient l'option non-violente pour aborder les anciens combattants parce qu'ils se rendaient compte que la guerre n'allait pas résoudre le problème et que la violence n'aidait personne. Il était clair que les participants reconnaissaient qu'aucun processus de développement durable ne pouvait avoir lieu sans paix.

Il y avait, naturellement, certaines capacités qui n'étaient pas renforcées. La durée des ateliers était inadéquate et la plupart des participants n'avaient que peu d'antécédents en théorie des approches à la résolution des conflits et à la consolidation de la paix. Personne n'avait jamais eu d'expérience de la formation d'agents de formation dans ce domaine. Par contre, il pouvait être argüé qu'un atelier de trois jours est trop court pour la mise au point d'un cadre conceptuel solide sur des approches à la résolution de conflits et à la consolidation de la paix, de même que pour le transfert du savoir-faire nécessaire à la formation des autres. Enfin l'honnêteté exige d'admettre que quelques participants avaient assisté aux ateliers surtout dans l'espoir de recevoir une subvention de projet ensuite.

L'envahissement de Freetown en janvier 1999

J'avais quitté Bo le 20 décembre, quand les rebelles avaient envahi le district de Kono, à moins de 100 kilomètres de là. Le Conseil des églises voulait que je reste pour sa partie de Noël et mon idée était d'aller ensuite à la maison, à Makeni. Ayant assisté au début de la guerre cependant, je savais avec quelle rapidité et à quelle distance les rebelles pouvaient aller et j'ai pensé qu'il n'était pas sécuritaire d'aller à Makeni. Je me suis donc rendu à Freetown. Vers 2 h le 7 janvier, la nouvelle est arrivée que les rebelles avaient envahi les lieux plus tôt cette nuit-là. Je me trouvais dans l'Ouest de la ville et j'ai appelé mon frère qui vivait dans l'Est.

Il m'a dit, "Ils sont exactement ici. Ils sont devant ma porte et nous ne pouvons pas sortir." Puis la communication s'est interrompue.

Les rebelles ont été au bout d'environ trois semaines chassés par les Forces de la défense civile, mais pas avant qu'ils n'aient brûlé l'Est de la ville, tué au moins 6 000 personnes et ravi quelque 2 000 enfants. La première fois que je suis sorti, c'était le 28 janvier. Je suis allé aussi loin que le stade tandis que les rebelles étaient encore dans l'Est de Freetown. Plus de 40 000 personnes déplacées campaient alors dans le stade. Ce que j'ai vu m'a indigné. La plupart des organisations internationales s'étaient évacuées sur la Guinée et les seules ONG à fournir de la nourriture, les faibles quantités qu'elles avaient, étaient l'Église méthodiste et le Conseil des églises. Il n'y avait pas d'expatriés. Cependant, les organisations locales n'avaient que des restes. Il y avait beaucoup d'aliments, mais ils étaient sous clé et les ONG internationales, le Programme alimentaire mondial et d'autres s'en étaient allés avec les clés. Ils ont fini par revenir, mais la situation était loin d'être normale. J'étais sans aucune communication avec ma famille qui était derrière le front rebelle, à Makeni. Je n'avais aucune idée de la durée probable de la situation et je devenais à court d'argent. J'étais en colère, contrarié et désillusionné, mais il fallait que je fasse quelque chose. J'ai donc commencé à faire ce que je connaissais le mieux, travailler auprès d'ONG locales

Je dois avoir eu une douzaine ou davantage de missions les mois suivants. Par exemple, j'ai co-animé pour différentes organisations locales trois ateliers sur la formation d'agents de formation pour l'atténuation des désastres et l'alerte préventive. Les participants comprenaient des chefs d'églises et de collectivités, des chefs d'organisations à base de collectivités, des instituteurs, des femmes et des chefs de jeunesses des régions visées par ces organisations. En juillet 1999, le directeur de Caritas Makeni retenait mes services pour mener une évaluation participative des besoins en consolidation de la paix chez trois camps de réfugiés dans la région de Forecariah en Guinée. Le contrat accordé avait deux objectifs principaux. D'abord, il s'agissait d'évaluer les besoins de réfugiés dans trois camps et puis de juger la capacité de l'organisation à promouvoir une culture de paix parmi les réfugiés. En deuxième lieu, je devais former le personnel à effectuer lui-même des évaluations de besoins. Troisièmement, je devais aider à la mise au point d'une proposition de projet de consolidation de la paix à l'intention des réfugiés dans les trois camps. J'ai passé environ une semaine à Forecariah avec le personnel sur le terrain. Peu d'entre eux avaient même une formation de base en guérison des traumatismes et en consolidation de la paix, quoique certains aient eu de très bons antécédents en animation de collectivités. L'organisation avait fait beaucoup de sensibilisation parmi les réfugiés ; cependant, elle n'avait qu'un soutien financier, matériel et technique très limité d'ONG internationales. La faiblesse de cette base institutionnelle créait de la contrariété parmi le personnel sur le terrain parce qu'il ne pouvait guère alléger l'état consternant des réfugiés.

Entre avril et septembre 1999, j'ai aidé trois organisations chrétiennes à mettre au point des plans stratégiques à court et à long terme. Cela s'est fait au moyen

d'ateliers et de séances sans apprêt. Les participants qui ont bénéficié de ces ateliers comprenaient des chefs ecclésiastiques, des chefs de départements du gouvernement et des agents de programmes. En général, j'ai observé que la plupart des institutions et organisations ecclésiastiques dépendaient fort d'un soutien extérieur. Elles avaient une base financière très faible et un plein parti n'avait pas été tiré de leur capacité de susciter des ressources financières et matérielles locales. Il était par conséquent encourageant de voir ces trois organisations mettre au point des plans à long terme mettant l'accent sur la durabilité et l'indépendance.

Entre septembre et novembre 1999, j'ai travaillé avec trois autres organisations à la résolution de conflits et à la consolidation de la paix. Toutes trois avaient des éducateurs et des agents de formation des adultes, professionnels et hautement formés. Cependant, elles n'avaient pas d'agents de formation versés dans la théorie et la pratique de la résolution des conflits et de la consolidation de la paix. C'est en raison de cet arrière-plan qu'elles m'ont demandé de former leurs agents de formation en ce qui concerne ce domaine d'importance critique de leur travail. J'étais encouragé de voir au moins une de ces organisations, le Centre de développement et de paix, mettre en pratique les connaissances et les techniques qu'elle avait apprises. Plus tard dans l'année, cette organisation a obtenu du Family Homes Movement (une ONG locale apportant de l'aide humanitaire et de la formation professionnelle aux enfants anciens soldats) le contrat de former ses travailleurs aux approches de la paix et de la réconciliation. L'organisation a été également invitée à participer à un projet de formation et de réintégration à l'intention des chefs souverains, les anciens dirigeants du pays.

Un autre travail a exigé l'animation d'un atelier d'un jour organisé par la Commission nationale pour la démocratie et les droits de la personne. L'objectif était de former des représentants de groupes de la société civile choisis par la Commission nationale pour la démocratie et les droits de la personne pour participer comme observateurs aux pourparlers de paix de Lomé devant se dérouler en juin et en juillet. Même si cet atelier était court et mal planifié, il a permis aux participants d'explorer le sens et les principes des négociations en fonction des intérêts. L'organisation internationale de perspective mondiale a joué un très important rôle dans ce processus en défrayant les frais de transport aérien et d'hébergement des représentants de la société civile. Ni le gouvernement ni la Mission d'observation des Nations Unies en Sierra Leone n'avaient d'enthousiasme à encourager une participation de la société civile aux pourparlers de paix de Lomé, de crainte d'une résistance à un accord de partage du pouvoir faisant place aux rebelles.

Pendant les pourparlers de paix à Lomé, le Groupe de coordination de l'assistance humanitaire des Nations Unies, au siège à Freetown, a mis sur pied un comité de représentants d'ONG locales et internationales variées. Le principal objectif de ce comité était de fournir de la rétroaction à la Mission d'observation des Nations Unies en Sierra Leone et aux représentants du gouvernement sur la

réaction et l'humeur de la société civile envers les pourparlers de paix. Le Groupe de coordination de l'assistance humanitaire des Nations Unies m'a invité à me joindre à ce comité à cause de mes antécédents en négociation et médiation. Je sentais que le Groupe de coordination de l'assistance humanitaire des Nations Unies avait fait du bon travail en réunissant des représentants aux antécédents différents pour trancher, en faisant du remue-méninges, de la manière dont le gouvernement devrait traiter des questions comme le partage du pouvoir avec les rebelles, un cessez-le-feu avant le retrait des rebelles des aires minières stratégiques et l'opportunité d'accorder aux rebelles une amnistie générale.

L'initiative du Groupe de coordination de l'assistance humanitaire des Nations Unies a fourni un cadre de discussion aux ONG locales et internationales de même qu'aux groupes de la société civile où faire en connaissance de cause des apports au processus de paix. Je voyais dans ce partage de renseignements un ingrédient essentiel de renforcement local des capacités. L'unité donnait aussi une rétroaction constante au comité sur la façon dont allaient les choses aux pourparlers de paix de Lomé. Il y avait de la transparence et de la responsabilisation tandis que les discussions se faisaient d'une manière franche et démocratique. Il y avait un grand respect envers la diversité des perceptions, des compréhensions et des interprétations des divers éléments et approches du processus de paix.

Les organisations humanitaires internationales

Mon premier choc en arrivant à Bo après une absence de quatre ans a porté sur la prolifération des ONG internationales. À mon départ en 1994, Oxfam n'était pas à Bo, ni beaucoup des autres. Maintenant, Oxfam, l'Action internationale contre la faim, les Médecins sans frontières et Africare s'y trouvaient, pour n'en nommer que quelques-unes, de même que plusieurs organisations ecclésiastiques. Je voyais partout des véhicules d'ONG. L'organisation internationale de perspective mondiale avait un parc de véhicules dont des vélos. Il était difficile de ne pas les remarquer. Si vous alliez au Black and White Restaurant, vous pouviez voir des douzaines de véhicules garés dehors à l'heure du déjeuner. La présence de nombreuses ONG internationales et de peu d'ONG locales était à mon avis un signe de faiblesse des processus de renforcement des capacités locales que bien des ONG internationales prétendaient rehausser.

Ni le temps ni les circonstances ne me permettent de me lancer dans une évaluation détaillée et complète des approches humanitaires internationales des organisations locales. Mes commentaires reposent sur ce que j'ai vu, entendu et observé avant et après le 6 janvier 1999, date où Freetown a été envahi par les rebelles. Qu'il me soit permis de commencer par les approches du renforcement des capacités de certaines des organisations qui m'ont le plus impressionné.

Le Fonds des Nations Unies pour l'enfance s'est occupé en profondeur du renforcement des capacités d'organisations locales aidant les enfants anciens

soldats et d'autres enfants touchés par la guerre. Le Fonds des Nations Unies pour l'enfance non seulement a donné son concours financier à des ONG locales, mais encore a soutenu la formation de Sierra-Léoniens à la protection de l'enfance, à la guérison des traumatismes, à la recherche des familles et à la réintégration des enfants anciens combattants. L'organisation a financé la production d'affiches porteuses de messages de paix et de réconciliation pour l'enfance ainsi que des messages décriant l'emploi d'enfants comme soldats et d'autres formes d'abus des enfants. Les rapports entre le Fonds des Nations Unies pour l'enfance et les ONG locales, les ministères du gouvernement, le ministère de la Santé en particulier, et d'autres ONG internationales étaient très cordiaux.

L'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture a également beaucoup fait en matière de renforcement des capacités locales, soutenant la reconstruction des institutions d'éducation. Elle a collaboré avec la section de Sierra Leone du Forum des éducatrices africaines pour mettre au point un module de formation à l'éducation, à la culture et à la paix, avec focalisation sur la guérison des traumatismes, la résolution des conflits, le rôle des femmes dans la résolution des conflits et les droits fondamentaux de la personne. L'organisation internationale de perspective mondiale a mis au point au programme Seeds of Hope qui a enseigné aux ONG et organisations communautaires locales des techniques agricoles améliorées telles que la culture des légumes en pot. Ce genre d'innovation était fort actuel. Le Jesus Healing Ministry, l'Organisation d'animation et de développement communautaire et les Organisations religieuses islamiques internationales, qui ont bénéficié du projet des Graines d'espoir, ont trouvé qu'elles avaient renforcé leurs capacités d'améliorer la sécurité alimentaire dans leurs aires cibles.

Ce que j'ai également trouvé encourageant, c'est une conscience accrue du besoin que les ONG tant internationales que locales ont de mettre au point des plans stratégiques à court et à long terme pour la période d'après-guerre. Par exemple, j'ai travaillé comme personne-ressource auprès d'organisations locales telles que le Council of Churches in Sierra Leone, le Réseau de mouvement pour la justice et le développement, la Baptist Convention of Sierra Leone, la Methodist Church of Sierra Leone, l'Association des jeunes hommes chrétiens et les Christian Extension Services à mettre au point des plans stratégiques pour ces organisations. Les participants à ces séances comprenaient des cadres supérieurs, des chefs d'églises et de collectivités, ainsi que les auteurs de politiques. Des ONG internationales, tant à l'intérieur du pays qu'au dehors, ont fourni de l'aide financière pour ce genre de renforcement des capacités.

Des ONG internationales ont également dispensé de la formation aux organisations locales sur des aspects variés du processus de désarmement, de démobilisation et de réadaptation auquel a abouti l'accord de paix de Lomé signés début juillet. Cependant, ce programme dépendait fort de dons de la communauté internationale et l'inadéquation du soutien logistique, financier, etc., a contribué à la lenteur de son allure. Il y a eu des moments où les anciens combattants

accusaient les organisations humanitaires tant locales qu'internationales de mal gérer les fonds qui leur étaient destinés.

Le programme de désarmement, de démobilisation et de réadaptation a procuré par contre à la population locale des possibilités uniques. De nombreux Sierra-Léoniens industrieux ont mis sur pied de nouvelles entreprises comme des sociétés de traitement des aliments, de petit commerce et de bâtiment à petite échelle. Le programme a par ailleurs créé des occasions pour des organisations et groupes locaux, de diversifier leurs intérêts en matière de développement. Par exemple, une étude faite par des organisations sierra-léoniennes a révélé que la moitié des organisations locales de résolution des conflits et de consolidation de la paix avaient été établies entre 1991 et 1999. C'était encourageant parce que les Sierra-Léoniens ont besoin de leurs propres capacités pour analyser, concevoir et mettre en œuvre des programmes pour aborder les défis de la guerre.

Tandis qu'il y avait de la collaboration d'ONG locales et internationales avec des organisations à base communautaire en renforcement des capacités, il était de même évident qu'il y avait des tensions. J'ai observé beaucoup de méfiance entre les organisations internationales d'acheminement des aliments et des organisations locales. Les organisations locales à mon avis étaient essentiellement des domestiques, leur rôle principal étant de distribuer de la nourriture et de se faire insulter par des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, affamées et de mauvaise humeur qui les accusaient fréquemment de détournement. Quand l'approvisionnement se tarissait, les ONG locales qui s'étaient occupées d'une telle distribution devenaient inutiles et la cible d'accusations de fraude.

La seule ONG internationale que j'aie vue s'occuper sérieusement du renforcement de la capacité d'organisations locales à l'atténuation de l'effet des désastres et à l'aide préventive, c'est la Christian Aid (Royaume-Uni). Cependant, se contenter de former des gens ne suffit pas. Si, au milieu d'une urgence, des personnes ne peuvent se servir de leurs connaissances parce que leur manquent le soutien logistique et les ressources, la formation devient dénuée de sens. C'est ce qui est arrivé lors de l'envahissement de Freetown par les rebelles en janvier 1999. Les ONG locales ont été abandonnées à s'occuper toutes seules des besoins de milliers de personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays et la capacité de le faire leur manquait. Des ONG internationales avec des ressources se sont enfuies quand elles ont appris l'envahissement par les rebelles. La plupart se sont enfuies en Guinée et, alors que certaines ont pris des mesures pour leur personnel local, beaucoup des autres l'ont abandonné et ont cessé leurs activités.

Entre février et septembre 1999, plusieurs journaux ont publié des articles sur des ONG locales qui avaient été accusées de détournement d'aliments de secours et d'articles non comestibles. Par exemple, un article paraissait dans le *Standard Times* du 3 septembre alléguant que du riz destiné aux Forces de la défense civile ne leur était pas parvenu. Dans un autre article, *The Pool* du 3 septembre signalait que des travailleurs, tant de haut rang que de bas niveau, du Programme ali-

mentaire mondial étaient accusés de soustraire et vendre des articles alimentaires de secours à des femmes du marché. Par un récit semblable, le *New Tablet* du 10 septembre annonçait que des parlementaires et des chefs souverains avaient été accusés du vol de vêtements usagés envoyés par la Kono Descendants Union aux États-Unis.

De tels récits abondaient, tout particulièrement au cours des premiers mois après l'envahissement de Freetown en janvier. Pendant cette période, nul ne semblait avoir confiance en personne. Par exemple, quand le département du secours et du développement de l'Evangelical Fellowship of Sierra Leone a annoncé que 122 millions de leones (environ 4 700 dollars américains) à même le fonds de crédit producteur de revenus avaient été brûlés pendant l'envahissement, les bénéficiaires ont accusé du crime l'Evangelical Fellowship of Sierra Leone (*New Sierra Leone*, 15 février). Afin de réduire l'incidence de tant de corruption alléguée, des ONG internationales ont tout simplement décidé de faire entièrement par elles-mêmes la distribution des approvisionnements de secours. Des ONG internationales aussi ont été accusées de corruption. À Bo par exemple, bien des Sierra-Leoniens que j'ai rencontrés étaient déconcertés de la multitude d'ONG internationales agissant dans la province du Sud. Ils croyaient que certaines faisaient la traite des diamants. D'autres étaient accusées de soutenir les rebelles. Dans le sillage de l'envahissement de Freetown par les rebelles, tant le gouvernement que le groupe de contrôle de la Communauté économique des États d'Afrique occidentale ont accusé le Comité international de la Croix-Rouge de fournir aux rebelles du matériel de communications. Cela a mené à l'expulsion du Comité international de la Croix-Rouge du pays pour plusieurs mois.

Que quelque accusation que ce soit parmi celles portées ait été vraie n'importe pas. Le doute embrumait l'esprit de bien des Sierra-Léoniens au sujet des intentions de certaines ONG internationales, tout particulièrement de celles qui opéraient dans les régions diamantifères.

L'afflux d'un personnel d'expatriés chez la collectivité des ONG internationales était une autre question. Que des ONG internationales emploient des expatriés pour un savoir-faire que des Sierra-Léoniens ne pourraient offrir ne me fait pas problème, mais j'étais mal à l'aise de voir exclure de nombreux Sierra-Léoniens qualifiés et susceptibles de faire certains des travaux bien mieux. Une question connexe est celle de l'immense différence des salaires entre les personnels d'expatriés et de gens du pays. Cette question se pose depuis maintes années. Je me rappelle du temps où je travaillais à Caritas Makeni, alors qu'un de nos partenaires d'outre-mer avait affecté un prétendu expert technique agricole à travailler avec moi à la mise au point de programmes agricoles à long terme avec nos collectivités civiles. Malgré que j'aie fait le gros du travail pratique et que j'aie été en un véritable sens l'expert, mon homologue recevait trois fois mon salaire et beaucoup d'avantages sociaux. Ce genre de situation prévalait toujours chez certaines ONG internationales lors de ma visite.

Une autre question qui a suscité beaucoup de soupçon dans le public, au gouvernement et chez les organisations humanitaires internationales, portait sur la transparence et la responsabilisation. Le désir du gouvernement de s'occuper de la question a été précisé par le ministre du Développement et de la Planification économique, le Dr Kadie Sesay. D'après le *Herald Guardian* du 22 novembre 1999, le Dr Sesay exigeait de toutes les ONG internationales qu'elles mettent le gouvernement au fait de leur budget et de leur champ d'activité. Le Dr Sesay exigeait aussi que les ONG internationales fassent rapport à son ministère pour évaluation et disait que faute de le faire, elles s'exposeraient à l'expulsion. Il y avait une raison à cela, bien des ONG internationales avaient négligé de verser des droits de douane sur des importations qui n'en étaient pas exemptes (*Herald Guardian* du 22 novembre 1999).

Tant les organisations humanitaires internationales que les ONG locales étaient mal préparées à affronter les immenses problèmes humanitaires causés par l'envahissement de Freetown en janvier. Cela a mené à beaucoup de tension et de méfiance entre les organisations internationales et locales d'une part et entre les organisations locales et les bénéficiaires de l'autre. La mort d'employés, tant des expatriés que des gens de l'endroit, ainsi que la destruction gratuite de certains des bureaux et propriétés de plusieurs ONG à la suite de la guerre de rébellion a causé bien du traumatisme institutionnel.

Questions de famille

J'ai été mis en question lors de certains ateliers de consolidation de la paix que j'ai animés. Des participants ont mis en cause la pertinence des approches non-violentes de la résolution de conflits et de la consolidation de la paix qu'ils avaient apprises pendant ces ateliers. Ils me posaient des questions : "Comment devrions-nous traiter ces rebelles qui nous ont fait des choses aussi barbares ?" D'autres demandaient : "Si c'étaient vos filles qui avaient été amputées des mains, pardonneriez-vous et vous réconcilieriez-vous avec de tels tueurs ?" C'étaient là des questions difficiles, tout particulièrement pour le père de trois jeunes filles piégées dans des aires aux mains de rebelles.

Le premier samedi de février 1999, j'ai décidé d'aller en ville, sortant de sa partie ouest où j'étais resté pendant l'envahissement. Quand je suis arrivé au croisement Congo, il y avait une longue file d'attente à un poste de contrôle des Forces de la défense civile. Nous devions tous le traverser avec nos cartes d'identité. Alors que j'étais là, ils ont repéré quelqu'un de mal vêtu. Une femme a désigné ce type et dit que c'était un rebelle, disant, "Je l'ai vu dans la partie est de Freetown et il a brûlé notre maison." Les soldats des Forces de la défense civile l'ont extrait de la file avant de tirer quinze fois sur lui. Ils ont ensuite choisi des gens à même la file pour porter le cadavre à l'océan à deux cents verges de là. J'ai prié qu'on ne me choisisse pas. Cela a été la plus horrible expérience de ma vie. J'ai alors perdu ma foi en bien des choses et me suis tenu tranquille près de deux

semaines. Néanmoins, en un sens, cela m'a aidé. J'en ai plus tard fait part dans des ateliers à d'autres qui avaient eu des expériences semblables et en parler a fait partie de ma guérison.

Quand les rebelles ont envahi Makeni, ma famille a réussi à s'échapper. Elle a vécu environ trois semaines entre des villages et la brousse à une quinzaine de milles au nord-ouest de la ville. Elle a fui sans emporter rien si n'étaient les vêtements qu'elle portait. Elle a vécu de fruits sauvages et du soutien qu'elle a reçu des gens dans les villages qu'elle a traversés. Pendant cette période, elle a réussi à m'envoyer une lettre par un parent qui s'est échappé et s'est déplacé le long d'un sentier de brousse pendant près d'une semaine avant de parvenir à Freetown. Dans la lettre, que j'ai reçue juste avant l'envahissement de Freetown, ma famille expliquait où elle était et ce qu'elle subissait. J'ai réussi à réunir quelque argent et l'ai donné au même parent pour qu'il le leur porte. Je n'ai plus jamais eu de ses nouvelles. Les rebelles ont envahi Freetown le lendemain et les communications ont été rompues.

J'ai essayé encore en mai. Tout le monde parlait alors des négociations à Lomé et il y avait une accalmie dans les combats. J'ai donc envoyé quelqu'un d'autre avec 80 000 leones (60 dollars américains). Il n'est jamais revenu. C'était une escroquerie. Si vous vouliez faire venir vos parents à Freetown, vous négocieriez avec quelqu'un qui vous promettrait d'aller les chercher. C'était surtout du vol, mais vous ne pouviez renoncer. Quelqu'un vous présenterait un homme en disant "Il vient d'emmener dix personnes ici ; il est digne de confiance." Toutefois, après la seconde tentative, j'ai pris davantage de précautions. Je n'avais pas l'argent et certaines tentatives étaient fatales. J'étais au courant d'un cas où une famille entière avait été perdue lors de la tentative.

Je n'ai pas eu de nouvelles de ma famille avant la mi-août, alors que le frère cadet de ma femme a pu se rendre à Freetown. La famille était sauve et vivait au village de feu ma mère à quelque vingt milles au sud-est de Makeni, mais elle avait perdu tout ce pour quoi nous avions travaillé au fil des décennies. Notre maison avait subi à fond le vandalisme des rebelles et un fragment de grenade propulsée par fusée l'avait endommagée.

J'ai alors négocié avec le fiancé d'une cousine. Il venait d'emmener vingt personnes en ville. Cette fois-ci, nous devions tout calculer avec le plus grand soin. Pour vous échapper de Makeni, vous deviez aller au stationnement des camions pour obtenir un laissez-passer des rebelles qui vous permettrait d'aller en reconnaissance, mot signifiant que vous alliez vous mettre à la recherche de nourriture. Ensuite, vous négocieriez pour le transport et la paie. Et, à chaque poste de contrôle, vous paieriez plus de 4 000 leones. Il y avait des douzaines et des douzaines de postes de contrôle et nous devions les calculer tous. Je voulais que tous les petits enfants sortent avec mes trois filles, onze personnes en tout. Le total était d'environ 600 000 leones (à peu près 400 dollars américains). Je lui ai donc donné l'argent. Et il est parvenu là-bas.

Mes filles et les autres sont partis très tôt le matin et le seul moyen de transport alors disponible était un tracteur. Ils ont donc pris le tracteur avec une petite remorque et se sont rendus à environ sept milles de Makeni et là ils ont été coincés parce qu'ils se servaient d'huile de palme au lieu de carburant diesel. Le tracteur est tombé en panne et ils ont été immédiatement abandonnés. Ils avaient versé l'argent, mais ils ont dû marcher à partir de là. C'était une question de vie ou de mort et c'était la dernière chance. Ils ont marché deux jours et deux nuits, soixante milles, et les rebelles les ont dépouillés de tout pendant le trajet. Quand ils ont atteint le front des Forces de la défense civile, ils n'avaient plus rien. Ils ne pouvaient pas payer le transport. Ils ont donc dormi là et finalement les Forces de la défense civile les ont emmenés jusqu'à Freetown. C'était la troisième semaine de septembre, presque un an depuis que j'étais arrivé pour donner une chance à la paix.

Conclusions

Tout au long de ma visite en Sierra Leone, d'anciens collègues m'ont à plusieurs reprises mis en cause, me disant "Pourquoi venez-vous ici avec cette histoire de l'homme blanc, non-violence, consolidation de la paix et tout et tout ?" Ils pensaient que je venais d'une nouvelle planète; ils pensaient que j'avais subi un lavage de cerveau par ce qu'ils appelaient la "mentalité blanche." Cette sorte de commentaire reflète bien un manque dans les capacités d'attitudes. Développer des capacités humaines doit inclure les besoins émotifs, intellectuels, psychologiques, culturels, spirituels et sociaux des gens. Le renforcement des capacités doit par conséquent être sur la base des expériences vécues, des aspirations, des ressources, des besoins, des visions et des limitations des gens de l'endroit. Il s'agit d'aider ceux qui sont marginalisés et opprimés dans la société à se rendre maîtres de leur processus de développement et à le prendre en charge. Le renforcement des capacités locales porte sur la responsabilisation des gens de sorte qu'ils fassent une différence dans leurs propres collectivités.

Le renforcement des capacités doit aborder l'aptitude des gens à assurer la sécurité alimentaire et autres besoins de base, à acquérir les connaissances et le savoir-faire nécessaire à l'amélioration de la qualité de leur vie, de leur environnement et de leur société. Le processus exige des intervenants qui peuvent écouter les voix qui ont été exclues de la participation en connaissance de cause depuis des siècles. C'est le défi auquel font face bien des pays d'Afrique et tout particulièrement la Sierra Leone aujourd'hui. Afin d'affronter les défis du vingt-et-unième siècle et de participer significativement au processus de mondialisation, les capacités indigènes d'Afrique doivent être comprises et développées. Ce sera extrêmement crucial pour faire durer la paix à long terme dans la Sierra Leone d'après-guerre.

Quelques organisations internationales ont beaucoup fait pour renforcer les capacités d'une poignée d'organisations locales pendant la guerre de rébellion.

Cependant, les internationales doivent faire bien plus pour soutenir le renforcement des capacités à long terme. Mon observation générale a été que le soupçon et la méfiance entre les organisations internationales et les locales ont augmenté pendant l'attaque des rebelles sur Freetown en 1999. Il y avait davantage de concurrence que de coopération concernant qui faisait le travail humanitaire et qui était vu le faire. Il y avait davantage de projets à court terme que de stratégies à long terme. Des ONG internationales se sont comportées comme des touristes. Elles ont inondé le pays quand les temps étaient doux et disparu lors des durs moments. Il n'y a pas eu que janvier 1999. La plupart des ONG internationales avaient disparu entre mai 1997 et février 1998 alors que le Conseil révolutionnaire des forces armées avait pris le pouvoir et elles sont disparues encore en mai 2000 quand il y avait des rumeurs d'une attaque imminente du Front uni révolutionnaire sur Freetown.

Le renforcement des capacités locales devrait comprendre la création de centres bien équipés de formation au développement et de recherche. Des expatriés maîtrisant des disciplines spéciales devraient être encouragés à travailler avec des homologues de l'endroit au lieu que des Sierra-Léoniens soient envoyés à l'étranger pour formation. Cette approche signifie moins de possibilités d'emploi pour les expatriés. Elle signifie aussi davantage de pouvoir, de maîtrise et de propriété du processus de développement par des organisations locales. Cependant, la plupart des organisations locales dépendant encore dans une grande mesure d'organisations internationales pour leur pain et leur survie quotidiens, je ne m'attends pas à ce que cela arrive bientôt.

La recherche participative dans les questions de renforcement des capacités locales est presque inexistante en Sierra Leone. À peu près n'importe qui peut prétendre être un agent de formation ou un éducateur des adultes dans un domaine ou un autre. Il n'y pas de normes pour les compétences requises des agents de formation et des éducateurs des adultes. Bien des Sierra-Léoniens, ayant participé à de courts ateliers en guérison des traumatismes ou en consolidation de la paix, ont immédiatement tenu pour acquis qu'ils étaient des agents de formation experts dans un champ d'étude fort complexe. À l'avenir, il faudrait encourager une étude bien plus poussée des points forts, des faiblesses et des perspectives inhérentes aux organisations locales. Le gouvernement, peut-être par l'entremise du ministère de l'Éducation et avec le concours de l'Association des ONG de Sierra Leone, devrait œuvrer vers la mise au point d'une politique et de normes en ce qui a trait aux compétences exigées des agents de formation et des éducateurs des adultes.

Laissez-moi conclure en soulignant que pour que le renforcement des capacités locales soit efficace à long terme, il doit également y avoir la paix, l'État de droit, la gouverne démocratique, le pluralisme politique, une économie stable ainsi qu'une direction transparente et responsabilisée. Les besoins fondamentaux des gens doivent être satisfaits. Il doit y avoir une confiance et un respect mutuels entre les organisations internationales et locales qui s'occupent de renforcement

des capacités locales, de même qu'entre le gouvernement et les ONG. Malheureusement, ce n'est pas encore le cas en Sierra Leone. Le règne de terreur et la justice de la jungle que les rebelles ont établis en Sierra Leone ont fait du processus de renforcement des capacités locales un rêve encore à réaliser.

Épilogue de l'éditeur

J'ai eu l'occasion de me rendre en Sierra Leone de nouveau en octobre 2000, neuf mois après la fin de l'épreuve de Thomas Turay. Le monde des ONG bruissait à propos d'une politique lancée le mois précédent en matière d'ONG par le gouvernement. Cette politique visait à tirer au clair le terme d'ONG et à enregistrer à neuf toutes les organisations locales ou internationales au pays. Les ONG locales allaient être obligées d'avoir un personnel d'au moins trois personnes à temps plein, un bureau facilement repérable, une adresse postale et un compte en banque en Sierra Leone. Les ONG internationales allaient devoir faire la preuve de leur statut juridique dans leur propre pays, obtenir l'approbation ministérielle de leurs programmes et limiter leurs frais d'administration à 20 pour cent ou moins de leur budget d'ensemble. Chaque ONG internationale serait autorisée à disposer sur place d'au plus trois expatriés à son service, une permission spéciale étant requise pour dépasser ce nombre. Toutes les ONG, locales et internationales, allaient devoir soumettre au gouvernement des déclarations bancaires trimestrielles.

Même si certains des nouveaux règlements ont semblé indûment bureaucratiques et même draconiens, ils comportaient des éléments qui ne sont pas vus souvent dans les règlements des gouvernements. Par exemple, il était spécifié que "la formulation des programmes doit se faire avec l'entière participation du groupe visé et que confirmation doit en être évidente dans le programme soumis[2]." Et, "toutes les ONG doivent avoir au niveau de la haute direction un personnel national aux effectifs ayant commune mesure et disposant de pouvoirs suffisants pour assurer la continuité des programmes même en l'absence de cadres supérieurs qui soient des expatriés. Cela aidera aussi à promouvoir le transfert des connaissances et le renforcement des capacités[3]."

Chez les ONG, la réaction à cette politique a été presque universellement défavorable. "C'était tout à fait imprévu," de dire un directeur qui croyait que les ONG locales avaient encouragé le gouvernement à sévir contre les internationales. "Pourquoi n'en ont-ils pas discuté avec nous d'abord ?" De toute évidence, la nouvelle politique n'était pas imprévue. Elle représentait des contrariétés éprouvées de longue date par les Sierra-Léoniens, maintenant dans la dixième année d'une guerre brutale et qui voulaient tout simplement se rendre davantage maîtres du processus de secours et de reconstruction. Une explication du ton nationaliste des règlements se trouve à leur préambule : "La crise de janvier a vu l'exode en masse du personnel d'expatriés des ONG internationales... Le renforcement des capacités nationales doit être entrepris d'urgence[4]."

Bien des travailleurs de l'aide internationale commettent la faute de penser que le monde qu'ils trouvent dans un pays comme la Sierra Leone a commencé le jour de leur arrivée.

— Ian Smillie

NOTES

1. Pour une discussion détaillée dans la collection du projet Aide humanitaire et conflits sur le Groupe de coordination de l'assistance humanitaire et les efforts de coordination en Sierra Leone, voir Marc Sommers, *The Dynamics of Coordination* [La dynamique de la coordination], Occasional Paper no. 40 (Providence, R.I., Watson Institute, 2000).
2. Government of Sierra Leone, *Policy Regulations on the Operations of Non-governmental Organisations* (Freetown, Government of Sierra Leone, août 2000), p. 5.
3. Government of Sierra Leone, *Policy Regulations* , p. 10.
4. Government of Sierra Leone, *Policy Regulations* , p. 1.

This page intentionally left blank

Chapitre 8

De l'état de protecteur à celui de partenaire ?

IAN SMILLIE

Protection ou partenariat : le renforcement des capacités locales lors de crises humanitaires est issu des recherches faites au titre du projet Aide humanitaire et conflits, une initiative de recherche indépendante en matière de politiques se poursuivant maintenant du Feinstein International Famine Center à la School of Nutrition Science and Policy de Tufts University. Le présent ouvrage a été conçu pour tester des postulats et enquêter sur les relations entre organisations humanitaires et société civile locale à l'occasion d'urgences complexes. L'ouvrage commence par un examen d'ensemble de ce qui s'est publié sur le renforcement des capacités pour ensuite étudier des expériences dans six pays.

Ces pays ont été choisis pour des raisons variées. En premier lieu, nous voulions de l'ampleur sur le plan géographique, d'où le choix d'un pays respectivement en Europe, en Asie, en Amérique latine et aux Antilles, ainsi que de deux en Afrique. En second lieu, nous aspirions à restituer des expériences de la guerre ainsi que de la transition à l'issue de la guerre aboutissant à la reconstruction et au développement. La Sierra Leone et Sri Lanka sont des exemples du premier cas ; Haïti aussi, même si la période du régime militaire, tout en ayant été certes une urgence complexe, n'y a pas entraîné de combats. Les chapitres sur le Mozambique, le Guatemala et la Bosnie décrivent les efforts de renforcement des capacités pendant ou après les guerres, portant davantage sur la période de la reconstruction que sur les conflits eux-mêmes.

Nous nous intéressions à des pays où un secteur civil relativement fort et nettement structuré avait existé avant le conflit et nous cherchions aussi des cadres dans lesquels la société civile était davantage embryonnaire ou floue. Sri Lanka et Haïti représentaient la première de ces éventualités tandis que le Mozambique et le récit sur les réfugiés du Guatemala représentait l'autre extrémité de la gamme. La Sierra Leone était quelque part entre les deux et la Bosnie représentait ce qu'on pourrait traiter en gros d'espace post-soviétique.

Cet effort plutôt ambitieux de traiter en six chapitres de tout l'éventail se compliquait d'un autre objectif, inverser l'ordre normal du discours et solliciter,

dans la mesure du possible, des vues selon une perspective locale. La plus grande part de ce qui s'écrit sur les interventions humanitaires et beaucoup de ce qui s'est imprimé sur l'entreprise de l'aide dans son ensemble, est l'œuvre d'universitaires et d'éléments du personnel pertinent. Cela se comprend en ce sens qu'ils constituent au départ l'essentiel du lectorat. Mais ces lecteurs ne sont pas les principaux consommateurs du produit décrit. En mettant sur pied ce livre, nous avons par conséquent cherché autant que possible à recueillir des vues selon une perspective locale.

Le mot local est bien sûr d'un maniement délicat et un écrivain ne parle jamais pour tous. Néanmoins, Kathy Mangones dit que la perspective de son chapitre est "celle des organisations de la société civile haïtienne" et parle de façon convaincante du besoin "de nouvelles stratégies et orientations selon la capacité et le potentiel des populations concernées, leur permettant d'aller de l'objet au sujet, de la victime à l'acteur, *à la possibilité d'être.* Ce n'est qu'alors que nous pourrons espérer voir davantage de synergie entre l'aide humanitaire et le développement ainsi qu'entre l'aide humanitaire et le renforcement des capacités au niveau communautaire." Thomas Turay dit que "le renforcement des capacités locales porte sur la responsabilisation des gens de sorte qu'ils fassent une différence dans leurs propres collectivités."

Bien que nous n'ayons certes pas saisi tous les points de vue bosniaques, sri-lankais ni sierra-léoniens aux chapitres sur les pays correspondants, les vues qu'ils contiennent n'en sont pas moins carrément bosniaques, sri-lankaises ou sierra-léoniennes. Dans les cas du Mozambique et du Guatemala, les auteurs ont une solide expérience du terrain et leur œuvre est renforcée par la participation en fond de tableau de Mozambicains et de Guatémaltèques.

Il est fait grand cas, dans les écrits sur le développement en général, du rôle de la société civile. Dans les textes sur le conflit, au niveau conceptuel du moins, la société civile trouve également une modeste place dans les ordonnances de "capital social" comme partie du processus de consolidation de la paix. À un niveau opérationnel cependant, des politiques spécifiques parmi les organisations humanitaires quand il s'agit de travailler avec la société civile sont ambiguës ou leur clarté laisse à désirer et les leçons de l'expérience se discernent souvent mal. Le présent ouvrage commence donc par un survol de la pensée tant antérieure qu'actuelle sur la notion de renforcement des capacités et son application éventuelle lors d'un conflit et sitôt ensuite. Le chapitre premier parle de définitions du *renforcement des capacités*, étendant la portée du terme par delà les idées fondamentales de formation technique et la gestion, de façon à embrasser des secteurs entiers de la société civile pour leur permettre d'aborder, comme bon leur semblera et non pas de l'avis de leurs bienfaiteurs, le niveau des politiques dans les domaines politique, social et économique.

Plus vite dit que fait. Le renforcement des capacités, à ce bout-ci de la gamme, entraîne des conséquences importantes quant au choix du moment. Il ne peut se faire vite et il y a évidemment là de quoi gêner fort les organisations humanitaires

aux échéances rapprochées. Une question de plus grande importance porte sur l'aptitude à renforcer les capacités. Même dans les projets les plus délibérés de renforcement graduel des capacités, savoir comment aborder la question, comment mesurer et comment évaluer fait problème. Lors d'urgences humanitaires, quand beaucoup des employés des organisations d'aide humanitaire sont jeunes, surmenés et bien tendus, les connaissances, le temps et le soin qu'il faut pour renforcer les capacités locales peuvent faire défaut. Le chapitre premier conclut ainsi :

> Pour être efficace, une approche de renforcement des capacités doit se présenter avec un objectif sans équivoque : a-t-elle l'intention de créer une capacité spécifique au sein d'une seule organisation ou bien vise-t-elle à édifier l'institution et à en renforcer la capacité de se lancer dans une pensée et une action à son compte ? En deuxième lieu, l'objectif doit être clair, qu'il s'agisse d'une seule organisation, d'une activité sectorielle telle que les prestations en matière de santé ou bien d'un sous-ensemble sociétal comme la société civile. Le temps qu'il y faut et la complexité de ce travail augmenteront selon la profondeur du changement envisagé. Le simple transfert de renseignements peut ne pas demander grand effort, mais renforcer des connaissances, modifier le comportement et altérer les attitudes exigent des investissements plus importants de plusieurs ordres de grandeur.
>
> En abordant la question de la société civile, les intervenants du dehors doivent en acquérir leur propre compréhension tout en restant prudents. Les tentatives d'édifier une société civile sont importantes, mais la société civile peut se voir contester sa marge lors d'une urgence fluide et politisée, simultanément émergente et tassée sur elle-même, en partie une solution et peut-être partie du problème. La formation n'est pas la panacée... elle n'est en rien synonyme de renforcement des capacités... Une leçon d'ordre général ressort en matière de renforcement des capacités, elle remonte à des décennies : c'est que ceux qui entreprennent de renforcer doivent avoir une bonne connaissance des gens qu'ils veulent "renforcer", de la société de ces derniers et du contexte où l'effort doit se faire. Rien ne peut se substituer à la claire compréhension et à l'analyse de la situation locale, chose qui ne peut se faire sans l'intime participation de ceux qu'elle touche.

Comme il se trouve, ces ordonnances, sans être erronées, étaient d'une teneur trop générale pour s'avérer bien utiles lors de plusieurs de nos études de cas. Trois des chapitres – sur Haïti, Sri Lanka et le Mozambique – n'ont guère abordé la question du renforcement délibéré des capacités par des intervenants parce que le contexte était lourd de problèmes plus fondamentaux. Les capacités faisaient certes partie intégrante du projet alimentaire décrit au chapitre d'Haïti, mais l'expérience favorable a vite été tuée dans l'œuf par l'étroitesse du mandat et des échéanciers de l'organisation qui fournissait les fonds.

Arjuna Parakrama fait ressortir que les forces aux prises à Sri Lanka ont tout à gagner en affaiblissant les capacités des collectivités locales et des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays et les organisations humanitaires s'y prêtent pour l'essentiel. Autrement dit, le concept fondamental du renforcement

des organisations locales, pour ne pas parler de questions plus complexes telles que la façon ou la raison de le faire, peut ne guère apparaître au radar humanitaire. Dans le cas du Mozambique, Stephen Lubkemann arguë que des décennies d'un gouvernement à la main lourde, jointes à l'inexistence de services de l'État, ont amené le peu de société civile qu'il y avait à s'échapper plutôt que d'affronter l'État. La première question à se poser pour les organisations de secours a donc été celle de renforcer les capacités de l'État, quoique à un niveau local, avant qu'il puisse y avoir le moindre affrontement avec la société civile.

Trois chapitres portent plus particulièrement sur le renforcement des capacités. En Bosnie, les organisations humanitaires ont vu le renforcement des capacités selon sa définition la plus élémentaire, comme un moyen de créer des mécanismes plus efficaces ou moins chers de prestation locale. Le renforcement des capacités a tendu à se concentrer sur le rehaussement des fonctions de gestion les plus fondamentales. Il s'y agissait davantage de la prestation de services que du renforcement de la société civile, même si le besoin de capital social et d'une société civile plus forte était reconnu plus explicitement par les organisations internationales en Bosnie que dans aucun autre des pays que nous avons choisis. Le projet Phénix de CARE a abordé favorablement le renforcement des capacités de la société civile et son expérience vient à l'appui de conclusions sur l'importance d'assurer la clarté de l'objectif de telles activités, que celles-ci aient un échéancier approprié et comportent des aspirations réalistes.

Les organisations humanitaires travaillant auprès de réfugiés guatémaltèques ont inculqué aux femmes indigènes la problématique hommes-femmes, saisissant le moment et l'occasion de faire pour les réfugiées des camps ce qui souvent est recommandé dans les manuels des organisations non gouvernementales. Il y avait cependant au moins deux problèmes. Le premier, que la formation s'est révélée dans une grande mesure dénuée de pertinence pour bien de ces femmes au moment de regagner avec des hommes non remodelés une société non remodelée. Ou bien, pour être peut-être un peu plus juste, la formation n'était pas très utile dans le contexte des énormes besoins tant de développement qu'économiques pour lesquels ces femmes n'avaient reçu aucune préparation. En deuxième lieu, ayant vécu depuis des années dans la situation que comporte un camp de réfugiés, elles sont rentrées fort versées dans l'art de demander des choses, mais sans guère d'outils pour faire des choses. Voilà un exemple de formation sélective, sujet cher au cœur des organisations internationales, mais à peu près sans formation en ce qui présentait le plus vif intérêt pour ces femmes et leurs familles.

Thomas Turay décrit un large éventail d'organisations sierra-léoniennes assoiffées, presque désespérément, de la capacité de faire davantage dans les situations de d'incertitude et de conflit. S'il y a des surprises dans ce chapitre et s'il offre de certaines façons le compte rendu le plus personnel et alarmant de tous les chapitres, c'est que tant d'organisations internationales s'efforçaient de comprendre et affronter la guerre et que les organisations internationales semblaient jouer un si petit rôle dans les secours.

Ce qui ressort de ces six chapitres constitue donc un échantillon de questions qui diffère dans une mesure importante de celui que présente le chapitre premier. Ce cadre revu peut se décrire sous quatre rubriques, celles des questions conceptuelles, des questions opérationnelles, des questions politiques et des questions de mobiles.

Questions conceptuelles

Regards neufs sur la société civile

En tant que concept, la société civile remonte à plus de trois cents ans. Friedrich Hegel, John Locke, Thomas Paine, Alexis de Tocqueville et Antonio Gramsci avaient tous des choses importantes à dire sur le sujet. Ce n'est que lors de la dernière décennie que l'idée de société civile s'est immiscée chez les organisations de secours. Fort discuté mais bien confus, ce concept a depuis servi à expliquer et justifier toutes sortes de choses. En une tentative de tirer ces problèmes au clair, Alison van Rooy a décrit six différentes manières de considérer la société civile, comme valeur, comme nom collectif, comme "espace", comme moment historique, comme phénomène anti-hégémonique et comme antidote à l'État[1].

En tant que valeur, la société civile serait respectueuse des lois, tolérante, confiante et coopérative. Sans surprise, nous n'en voyons que peu d'indices au niveau national dans nos six études de cas, mais il s'en trouve dans le microcosme des expériences haïtiennes de production et de distribution d'aliments ainsi que dans la création, espérée d'avenir, d'organisations bosniaques telles que le Plan d'action des femmes VIDRA ou le Cercle des vieillards de 15 à 100 ans. Elle est présente dans les efforts d'organisations sierra-léoniennes pour aider les gens face à une brutalité extrême. L'idée de société civile comme valeur pourrait par conséquent être tenue pour universelle, même lors des pires urgences humanitaires.

Comme nom collectif, la société civile désigne un amas d'organisations, formelles ou non, œuvrant hors du gouvernement et du secteur privé. Elle comprend des organisations villageoises, des groupes de pression, des ONG, des organisations de droits de la personne, des corps professionnels et ainsi de suite. Chez certains pays, il y a une longue tradition de telles organisations, dans d'autres, non. En Bosnie et au Mozambique, sortant à peine de l'expérience de gouvernements forts et centralisateurs pendant deux générations au moins, le nombre et la force des organisations de la société civile étaient relativement faibles à la fin des hostilités qui ont mené à l'indépendance. Le défi de travailler avec elles, tel que décrit dans les chapitres sur ces deux pays, était difficile. En Sierra Leone, la société civile a connu une expansion spectaculaire, directement du fait de la guerre qui a duré toute une décennie, bien des organisations ayant surgi en tant que protestation, certaines comme actes de débrouillardise ou efforts d'aide

sociale et d'autres encore en tant qu'organisations de droits de la personne. Les possibilités de collaborer avec des organisations humanitaires internationales se sont élargies, même s'il a pu arriver que se perdent davantage d'occasions qu'il n'y en a eu de saisies.

Haïti représente un mélange. À la fin de la période des Duvalier, les organisations d'aide sociale ont vu affluer une nouvelle génération d'activistes. Elles aussi ont offert des occasions de programmation lors de crises, mais les possibilités décrites au chapitre 3 ont été traitées de façon quelque peu opportuniste et n'ont pas été institutionnalisées par l'organisation qui d'où venaient les fonds en premier lieu. Malgré une longue histoire de fortes organisations de sociétés civiles à Sri Lanka, Arjuna Parakrama arguë qu'elles n'ont joué qu'un rôle mineur pour tout sauf la prestation d'aide humanitaire et que même celle-ci a été compromise parce que tant le gouvernement que les Tigres de la libération de l'Eelam tamoul n'ont pas été disposés à tolérer quoi que ce soit qui puisse faire mieux entendre les victimes du conflit. Les dimensions et l'histoire de la société civile ne peuvent donc pas être un facteur majeur de l'aptitude des entités humanitaires internationales à lui faire dépasser le niveau de la prestation de services.

La notion de société civile en tant "qu'espace" est souvent représentée par un diagramme aux trois cercles imbriqués dénotant respectivement le gouvernement, le marché et la société civile. Ce diagramme présente habituellement des cercles de mêmes dimensions et ne se chevauchant que légèrement. En de nombreux pays cependant, comme la Bosnie avant les accords de Dayton et le Mozambique avant la fin de la guerre, le cercle désignant le gouvernement serait grand, celui du marché petit et celui de la société civile infinitésimal. À Sri Lanka, les cercles seraient semblables par leurs dimensions, mais Arjuna Parakrama donne à entendre que le chevauchement entre société civile et gouvernement est si grand que l'indépendance de la parole de la première est compromise. Œuvrer avec la société civile présente en tout cas des défis programmatiques différents de ceux de Haïti où il n'y avait à peu près pas de chevauchement.

Plusieurs auteurs décrivent la société civile comme un moment de l'histoire, quelque chose qui monte et descend selon les vents et conditions dominants, lois, contexte culturel, degré d'espace démocratique, niveaux de pluralisme. La société civile bosniaque d'avant la seconde guerre mondiale avait plus de vitalité que celle de la Hongrie mais, puisque l'ancienne Yougoslavie est sortie de la guerre froide plus tard que la Hongrie, elle a été plus petite et frêle tout au long des années 1990. L'indépendance ou la "voix" de la société civile sri- lankaise semblerait s'être atrophiée ces dernières années, en partie à cause de la guerre et des infractions aux droits de la personne, et d'autre part du fait de l'alignement croissant de la société civile sur l'une ou l'autre des parties au conflit, ainsi qu'en raison d'un comportement menaçant, d'ordre physique ou législatif, encore une fois des deux côtés. L'espace de la société civile peut en fait changer bien plus vite lors d'une urgence complexe ou à sa suite qu'à d'autres moments. La croissance

de la société civile à Haïti, en Bosnie et en Sierra Leone a certes été un résultat immédiat du conflit alors qu'à Sri Lanka, son tassement s'est produit. Là, comme au Guatemala avant l'accord de paix, les événements ont confirmé l'affirmation de Paul Harvey que "les stratégies militaires, l'extrême pénurie et le déplacement servent à saper la société civile[2]."

Des auteurs ont vu dans la société civile ou dans certaines de ses parties un phénomène "anti-hégémonique." Les exemples les plus évidents à l'échelle internationale sont la lutte d'ONG contre les aliments génétiquement modifiés et les batailles livrées contre la mondialisation dans les rues de Seattle, Prague et ailleurs. Parmi nos cas, l'exemple le plus frappant se trouve peut-être au Mozambique où, pendant les années du colonialisme portugais, la guerre et ensuite, la société civile est devenue un mécanisme de débrouillardise officieux pour contourner un État à la main lourde qui n'offrait à la populace que peu ou rien du tout. Cela conforte l'affirmation de Paul Harvey que, lors d'une urgence, la société civile pourra croître dans certains cadres, comme cela s'est avéré à Haïti et en Sierra Leone, mais se tasser ailleurs. Le Mozambique illustre la notion que présente Harvey d'un extrême abandon de l'État par une société civile se rabattant sur les structures de la parenté, de la tribu, de la religion ou de la tradition en guise de mécanismes pour tenir le coup[3].

Stephen Lubkemann offre d'importantes considérations pour les intervenants dans pareille situation, définissant la société civile comme "des formes de vie associative participant à la négociation de l'ordre politique avec l'État (et entre les acteurs) *sur la prémisse du degré de légitimité accordé par tous ces joueurs à ce processus de négociation lui-même* et ainsi sur l'engagement à se prévaloir de choix du genre "faire entendre leur voix" au lieu de ceux consistant à "s'en aller." Peut-être le préalable le plus fondamental pour rendre la société "civile" ... est-il que les joueurs accordent que la présence des autres joueurs et leur droit de faire entendre leur voix sont légitimes aussi[4]."

L'idée de la société civile comme antidote à l'État est peut-être la plus confuse de tout cet emballage. Une école de pensée chez les organisations de secours voit dans la société civile une solution de rechange moins chère et plus efficace à la prestation de services d'État jusqu'ici inefficaces. S'il s'agit de développement, c'est là matière à débat acharné. À propos d'urgences, le débat est moins vif car les délais sont courts et, si les organisations de la société civile ont connu une expansion, il reste toujours la possibilité d'en revenir à l'état de choses antérieur une fois l'urgence finie, quelque espace qu'une ONG ait occupé. C'est pour l'essentiel ce qui est arrivé du projet alimentaire d'Haïti décrit au chapitre 3.

Une autre raison de l'absence de controverse tient à ce que, lors des pires urgences, il n'y pas de service gouvernemental à usurper, comme en Sierra Leone. Un problème surgit plus en profondeur si l'idée de la société civile comme antidote va par delà la simple prestation de services humanitaires pour aborder des questions de droits de la personne, de démocratie et des éléments les plus fondamentaux de ce qui est entendu par société civile. Les échanges entre le besoin

de neutralité humanitaire et le plaidoyer qui peut être requis lors de situations d'abus de droits de la personne par exemple sont assez graves pour les organisations internationales. Néanmoins, ils sont encore plus problématiques pour des organisations qui n'ont pas le luxe de billets d'avion pour ailleurs si ce qu'elles disent déplaît aux belligérants ou si le combat se fait trop intense comme il l'a été trois fois en autant d'années à Freetown. Le renforcement des capacités de prestation de services peut donc être, d'un point de vue idéologique, litigieux à plus long terme, mais le renforcement des capacités d'exercer des pressions pourrait mettre en danger les organisations de la société civile. Le contraire ne s'en rencontre pas moins lors de situations comme celles d'Haïti ou de la Sierra Leone où des groupes locaux veulent être davantage que des organisations humanitaires, où les droits de la personne et leur défense sont en bonne place à l'ordre du jour sans guère trouver d'appui concret ou moral chez des intervenants de l'extérieur qui craignent de prendre parti ou d'exprimer une solidarité avec ceux qui s'en occupent.

Pourquoi engager la société civile ?

La présente discussion en vient alors à la question conceptuelle du motif qui peut pousser des organisations humanitaires à engager et renforcer la société civile lors d'une urgence. La raison en est sûrement l'aspiration à aider à la restauration d'une certaine dose de civilité dans un pays déchiré par la guerre. L'objectif est aussi d'aider à l'amélioration du rendement de la prestation des tâches humanitaires immédiates comparativement à ce qu'il aurait été si ces intervenants du dehors avaient dû agir tout seuls. Vu la prolongation de certaines urgences, l'idée d'une réaction rapide et d'un départ précoce est devenue chose du passé et les partenariats locaux sont pleins de bon sens quand il s'agit de programmer.

Il est une question plus importante pour les organisations humanitaires internationales : sont-elles disposées à faire davantage en matière de développement de la société civile pour elle-même en raison des rôles plus politiques et sociaux qu'elle serait susceptible de jouer pour aider un pays à en revenir à la normale ou dans le but de prévenir le retour du conflit. Si la réponse est oui, alors la question doit s'aborder explicitement. Le travail ne peut se faire sans précaution car les enjeux sont trop grands. Le projet Phénix de CARE en Bosnie démontre comme les intervenants tant du dehors que de l'extérieur ont à apprendre en faisant bien ce travail. La réponse peut cependant bien être non. S'ils ne sont pas prêts à donner davantage d'envergure à leur tâche, les intervenants du dehors devraient tirer au clair les limites de leur activité et s'abstenir de masquer leur désir de partenaires en prestation de services derrière le jargon plus étendu du renforcement de la société civile.

Questions opérationnelles

La capacité de renforcer les capacités

S'il est une chose que démontrent ces six études. C'est bien l'énormité du défi opérationnel qu'entraîne l'engagement de la société civile par des intervenants du dehors. L'une des questions opérationnelles les plus fondamentales porte sur la capacité des intervenants à augmenter les capacités d'autrui. Le transfert d'information est une question relativement simple, mais le perfectionnement efficace d'un savoir-faire est autre chose. Donner des renseignements sur la façon de conduire un véhicule à traction toutes roues ou de se servir d'un ordinateur n'apprend pas nécessairement à le faire. Les connaissances qui s'imposent pour la prise de décisions quant à l'endroit où se rendre en auto ou sur l'usage auquel consacrer l'ordinateur ou encore la conduite à tenir aux barrages routiers militaires relève d'un niveau de capacités bien plus élevé, fonction tant de l'information que de l'expérience et du jugement. Changer les attitudes, élément d'importance critique du renforcement des capacités dans certaines urgences, peut se révéler d'une extrême difficulté, mais modifier le comportement aux niveaux de l'individu et de l'organisation s'annonce encore plus problématique. Plus grand le changement désiré des capacités, pire la difficulté et plus long le temps exigé pour l'effectuer.

Le chapitre sur Haïti montre que, parce qu'une organisation canadienne, le Centre canadien d'étude et de la coopération internationale, a engagé des Haïtiens compétents et grâce au fait que ces derniers ne s'étaient pas encore tout à fait assimilé la culture organisationnelle du Cen-

tre canadien d'étude et de la coopération internationale, ceux-ci ont pu, laissés à eux-mêmes, développer leurs propres capacités de programmation et celles de tiers. Il s'agit peut-être d'une exception à la règle. Dans le cas des réfugiés guatémaltèques, les attitudes des réfugiées quant à la problématique hommes-femmes ont été changées grâce à la prestation de renseignements, mais la formation ne s'est pas étendue aux questions pratiques et au perfectionnement du savoir-faire qui aurait pu responsabiliser ces femmes pour qu'elles créent un changement réel de comportement dans leurs familles et villages quand elles sont rentrées chez elles.

Une partie du problème est affaire de compréhension d'une culture à une autre. Thomas Turay parle du problème des expatriés qui font un travail dont des Sierra-Léoniens pourraient se charger aussi bien sinon mieux. Arjuna Parakrama argue que le recours à des expatriés joue contre le renforcement des capacités au niveau des collectivités à Sri-Lanka parce que les étrangers ne parlent que rarement ou peut-être jamais la langue de l'endroit et n'arrivent guère à comprendre suffisamment le contexte culturel. Leurs systèmes et hiérarchies jouent aussi contre le renforcement des capacités alors que la déférence sri-lankaise traditionnelle amène les groupes à s'affirmer moins auprès d'étrangers qu'ils ne le

devraient peut-être. Les traducteurs sont ainsi des interlocuteurs d'une importance extrême et deviennent davantage, se faisant en fait des interprètes, rôle auxquels ils peuvent être mal préparés.

En Sierra Leone, Thomas Turay n'avait pas de problème linguistique ni culturel et son travail portait sur tout l'éventail du changement, de la prestation de renseignements au désir qu'avaient ses clients du développement d'organisations riches de sens. Des ateliers de deux jours n'étaient cependant en toute probabilité guère plus qu'un simple pas dans le bon sens. En fait, le cas de la Sierra Leone illustre le problème du temps. Ce n'est pas seulement que les ateliers de deux jours ont leurs limitations ; lors d'une crise, même deux jours peuvent être un vrai luxe.

Le temps et le moment

Le temps est en fait l'un des biens les plus précieux lors d'une urgence humanitaire. Les gens ne peuvent pas attendre les aliments et l'eau s'ils sont pour survivre. Le choix du moment est aussi d'une importance cruciale dans toute intervention. Savoir quand intervenir, quand modifier une intervention et quand se retirer est essentiel tant à la prévention qu'à la résolution des conflits, à la reconstruction et au développement. Il importe également de savoir s'il faut passer de secours de base à des activités visant au développement, quand et comment le cas échéant.

En Bosnie, le temps a été un problème plus épineux que l'argent. Il fallait du temps pour relever des institutions, restaurer l'État de droit et rétablir un bon gouvernement tout en perçant à travers la nature autoritaire des régimes qui ont suivi l'éclatement de la Yougoslavie. Le choix du moment, savoir quand présenter des projets de développement à des organisations dont les priorités sont autres, était également problématique, comme dans le cas des mesures trop vite prises à propos de l'association d'étudiants de Banja Luka. Par ailleurs, le temps, c'est quelque chose que réfugiés et personnes déplacées n'ont pas toujours en abondance. À quelques exceptions près telle, au Mozambique, l'Agence finlandaise pour le développement international, il semble que la plupart des organisations de secours internationales n'en ont guère et ne le prennent pas beaucoup.

La source, la quantité et autres conditions pertinentes à l'argent sont des facteurs clés du choix de la plupart des choix d'un moment : hâter ou retarder la réaction humanitaire ou encore hâter d'une façon non appropriée le passage du secours à la programmation du développement. Les questions d'argent peuvent être la cause du retrait précipité d'organisations. Elles sont le mobile premier sous-jacent à l'exigence de stratégies de départ dénuées de réalisme. Le lien temps-argent était à la racine du problème du Centre canadien d'étude et de la coopération internationale à Haïti. Les intervenants ont eu tout le temps de travailler auprès de réfugiées guatémaltèques alors qu'elles étaient dans des camps au Mexique, mais presque pas après leur retour chez elles. Le temps et les connaissances sont aussi intimement liés : les organisations pressées ont peu de

temps pour apprendre. Ne sachant pas quand agir, les intervenants s'en paralysent comme s'il n'y avait aucun exemple duquel s'inspirer.

Règles et règlements, corruption et possession

"Manque de capacités locales" est un euphémisme dont se servent souvent les organisations internationales pour éviter le mot de *corruption*. Ce mot n'est guère utilisé dans ce livre, mais il rôde tout près, à l'arrière-plan et ce qu'il désigne fait toujours problème quand il s'agit de transporter des biens de grande valeur. Thomas Turay écrit à propos de la méfiance entre les organisations humanitaires "d'acheminement des aliments" et les groupes locaux qui sont pour l'essentiel traités comme des "domestiques", "leur rôle principal étant de distribuer de la nourriture et de se faire insulter par des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays." Parce que nul n'a confiance en personne d'autre lors de pareilles situations, les organisations internationales s'en sont tirées en se chargeant elles-mêmes de tout.

Il peut être regrettable que la question de la corruption ne soit que rarement abordée ouvertement car tout le monde a beau avoir conscience du problème, qu'il ne fasse pas l'objet de discussions donne l'impression qu'il n'y a d'autre moyen d'en venir à bout que laisser la haute main aux expatriés. Cela suscite des images désagréables et inexactes à propos de qui est honnête et de qui ne l'est pas. Au lieu d'affronter la question cependant, les parties prenantes noient le poisson dans les euphémismes ou peut-être dans le jargon et la pratique opérationnelle s'embourbe dans des règles et règlements peut-être susceptibles de réduire la possibilité de corruption mais qui exposent davantage les organisations locales à des accusations d'incompétence. Comme l'énonce Arjuna Parakrama,

> La documentation, la comptabilité et les systèmes de comptes-rendus, qui sont invariablement importés d'un contexte du premier monde, sont rarement modifiés ou rendus appropriés aux nécessités des situations locales.
>
> L'échec de systèmes de comptabilité et de comptes-rendus importés dans une collectivité donnée est précisément l'échec de ces systèmes et non celui de l'aptitude de la collectivité à s'en servir. Sri Lanka est singulièrement tourmenté par l'incapacité de sa collectivité donatrice à saisir cette simple vérité et à travailler en vue de la création de systèmes d'emploi commode pour l'utilisateur, compatibles aux conditions et aux savoir-faire disponibles au sein des collectivités elles-mêmes.

Un autre problème porte sur les résultats. Bien des organisations donatrices mettent aujourd'hui, tout à fait à bon droit, beaucoup plus l'accent sur les résultats que sur la consommation et le rendement. Par exemple, réduire la mortalité infantile dans un camp importe plus que les moyens d'y parvenir. À l'accent mis auparavant sur le mesurage, par exemple, de la gestion d'un programme d'inoculation, a succédé la vérification à froid de l'atteinte des objectifs des inoculations. Cela a du bon sens. Par contre, en ce qui a trait au renforcement des capacités, les résultats visés sont inévitablement à long terme par leur nature. Ils seront plus difficiles à mettre en corrélation avec une intervention

précise. Les organisations de secours sont, après tout, censées sauver des vies et non pas renforcer les capacités d'organisations locales. La première citation de l'introduction du présent ouvrage était tirée du *Sunday Times* de Londres qui accusait une organisation internationale de "dilapider l'aide britannique" au Burundi parce qu'elle conduisait des ateliers en résolution des conflits au lieu de sauver des vies.

Il existe peut-être trois manières d'envisager le problème. La première se ramène à voir à ce que les organisations humanitaires s'occupent de leurs oignons et sauvent des vies au lieu de renforcer la capacité d'autrui à ce faire. Une bonne argumentation peut se faire en faveur de cette approche, institution par institution. Néanmoins, dans un monde affligé par les conflits et les guerres, il n'a guère de bon sens au niveau générique. Les organisations humanitaires représentent l'avant-garde de la réaction internationale aux urgences et elles sont souvent les seuls intervenants à se présenter avec des mobiles humanitaires et des ressources pertinentes.

Le deuxième choix consiste à charger quelqu'un d'autre du renforcement des capacités, mais pour les raisons susmentionnées il est difficile de dire qui ce pourrait être. Les organisations qui ne s'occupent que de développement ne sont habituellement pas là et il est de toute façon improbable qu'elles aient quoi que ce soit à apprendre à une ONG guatémaltèque ou haïtienne en matière de secours humanitaire.

La troisième option est d'affronter la situation plus carrément. Elle pourrait s'assortir de l'affirmation insistante que le renforcement des capacités est pour les organisations humanitaires internationales une entreprise non seulement légitime mais encore indispensable et que, par exemple lors d'une urgence d'une durée supérieure à neuf mois, le renforcement des capacités devrait obligatoirement être une partie intégrante de tout secours humanitaire.

Donner à contrat

À moins que ne survienne de renforcement des capacités, il peut n'y avoir que peu de changement. Il y a par ailleurs un problème quant aux donateurs gouvernementaux. Une grande partie des fonds dont disposent les organisations humanitaires internationales proviennent d'organisations bilatérales ou multilatérales. Tel que précisé ci-dessus, la plupart sinon tous ces fonds seront affectés à des objectifs humanitaires immédiats et assujettis à beaucoup des restrictions en matière de temps dont il a été question au fil du présent ouvrage. Cela met les organisations du Nord devant l'alternative suivante en ce qui concerne le renforcement des capacités locales. Ou bien des dons inconditionnels sans affectation préalable sont utilisés à cette fin : lors des urgences, la plupart des donateurs à titre individuel veulent voir des résultats tout de suite et, vu l'intention implicite des donateurs répondant à une urgence donnée, ce peut être un problème moral de se servir de ces fonds à quoi que ce soit qui ne relèverait pas directement d'objectifs humanitaires immédiats. Ou bien les bienfaiteurs bilatéraux et

multilatéraux se font persuader que des changements à leur mesures de financement s'imposent de toute urgence. Voilà qui est plus vite dit que fait, remarque qui court bel et bien tout au long de ce livre, car les postes du budget humanitaire d'où viennent ces fonds sont généralement assujettis à de courts délais et à des règles de base rigides. Il est fait mention du problème à plusieurs chapitre de ce livre.

Modifier les dispositions offertes par une organisation gouvernementale de financement peut être freiné en fait par quelque chose de plus fondamental que les règles elles-mêmes. La structuration des organisations bilatérales et multilatérales en divisions au sein desquelles il n'y a guère de chevauchement entre secours et développement a créé des fiefs qui en gênent le fonctionnement et dont les règles, la compartimentation et l'indépendance en sont venues à leur importer davantage que la tâche à faire. La spécialisation est essentielle au travail humanitaire, mais si elle crée des problèmes de choix du moment, de subvention et de compréhension qui empêchent l'efficacité à long terme, il saute alors aux yeux que l'heure est venue de revoir le système.

Accepter des contrats du gouvernement plutôt que des subventions d'organisations humanitaires peut faire davantage problème à des organisations locales qu'aux ONG. Pour les organisations locales, les règles et règlements tendent à se faire plus minutieux, le cadre est plus rigoureux et les échéanciers plus serrés que pour les organisations internationales, afin d'éviter, disons, la corruption. L'encaisse suffit rarement à régler les frais généraux d'ordre administratif qui sont le problème universel des organisations sans but lucratif dans le monde entier, Nord comme Sud. Les organisations donatrices y pourvoient généralement le moins possible et toujours sous forme d'un pourcentage de l'ensemble, quelle que soit la nature du travail à faire. Cette approche est justifiée de diverses manières, habituellement par une explication du genre de celle donnée en 1995 par le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés qui "voit sa relation avec à ses partenaires dans la mise en œuvre comme une, précisément, de partenariat et fait une distinction nette entre de tels partenariats et des relations contractuelles... Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés [s'attend à ce que]... les agences appropriées... défraient au moins les frais généraux d'ordre administratif pertinents au projet à même leurs propres moyens ou d'autres ne provenant pas du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés[5]."

Tandis que cette déclaration s'appliquait surtout à des organisations du Nord, la plupart des donateurs, ONG du Nord comprises, posent des conditions semblables aux organisations du Sud, un exemple de victimes refilant leur problème à leurs associés. La question a été illustrée sans ambages au chapitre de la Bosnie : "Certaines des ONG créées par des agences internationales ont été 'laissées en plan'. Elles avaient reçu une subvention de base d'un an pour le projet en cause, un peu de formation peut-être et puis elles avaient été abandonnées à la dérive sur une mer de jargon à propos de durabilité. La plupart des ONG, y

compris de celles jugées par les donateurs les meilleures et les plus fortes, ont dû faire face à de sévères difficultés financières à cause de l'insuffisance de leurs fonds de base."

Si la seule autre source d'argent consiste en fonds de donateurs privés (rarement accessibles aux organisations du Sud), c'est avec précaution qu'il faut y recourir car ils se préoccupent encore plus que les donateurs institutionnels de voir leurs dons parvenir là où ils l'entendent. Toutefois, en cas d'insuffisance de fonds des frais généraux d'ordre administratif, ce sera de deux choses l'une. Ou bien l'organisation dont il s'agit rognera des activités et fera son travail moins bien qu'il ne le serait à souhaiter ou bien, conformément à une tradition de longue date chez les ONG, se lancera dans la comptabilité élastique, cachant les frais d'administration et gonflant les frais qui ont la faveur du donateur. Une nouvelle locution appropriée désigne ce comportement dont il est désappointant qu'il se répande à ce point et qui souvent s'impose, "l'argyromorphose[6]" ['money morphing'] ou changement de la forme de l'argent.

Questions politiques

Le concept de la neutralité

Même s'ils peuvent maintenant dater en raison des formes de guerre constatées chez des pays comme la Sierra Leone et Sri Lanka, les idéaux de la neutralité et de l'impartialité humanitaires occupent toujours une place importante dans la pensée de la plupart des organisations internationales. Pour le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et les organisations apparentées, *l'impartialité* veut dire que " l'aide humanitaire devrait être apportée sans distinction à tous individus et groupes souffrant, sans tenir compte de la nationalité, des croyances politiques ou idéologiques, de la race, de la religion, du sexe ou de l'ethnie." La *neutralité* signifie que le "secours devrait être donné sans parti pris pour ou contre l'une ou davantage des parties à la controverse politique, militaire, religieuse, idéologique ou ethnique[7]."

Accusées d'avoir aidé de méchantes gens dans les camps de réfugiés cambodgiens et rwandais comme conséquence perçue de leur fidélité à de tels principes, bien des organisations humanitaires ont adopté depuis une notion plus nuancée de termes pareils et même là où il est toujours tenu compte avec diligence de tels concepts, elles courent le risque d'un heurt avec les vues et le travail d'organisations se préoccupant davantage de droits de la personne que d'humanitarisme. Voici le fond du problème. À son plus simple, il s'agit dans *l'humanitarisme* de venir en aide aux victimes de la guerre ; *les droits de la personne* sont à propos de justice. Même si les deux devraient être compatibles, ils doivent pour des raisons d'ordre pratique être traités en théologies distinctes, en honneur dans des églises différentes.

Cela peut créer des problèmes réels pour le renforcement des capacités locales car, en bien des cas, les organisations locales sont hautement partisanes, souvent pour de bonnes raisons. La justice peut compter autant que le secours à leur programme. C'était certainement le cas pour les réfugiés guatémaltèques au Mexique tout en n'y posant aucun problème car les réfugiés étaient dans un camp transfrontalier. L'époque est néanmoins finie du camp transfrontalier et des organisations humanitaires travaillant loin des combats. Au niveau de l'ensemble, le nombre des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays est souvent supérieur à celui des réfugiés. Et les civils, organisés ou non, sont fréquemment des cibles. Les organisations auront donc probablement des opinions qui seront en tension avec les principes humanitaires de base. En Sierra Leone, par exemple, la section locale de la Croix-Rouge a pu savoir rester neutre, mais la plupart des organisations s'occupant par exemple des victimes mutilées des atrocités des rebelles dans ce pays n'y ont pas réussi.

Renforcer les capacités locales et travailler par l'entremise d'organisations locales ayant des vues partisanes crée plusieurs risques potentiels pour les gens du dehors. Le premier, c'est que l'ONG internationale court le danger d'être accusée de partialité et de se voir ainsi refuser accès à l'une des parties au conflit. Le deuxième risque est la possibilité de l'expulsion et de l'incapacité de secourir quiconque. Le troisième est la possibilité que les biens de secours soient détournés au profit de combattants. La médaille par ailleurs une autre facette. Les ONG internationales peuvent être exclues de certains lieux et empêchées de faire des choses sans que les uns et les autres soient interdits aux gens de l'endroit. Il peut donc être expéditif de travailler avec des groupes locaux qui ont des liens avec des gens de parti pris. Dans le Sud du Soudan, les organisations internationales ont traditionnellement évité la plupart des organisations locales à cause des implications sur le plan politique. Comme une étude le précise toutefois,

Les ONG locales auxquelles il est recouru pour des partenariats se trouvent dans une situation difficile. Quand les ONG internationales cherchent des groupes locaux, elles le font afin d'obtenir accès à des bénéficiaires qu'elles ne pourraient pas rejoindre autrement. Cet accès peut néanmoins exiger des ONG locales qu'elles négocient directement avec des éléments armés, chose que les donateurs désirent éviter. Comment espérer alors que de tels partenaires locaux approfondissent l'accès international à des civils nécessiteux ? Forcées de marcher sur une corde raide entre étendre l'envergure du secours international et rester au dessus du conflit, les ONG locales ont à l'occasion été forcées de dissimuler à leurs partenaires internationales certains aspects de leurs opérations sur le terrain, une pratique qui ne peut que miner la confiance[8].

Le problème s'aggrave encore quand les combattants exercent à l'égard d'organisations de la société civile une méfiance agissante, que celles-ci aient ou non pris parti. Le chapitre sur Sri Lanka a démontré que le gouvernement regarde tous les chefs tamouls comme des sympathisants et des hommes de paille des Tigres de la libération de l'Eelam tamoul, tandis que les insurgés ont traité

impitoyablement quiconque ils ont soupçonné de travailler avec les forces armées sri-lankaises. Dans des situations pareilles, il incombe à tout chef ou organisation de l'endroit de se comporter avec autant de neutralité que possible, mais la neutralité pourrait bien être impossible dans une situation où les camps exigent l'allégeance.

Cela mène à la situation décrite par Arjuna Parakrama où les acteurs humanitaires internationaux évitent de prendre parti dans une guerre, privant ce faisant d'une partie de leur dû les victimes dépossédées des deux côtés.

Par conséquent, leur "neutralité" est achetée au prix d'une renonciation à affronter les questions politiques plus vastes qu'a engendré la guerre. Cela se traduit sur le terrain en s'en tenant strictement à des questions logistiques et étroitement humanitaires, ce qui est certes d'une importance cruciale lors d'un moment de terrible souffrance, ce qui ne laisse place à aucune préoccupation plus ouvertement politique touchant les vies des collectivités déplacées auprès desquelles travaillent les acteurs.

Cette version de l'aide humanitaire n'est pas contraire à la logique de la guerre. Au contraire, l'aide humanitaire réduit au minimum dans ce cas le coût de la guerre, contribuant à ramasser les débris ou à dégager les champs de bataille. Elle agit en composante essentielle d'une grammaire où la logique de la guerre est incrustée. L'aide humanitaire peut être dite aider les Tigres de la libération de l'Eelam tamoul car ceux-ci s'emparent d'une bonne proportion des approvisionnements. Elle rehausse, sur place et sur le plan international, l'image du gouvernement, en soulageant les souffrances des civils. Les agences humanitaires, il est vrai, plaident contre les atrocités et font sans broncher campagne pour assurer des approvisionnements alimentaires, mais elles ne prennent pas parti contre la guerre elle-même.

Qui paie décide

Une part du problème des mandats, l'échange entre humanitarisme et justice, dérive de la source ultime des fonds et de leur possession. Cependant, la question est encore plus fondamentale, porte sur la question de savoir si une organisation humanitaire va agir, ainsi que quand et où. L'intérêt envers la Somalie a décliné quand les caméras et les divers corps d'intervention en sont partis. La guerre de neuf ans en Sierra Leone a eu peu d'effet sur les médias et par conséquent sur les budgets de la plupart des organisations de secours jusqu'en janvier 2000, alors que cinq cents agents d'interposition ont été enlevés et que le facteur du Cable News Network a commencé à jouer[9].

Dans toute urgence, la quantité d'argent disponible pour les activités humanitaires sera influencée par les intérêts des organisations majeures d'où viennent les fonds, mais le contenu et la qualité de l'argent seront aussi influencés. Pendant bien des années, par exemple, des organisations internationales travaillant en Palestine, y compris celles émargeant à l'Agence des États-Unis pour le développement international, ont été encouragées à collaborer étroitement avec

les autorités civiles aux mains des Israéliens. Ce que cela implique dans le développement de partenariats étroits et confiants avec des ONG palestiniennes est évident.

Ce problème récurrent de dépendance, politique ou monétaire, est réel. Stephen Lubkemann précise à propos d'ONG mozambicaines, "De petite échelle, dépendant à fond d'un financement étranger et aux activités largement limitées à la reconstruction, beaucoup de ces ONG sont disparues quand ont pris fin les projets de reconstruction qui leur avaient donné naissance." Elles étaient flambant neuves, ni aguerries, ni éprouvées, inconnues et probablement pas très professionnelles. Et puis, naturellement, elles dépendaient à fond de subventions de l'étranger, comme la plupart des ONG partout dans le Sud (la plupart des ONG dans le Nord dépendent à fond de subventions gouvernementales et ces subventions deviennent étrangères elles aussi une fois qu'elles parviennent au Mozambique). La raison pour laquelle ces projets de reconstruction ont donné naissance à ces ONG, c'est que les donateurs avaient de l'argent pour la reconstruction et voulaient des partenaires locaux (c'est-à-dire des entrepreneurs ou des "domestiques" pour faire le travail. La raison pour laquelle elles ont disparu, c'est que nul n'était intéressé à les entretenir ni à leur confier un autre contrat quand l'argent de la reconstruction s'est tari.

Voilà qui n'est pas sans ressembler à ce qui s'est passé en Bosnie. Par contre, en Bosnie, des organisations de la société civile ont tenté de renforcer leurs capacités et leur durabilité propres. Elles ont créé un Conseil des ONG et une Fondation des ONG qui ont toutes deux visé à développer une meilleure coordination propre à aucune ethnie ainsi qu'à fournir de la formation et du soutien aux capacités d'exercer des pressions. Aucun de ces corps n'a su attirer d'importantes subventions des donateurs, nonobstant les millions de dollars aspirés par l'entremise d'ONG pour des contrats de reconstruction, malgré une gamme de programmes de formation à direction d'ONG et des déclarations quasiment universelles d'appui à une société civile pleine de vitalité.

Questions de mobiles

Le présent ouvrage a exploré certaines des raisons que peuvent avoir des organisations humanitaires internationales de vouloir renforcer des capacités locales à l'occasion d'urgences complexes. Il a également démontré qu'il y a plus de problèmes que prévu à bien faire ce travail. Bien faire le travail est une chose, vouloir même le faire en est une autre. Kathy Mangones a montré clairement au chapitre 3 qu'à peu près aucune des organisations humanitaires à Haïti n'avait porté beaucoup d'intérêt à la société civile haïtienne. À propos de la Sierra Leone, Turay écrit que si les organisations humanitaires s'intéressaient à la société civile locale, il en résulterait une réduction du nombre des emplois pour les expatriés. " Elle signifie aussi davantage de pouvoir, de maîtrise et de propriété du processus de développement aux mains des organisations locales," écrit-il. "Cependant, la

plupart des organisations locales dépendant encore dans une grande mesure d'organisations internationales pour leur pain et leur survie quotidiens, je ne m'attends pas à ce que cela arrive bientôt."

Stephen Lubkemann décrit une façon différente d'envisager le renforcement des capacités, y compris le besoin d'une révision des relations de l'État et de la société civile. L'initiative de créer une Fondation des ONG de Bosnie a reçu l'appui de CARE, de l'Organisation internationale de perspective mondiale, du Comité international de secours, des Services de secours catholique et du Conseil international d'agences bénévoles. Bien qu'elles ne soient pas généralement réputées en matière de coordination, et encore moins de coopération, ces cinq organisations, fait remarquable, ont consacré du temps et de l'argent à faire décoller la fondation. Néanmoins, elle n'a pas atteint beaucoup d'altitude. La plupart des donateurs abordés par la fondation ont refusé de la regarder en face et la plupart des autres ONG internationales en ont fait autant.

Comme le dit Goran Todorovi´ c, "Chez les ONG de Bosnie, on estime souvent que les ONG internationales ne quitteront pas la Bosnie tant qu'il y aura là de l'argent pour elles. De plus, les ONG internationales ne conseilleront que rarement aux donateurs d'œuvrer par l'entremise des organisations de Bosnie aussi longtemps qu'il leur reste des possibilités financières." La société civile de Bosnie a elle-même sa part de responsabilité dans ces problèmes qui perdurent." Au fond, il dit que les organisations humanitaires du Nord traitent leurs homologues de Bosnie comme des concurrentes et vice-versa.

La question de la concurrence fait partie d'un débat bien plus vaste sur les rapports entre ONG du Nord et du Sud, débat qui se colore d'une nuance en matière d'activités de développement et d'une autre en ce qui concerne le travail humanitaire. Pour ce qui est du premier, il est évident que les beaux jours des ONG opérationnelles du Nord tirent à leur fin dans le Sud. Les organisations de développement surgissent partout dans le Sud et beaucoup sont meilleures à ce qu'elles font, moins chères et plus appropriées que les intervenantes du dehors. Dans le domaine du développement, les ONG du Nord se réinventent pour s'adapter à cette réalité, non sans anxiété ni douleur, mais le changement se fait certainement.

Dans le travail humanitaire, le changement a été beaucoup plus lent. Peut-être parce qu'il y a de nombreux obstacles conceptuels, opérationnels et politiques, bien faire le travail humanitaire présente un plus grand défi que ne pas le faire du tout. Tel que précisé au départ dans ce livre, il est aussi possible que le discours du renforcement des capacités place la barre trop haut. Si, après cinquante ans d'effort, le renforcement des capacités s'avère toujours difficile dans des circonstances de mise en œuvre où il est clairement une priorité, comme ce doit sans doute être bien plus difficile en situation d'urgence où l'objectif premier et le plus immédiat est de sauver des vies ! Le présent ouvrage a démontré que le renforcement des capacités est beaucoup plus difficile et qu'il y a, jusqu'à présent, peut-être plus d'échecs que de réussite.

Des succès, il y *en a* cependant. Le chapitre donne à penser qu'après avoir évité l'État des générations durant, la société civile au Mozambique reprend ses activités grâce à la mise en œuvre de services gouvernementaux auxquels tiennent les gens. Si c'est le premier pas de la création d'un nouvel espace et d'un nouveau rôle pour la société civile, alors la leçon est bonne. Et, si la leçon est retenue, elle a de la valeur. Les femmes guatémaltèques rentrant du Mexique peuvent avoir reçu un bagage trop léger, mais le problème en était un de compréhension des besoins de ces femmes par les organisations et non pas des mobiles des organisations. Le projet alimentaire du Centre canadien d'étude et de la coopération internationale à Haïti a donné une leçon précieuse de reconnaissance des capacités qui existaient déjà et de leur mise en usage productif si on les laissait agir si peu que ce soit. Malgré des problèmes, la création de la Fondation des ONG de Bosnie et l'appui que lui ont apporté cinq ONG internationales, de même que les premiers gestes hésitants du projet Phénix de CARE et d'autres semblables, voilà avec tout cela des étapes dans le bon sens.

Certaines questions évidentes se posent en matière de politique. Qui fixe son regard sur l'avenir aurait intérêt à se demander si les manières d'agir du passé offrent une orientation utile pour la suite des événements. Le rôle opérationnel des organisations internationales dans les urgences complexes ne finira vraisemblablement pas bientôt, mais il change et, par endroits, ce changement est spectaculaire. Ceux qui se sont abrités derrière des bannières frappées des mots apolitique, neutre ou impartial peuvent cesser de pouvoir le faire impunément, en particulier là où des organisations locales qui ont leur propre programme insistent pour s'occuper de l'effort humanitaire dans leur propre pays.

Les organisations humanitaires internationales préoccupées des capacités locales peuvent devoir affronter résolument les difficultés que pose l'expression *non gouvernementale*. Elles peuvent aussi se demander si elles pourront à l'avenir faire leur travail adéquatement alors qu'elles restent à tel point pendues aux jupes du gouvernement. S'il est impérieux de renforcer les capacités locales et si les organisations gouvernementales ne sont pas disposées à la prestation du temps, des fonds et des frais généraux d'ordre administratifs qui s'imposent pour bien le faire, le moment peut bien être venu d'une révision systématique. La compartimentation de l'aide humanitaire en petites cases et en délais courts est une faute compte tenu de la façon dont le monde, la guerre et l'humanitarisme fonctionnent en réalité. Les organisations humanitaires peuvent devoir choisir entre recevoir des miettes de la table de l'aide officielle au développement et exiger que l'Aide publique au développement et le menu soient changés entièrement.

Une question a surgi tout au long du livre à propos de qui devrait renforcer les capacités locales. Il est clair que de nombreuses organisations humanitaires internationales ont répondu "pas nous." Qui alors ? Les sierra-léoniennes ont tenté de le faire elles-mêmes, tout comme les bosniaques et les haïtiennes. Dans la plupart des cas décrits dans le présent ouvrage, les aventureuses ont eu affaire à beaucoup d'apathie et de comportement international non approprié. En l'absence

d'une révision de l'aide, le défi pour les ONG humanitaires internationales sera d'utiliser leur caractère privé et leurs ressources d'une façon beaucoup plus créatrice et au service de fins à plus long terme. Malgré une apathie bien répandue sur de telles questions, le besoin de changement semble compris. C'est un premier pas pour s'éloigner de la rhétorique, peu importe le degré de résistance de la réalité au changement significatif.

Peut-être cela a-t-il été une faute de critiquer, comme l'ont fait la plupart des chapitres de ce livre, les organisations humanitaires de n'avoir fait que peu de progrès dans le développement de vrais partenariats et de capacités réelles parmi leurs homologues du Sud. Ou peut-être que non. Peut-être serait-ce une faute de les exonérer car renforcer les capacités locales pour traiter les problèmes locaux a de plus en plus de bons sens parce que, malgré toutes les difficultés, il y a des preuves pour démontrer qu'il est possible de renforcer les capacités locales. Le défi de l'avenir n'est pas de se lamenter de la disjonction entre la rhétorique et la réalité, mais bien de trouver davantage de façons de rapprocher principes et programmation.

NOTES

1. Alison Van Rooy, éd., *Civil Society and the Aid Industry* (Londres, Earthscan, 1998), pp. 6-30.
2. Paul Harvey, "Rehabilitation in Complex Political Emergencies: Is Rebuilding Civil Society the Answer?" Disasters 22, n° 3 (1998), p. 203.
3. Harvey, "Rehabilitation in Complex Political Emergencies."
4. Voir Ian Smillie, *Relief and Development: The Struggle for Synergy* ,Occasional Paper n° 33 (Providence, R.I., Watson Institute, 1998).
5. UNHCR, EC/1995/SC.2/CRP.27, Genève, September 4, 1995.
6. Je suis reconnaissant aux étudiants du Graduate Policy Workshop 591b de la Woodrow Wilson School de Princeton University de ce terme merveilleux, utilisé au rapport de recherche de l'atelier, *Partnerships in Crisis: Collaboration between International and Local Organizations in Disrupted Societies*, Princeton, décembre 1999.
7. United Nations High Commissioner for Refugees, *A UNHCR Handbook for the Military on Humanitarian Operations* (Genève, UNHCR, 1994), p. 8.
8. Graduate Policy Workshop 591b, *Partnerships in Crisis*.
9. Pour une discussion du rôle des médias en Somalie, en Sierra Leone et ailleurs, voir Larry Minear, Colin Scott et Thomas G. Weiss, *The News Media, Civil War, and Humanitarian Action* (Boulder, Colo. et Londres, Lynne Rienner, 1996), pp. 47-77.

Abréviations

HCR	Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (en espagnol)
ADSA	Agence de développement et de secours Adventise
AICF	Action internationale contre la faim
ANDAH	Association nationale des agronomes et agro-professionnels d'Haiti (Haiti)
CAC	Conseil d'action communautaire (Haiti)
OADC	Organisation d'animation et de développement communautaire (Sierra Leone)
CARE	Coopérative pour l'aide américaine au monde entier
OC	Organisation communautaire
FDC	Forces de la défense civile (Sierra Leone)
CD-PEACE	Centre de développement et de la paix (Sierra Leone)
CECI	Centre canadien d'étude et de la coopération internationale
ACDI	Agence canadienne de développement international
CLC	Conseil du leadership communautaire (Conselhos de Lideres Comunitarios) (Mozambique)
CNISA	Commission nationale intersectorielle de sécurité alimentaire (Haiti)
CNN	Cable News Network
COHAN	Coopération Haitiano-Nécrlandaise
COMAR	Commission mexicaine d'aide aux réfugiés (en espagnol)
CPAU	Commission permanente sur l'aide d'urgence (Haiti)
CPR	Communities of Populations in Resistance (Guatemala)
SSC	Services de secours catholique
ZSC	Zone de sécurité civile (Sri Lanka)
ACV	Analyse de capacités et de vulnérabilité
Danida	Agence danoise de développement interntional
DDR	Désarmement, démobilisation et réadaptation (Sierra Leone)
DFID	Department for International Development (R.-U.)
DGap	Groupe de mise en oeuvre de politiques de rechange
CE	Communauté européenne

EHCE	Office humanitaire de la communauté européenne
ECOMOG	Groupe de contrôle de la CEDEAO
EFSL	Evangelical Fellowship of Sierra Leone
UE	Union européenne
IXV	Individu extrêmement vulnérable
OAA	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (Nations Unies)
FEA	Forum des éducatrices africaines (Sierra Leone)
FINNIDA	Agence finlandaise pour le développement international
FRELIMO	Front de libération du Mozambique
GRD	Groupe de recherche pour le développement (Haiti)
GRICAR	Groupe international de consultation et d'aide aux réfugiés (Guatemala)
GTIH	Groupe de technologie Intermédiaire (Haiti)
HACU	Groupe de coordination de l'assistance humanitaire (Nations Unies/Sierra Leone)
BIAH	Bureau indépendant des affaires humanitaires
CICR	Comité international de la Croix-Rouge
CIAB	Conseil international des agences bénévoles
PDIP	Personne déplacée à l'intérieur de son propre pays
CRDI	Centre de recherches pour le développement international (Ottawa)
FIDA	Fonds international de développement agricole
IFOR	Force de mise en œuvre (Bosnie)
IIRO	Organisations religieuses islamiques internationales
OM	Organisme médiateur (en espagnol) (Guatemala)
FMI	Fonds monétaire international
ONGI	Organisations non gouvernementales internationales
IPKF	Force de maîtrise de la paix de l'Inde
CIS	Comité international de secours
JVP	Janatha Vimukthi Peramuna (Sri Lanka)
ONGL	Organisation non gouvernementale locale
LTTE	Libération des Tigres de Tamil Eelam (Sri Lanka)
MADFA	Mapaki Descendants Farming Association (Sierra Leone)
SSM	Soins de santé maternelle
MSM	Ministère de la Santé du Mozambique

MD	Ministère de la Défense (Sri Lanka)
MPF	Ministère de la Planification et des Finances (Mozambique)
PISM	Projet d'intégration de la santé de Manica (Mozambique)
MSF	Médecins sans frontières
OTAN	Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
CNDDP	Commission nationale pour la démocratie et les droits de la personne (Sierra Leone)
ONG	Organisation non gouvernementale
PRSNS	Progarmme de recouvrement du secteur national de la santé (Mozambique)
RMJD	Réseau de mouvement pour la justice et le développement (Sierra Leone)
NORAD	Agence norvégienne de coopération pour le développement
OEA	Organisation des États américains
OUF	Organisation de l'unité africaine
OPD	Aide publique au développement
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
AP	Alliance du peuple (Sri Lanka)
PAC	Partenariat Afrique Canada
PAH	Programme d'aide humanitaire (Haiti)
PAPDA	Programme alternatif pour le développement en Haiti
DPS	Direction provinciale de la santé (Mozambique)
SSP	Soins de santé primaire
EPMR	Évaluation participative en milieu rural
PIR	Projet à impact rapide
RENAMO	Résistance nationale mozambicaine (en portugais)
FRU	Front révolutionnaire uni (Sierra Leone)
DDA	Direction de la coopération au développement et de l'aide humanitaire
SLANGO	Association des ONG en Sierra leone
CT	Conseiller technique
AT	Accoucheuse traditionnelle
MT	Médecin traditionnel
NU	Nations Unies
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement

UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
FNUPAP	Fonds des Nations Unies pour la population
HCR	Haut commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
MONUSL	Mission d'observation des Nations Unies en Sierra Leone
PUN	Parti de l'unité nationale (Sri Lanka)
IRNUDS	Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social
URNG	Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (Guatemala)
USAID	Agence des États-Unis pour le développement international
UTHR	Professeurs d'université pour les droits de la personne (Sri Lanka)
VIDRA	Plan d'action des femmes (Bosnie)
PAM	Programme alimentaire mondiale (Nations Unies)
PRSDG	Projet de reconstruction des sociétés déchirées par la guerre
YMCA	Association des jeunes hommes chrétiens
ZANLA	Armée de libération nationale africaines de Zimbabwe

Bibliographie sélective

Ouvrages d'ordre général

Anderson, Mary B. et Peter J. Woodrow, *Rising from the Ashes. Development Strategies in Times of Disaster*, Boulder, Colo., Westview Press, 1989.

Chambers, Robert, *Whose Reality Counts? Putting the Last First*, Londres, Intermediate Technology, 1997.

Eade, Deborah. *Capacity Building: An Approach to People-Centred Development*, Oxford, Oxfam, 1997.

Graduate Policy Workshop 591b, Woodrow Wilson School, Princeton University, *Partnerships in Crisis: Collaboration between International and Local Organizations in Disrupted Societies*, Princeton, Princeton University, décembre 1999.

Harvey, Paul « Rehabilitation in Complex Political Emergencies: Is Rebuilding Civil Society the Answer? « Disasters 22, no 3 (1998).

James, Rick. *Demystifying Organization Development: Practical Capacity-Building Experiences of African NGOs*, Oxford, International Training and NGO Research Centre,1998.

Lautze, Sue, et John Hamrnock. *Coping with Crisis. Coping with Aid: Capacity Building, Coping Mechanisms, and Dependency, Linking Reliefand Development*, New York, United Nations Department of Humanitarian Affairs, 1996.

Morgan, Peter. « Capacity Development — An Introduction. » Dans *Emerging Issues in Capacity Development*, Ottawa, Institute on Governance, 1994.

Pearson, Lester B. *Partners in Development*, New York, Praeger, 1969.

Smillie, Ian. *Relief and Developement: The Strugglefor Synergy*, Occasional Paper no. 33. Providence, R.I.: Watson Institute, 1998.

Stiefel, Matthias. *Rebuilding after War: A Summary Report of the War-Torn Societies Project*, Genève, War-Torn Societies Project and Nations Research Institute for Social Development, 1998.

Uvin, Peter. *Aiding Violence: The Development Enterprise in Rwanda*, West Hartford, Conn., Kumarian Press, 1998.

Van Rooy, Alison, éd. *Civil Society and the Aid Industry*, Londres, Earthscan, 1998.

Haiti

Americas Watch and National Coalition for Haitian Refugees. *Silencing a People: The Destrcution of Civil Society in Haiti*, New York, Human Rights Watch, 1993.

Cadet, Charles. Crise, *Paupérisation et Marginalisation dans l'Haiti Contemporaine*, Port-au-Prince, United Nations Children's Fund, 1996.

Centre canadien d'étude et de la coopération internationale (CECI). *Une Aide alimentaire Alternative* (septembre 1992juin 1996), Port-au-Prince, CECI.

Maguire, Robert, et al. *Haiti Held Hostage: Internabional Responses to the Question Nationhood*, 1986-1996, Occasional Paper n° 23, Providence, R.I., Watson Institute, 1997.

Mangones, Kathy. « De la Solidaridad a la Cooperacién Institucionalizada. Dans *La Republica Dominicana y Haiti frente al Futuro*, Santo Domingo, République dominicaine, FLACSO Working Papers, 1998.

McGowan, Lisa. *Democracy Undermined and Economic Justice Denied: Structural Adjustment and the Aid Juggernaut in Haiti*, Washington, D.C., Development Group for Alternative Policies, 1997.

Richardson, Laurie. *Feeding Dependency, Starving Democracy: USAID Policies in Haiti*, Boston, Grassroots International, 1997.

Werleigh, Georges. *Situation Alimentaire en Haiti: Une Étude sur la Production Alimentaire et la Situation Nutritionnelle en Haiti*, Port-au-Prince: COHAN BRD et Caritas Nederlandica, 1987.

Guatemala

Alto Comisionado de Las Naciones Unidas para Los Refugiados (ACNUR). *Mamà Maquìn la lucha por el derecho de la mujar a la propiedad de la tierra y la participacion en la Organizacion Comunitaria: Lecciones Aprendidus en el Trabajo con Mujeres Guatemaltecas Refugiadus y Retornadus*, Guatemala City, ACNUR,1998.

Biekart, Kees. *The Politics of Civil Society Building: European Private Aid Agencies and Democratic Transitions in Central America*. Amsterdam, International Books et le Transnational Institute, 1999.

Fagan, Patricia Weiss. *Refugee Women in El Salvador and Guatemala: Challenges And Lessons of Reintegration*, Washington, D.C., International Center for Research on Women (ICRW), 2000.

Gleijeses, Peiro. *Shattered Hope*. Princeton, Princeton University Press, 1992.

Lozano, Itziar. *Lessons Leurned in Work with Refugee Women: A Case Study of Chiapas*. Comitan, Chiapas: United Nations High Commissioner for Refugees,1996.

Molina, Carolina Cabarrus, Dorotea Gomez Grijalva et Ligia Gonzalez Martinez. *Guatemalan Women Refugees and Returnees: Challenges and Lessons Learned from the Refugee Camps and during Reintegration*, Washington, D.C., International Center for Research on Women (ICRW), n.d.

Taylor, Clark. *Return of Guatemala's Refugees:Reweaving the Torn*, Philadelphie, Temple University Press, 1998.

Worby, Paula. « Organizing for a Change: Guatemalan Women Assert Their Right to Be Co-owners of Land Allocated to Returnee Communities », mémoire rédigé pour la Kigali Inter-regional Consultation on Women's Land and Property Righis, February 1998.

Sierra Leone

Afrique et Développement [Africa Development], Lumpen Culture, and Political Violence: The Sierra Leone Civil War 22, n°S 3 et 4 (1997).

Lord, David, éd. *Paying the Price: The Sierra Leone Peace Process*, Londres, Conciliation Resources, 2000.
Reno, William. *Corraption and State Politics in Sierra Leone*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995.
Richards, Paul. *Fightingior the Rainforest*, The International African Institute de concert avec James Currey, Oxford et Portsmouth, N.H., Heinemann, 1996.
Smillie, Ian. « Sierra Leone « Dans *NGOs in Complex Emergencies Project*, Ottawa, CARE Canada, 1997.
www.Sierra-Leone.org

Mozambique

Alexander, Jocelyn. « Terra e Autoridade Politica no Pos-Guerra em Moçambique: O Caso da Provincia de Manica » *Arquivo* 16 (1994).
Chingono, Mark. *The State Violence and Development*, Aldershot, Angleterre, Avebury Press et Ashegate Publishing, 1996.
Hall, Margaret, et Tom Young. *Confronting Leviathan: Mozambique since Independence*, Athens, Ohio University Press, 1997.
Harbeson, John W., Donald Rothchild et Naomi Chazan, éds. *Civil Society and the State in Africa*, Londres, Lynne Rienner, 1994.
Projet d'intégration de la santé de la province de Manica. *Manica Province Integrated Health Project Mid-term Review*, Helsinki, Agence finlandaise pour le développement international (FINNIDA), Avril 1997.
Ministère mozambicain de la Santé. *African Health Care Systems and the War in Mozambique, a Six-Part Study*, Maputo, Mozambican Ministry of Health, 1990-91.
Mullin, Guy. *National NGOs in Zambezia Province, Mozambique - Inventory of NGOs and an Analysis of their Work and the Potentialior Investment in NGO Coordination and Capacity Building*, Maputo, LINK Forum Report, 1996.
Pavignani, Enrico, et Joaquim Ramalho Durao. *National Coordination of External Resources in the Heulth Sector: The Mozambican Case Study*, Maputo, Coopération suisse, septembre 1997.
Sogge, David. « The Civil Sector » dans *Mozambique: Perspectives on Aid and the Civil Sector*, édité par David Sogge, Amsterdam, Gemeenschappelijk Overleg Medefinacierig, 1997.

Bosnie

Dialogue Development. *European Union Civil Society Development Project in Bosnia and Herzegovina*, Copenhague, November 1997.
Ignatieff, Michael. « Nationalism and the Narcissism of Minor Differences », *Queen's Quarterly* 102, n° 1 (spring 1995).
—. *The Warrior's Honour: Ethnic War and the Modern Conscience*, New York, Viking, 1998.
Rieff, David. Slaughterhouse: *Bosnia and the Failure of the West*, New York, Touchstone, 1976.

Stubbs, Paul. *Social Reconstruction and Social Development in Croatia and Slovenia: The Role of the NGO Sector*, Research Report R6274, Zagreb, Overseas Development Authority, 1996.
Woodward, Susan L. BalLan *Tragedy: Chaos and Dissolution after the Cold War*, Washington, D.C., Brookings Institution, 1995.
World Bank, *Bosnia and Herzegovina: From Recovery to Sustainable Growth*, Washington, D.C. World Bank, 1997.

Sri Lanka

Bastian, Sunil. « Development NGOs and Ethnic Conflicts « dans *Culture and Politics of Identity in Sri Lanka*, Colombo, ICES, 1998.
Goodhand, Jonathan, et Nick Lewer. « Sri Lanka: NGOs and Peace-Building in Complex Political Emergencies », *Third World Quarterly* 20, n° 1 (1999)
Rotberg, Robert I., éd. *Creating Peace in Sri Lanka: Civil War and Reconciliation*, Washington, D.C. Brookings Institution Press, 1999.
Saravanamuttu, Paikiasothy. « Sri Lanka: Civil Society, the Nation, and the State-Building Challenge » dans *Civil Society and the Aid Industry*, Édité par Alison van Rooy, Londres, Earthscan, 1998.
Somasunderam, Daya. *Scarred Minds: The Psychological Impact of War on Sri Lankan Tamils*, Nouvelle-Delhi, Sage, 1998.
United Nations High Commissioner for Refugees. *A Primer on Micro-projects in Sri Lanka: A Formula for Consolidating Durable Solutions*, Colombo, UNHCR, 1993.
Van Brabant, Koenraad. *The Coordination of Humanitarian Action: The Case of Sri Lanka*, Network Paper 23, Relief and Rehabilitation Network.

Un mot sur les auteurs

Ian Smillie, Canadien qui habite Ottawa, œuvre depuis plus de trente ans en développement international, et sur le plan pratique, et comme auteur. Relevons parmi ses publications récentes, *The Alms Bazaar: Altruism under Fire—Non-profit Organizations and International Development*, et *Relief and Development: The Struggle for Synergy*, monographie de la collection Projet Humanitarisme et guerre.

Mike Leffert a couvert l'Amérique centrale pendant dix ans comme journaliste indépendant. Il a vécu et travaillé six ans au Guatemala, écrivant pour nombre de publications et d'agences de presse, y compris *Time* et la Presse Associée.

Stephen C. Lubkemann est fellow post-doctoral au Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies et au Population Studies and Training Center à Brown University. Il a vécu et travaillé au Mozambique. Sa thèse de doctorat portait sur la migration de réfugiés mozambicains.

Kathy Mangones a été dix ans directrice exécutive de l'Association Haïtienne des Agences Bénévoles, groupe chapeautant des ONG. Depuis lors, elle a travaillé comme conseillère en développement indépendante à Haïti.

Arjuna Parakrama a déjà été senior fellow à l'United States Institute for Peace et il est un ancien doyen de la Faculté des Arts à l'Université de Colombo. Il est directeur du Centre for Policy Alternatives à Sri Lanka et il a contribué à la conception et à la mise en œuvre de programmes novateurs de formation d'activistes de collectivités à travers le pays.

Joran Todorovi c a commencé les années 1990 comme journaliste yougoslave et a terminé cette décennie après avoir dirigé le programme de secours d'urgence de CARE à Sarajevo pendant toute la guerre. Il a ensuite fondé et géré la Fondation des ONG de Bosnie qui vise à promouvoir le développement d'une société civile de Bosnie. Il travaille actuellement pour CARE à Timor Est.

Thomas Turay, longtemps travailleur sierra-léonien d'ONG, est actuellement chargé d'enseignement au Coady International Institute en Nouvelle-Écosse.

This page intentionally left blank

Index

A

Africare : 184
Agence de développement et de secours adventiste (ADSA) : 69
Aide alimentaire : 63-65, 69-72, 74, 80-82, 84, 86-88
Amica : 38
Analyse des capacités et de la vulnérabilité (ACV) : 21
Antécédents : 46-47, 178, 181-182, 184

B

Banque mondiale : 32, 37-39, 41, 43, 54-55, 60-62, 93, 95, 178
Bosfam : 38
Bosnie : 28, 35-48, 50, 52-61, 195, 198-202, 204, 207, 211-213
Bospo : 38
Bourse du Commonwealth : 180

C

Caritas : 111, 168, 179, 182, 187
CEBEMO (Hollande) : 179
Centre de développement et de paix (Canada) : 179
Charles Mott Foundation : 54
Christian Aid : 186
Christian Extension Services : 185
Comité international de la santé : 115
Comité international de secours (CIS) : 37
Commerçantes : 75
Communauté européenne (CE) : 55
Communisme : 39, 52, 151
Conseil chrétien du Mozambique : 111
Conseil danois pour les réfugiés : 38
Conseil des églises : 181-182
Conseil des ONG de Bosnie : 54
Conseil international des agences bénévoles (CIAB) : 39
Contexte culturel : 200, 203
Coopération italienne : 95, 97
Coopération suisse au : 114-115
Coopératives : 47, 75, 83, 110, 157, 160, 162, 166-168, 171

Corporatisme : 110
Croix-Rouge : 30, 51, 111, 144, 187, 209
Croix-Rouge autrichienne : 51
Croix-Rouge mozambicaine : 111

D

D'Afrique occidentale : 178, 187
D'ordre général : 28, 32, 197
Définitions : 20, 27, 37, 104, 196
Démocratie : 23-25, 45, 56-57, 61, 65, 81, 88, 178, 183, 201
Département britannique pour le développement international (DFID) : 55
Des capacités : 17-23, 25-33, 38-39, 42, 47, 52-53, 63-65, 72, 82, 85-86, 89, 93, 103, 123, 132-133, 138, 140, 142, 152, 175, 177, 184-186, 190-192, 195-198, 202-203, 205-206, 209, 211-213
Dirigé : 39, 91, 106, 128, 140, 145, 152
Donateurs : 17, 22, 24, 26, 28-29, 35, 38, 40-44, 47-49, 54-61, 69, 71-72, 83-85, 89, 93-96, 99-103, 108, 112, 114-115, 119-120, 132, 134, 138, 143, 145, 172, 206-209, 211-212
Donateurs et : 17, 26, 43, 61, 69, 72, 83-85, 89, 112, 143, 145

E

Échéanciers : 42, 85, 109, 197, 207
Échecs : 212
Église méthodiste : 182
Expatriés : 73, 79, 138, 145, 182, 187-188, 191-192, 203, 205, 211

F

Family Homes Movement : 183
Feinstein International Famine Center : 195
Femmes : 17-18, 23, 37-38, 49, 66, 70, 75, 83, 110, 115, 127, 133, 135, 146, 149, 151-173, 175, 182, 185, 187, 198-199, 203, 213
Financement à court terme : 80
FINNCONSULT : 98, 101, 108
Fondation des ONG de Bosnie : 55-56, 212-213
Fondation Soros : 39, 59
Fondations : 17, 55, 81, 84, 124
Fonds de la nouvelle Bosnie : 39
Formation : 17-18, 20, 26-33, 37, 39, 42-43, 45-49, 51-53, 55, 67, 73-74, 76-77, 81, 88, 93, 97, 115, 140, 154, 156, 162, 168-169, 179-183, 185-186, 191, 196-198, 203, 207, 211
Forum d'ONG : 139

G - H

Guatemala : 23, 27, 151-153, 156, 158-159, 161, 163, 165, 170, 172-174, 195-196, 201
Guerre et : 43, 48, 51, 119, 123, 128-129, 131, 158, 178, 198, 200-201, 213
Hommes : 18, 23, 43, 127, 135, 149, 154-156, 158-159, 161, 163, 165-170, 172, 185, 198, 203, 209

I - J - K - L

Initiative des femmes bosniaques : 38
Internationales de Genève : 22
Kono Descendants Union : 187
Kulima : 111, 120
Leur rôle : 186, 205
Leurs droits : 105, 135, 149, 155-156, 159, 163, 166, 169, 172
LTTE : 127, 131, 145

M

Mapaki Descendants Farming : 179
Marché noir : 40, 109
Médecins sans frontières : 37, 144, 184
Médecins sans frontières (MSF) : 37
Médecins traditionnels : 112-114, 116
Mission française de coopération : 69
Mozambicaine : 92-93, 106-108, 111-112, 116, 118, 211
Mozambicaines : 93, 111, 116, 211
Mozambique : 25-26, 89-93, 98-99, 101-107, 116-121, 195-201, 204, 211, 213

O

ONG à : 35, 42, 57, 180, 182, 188
ONG au : 94-95, 108, 112
ONG de Sierra Leone : 191
ONG en : 26, 31, 37, 39-40, 44, 47, 54
Organisation des états américains (OÉA) : 73
Organisation des femmes en résistance : 168
Organisation pour les : 116
Oxfam : 26, 32, 37-38, 61, 141, 184

P

Pain pour le monde : 179
PAM : 69

Priorités : 23, 31, 41, 56-57, 72, 84, 163-164, 167-169, 204
Problématique hommes-femmes : 18, 135, 149, 165, 167, 170, 172, 198, 203
Programme alimentaire mondial (PAM) : 69
Programme de développement de la société civile : 55
Programme de monétisation : 82
Programme Seeds of Hope : 185
Programmes de secours : 17, 139
Project Counseling Services : 165
Projet de reconstruction des sociétés : 32
Projet Phénix : 198, 202, 213

Q - R

Questions de durabilité : 118
Questions de mobiles : 199, 211
Questions opérationnelles : 199, 203
Réfugiés et : 17, 36, 38, 48, 95, 108, 131, 144-145, 149, 154, 170, 175, 204, 208
Renforcement des capacités : 17-23, 25-33, 38-39, 42, 47, 52-53, 63-65, 72, 82, 85-86, 89, 93, 103, 123, 132-133, 138, 142, 175, 177, 184-186, 190-192, 195-198, 202-203, 205-206, 209, 212
Renforcement des capacités : 17-23, 25-31, 33, 39, 42, 47, 52-53, 63-65, 86, 89, 93, 103, 123, 132-133, 138, 142, 177, 184-185, 190-192, 195-198, 202-203, 206, 209, 212
Renforcement des capacités et : 17, 30-31, 42, 47, 52, 65, 196
Return of Guatemala's Refugees: : 161, 173
Rwanda : 19, 24, 32, 53, 62, 118, 146, 208

S - T - U - V

Secteur santé : 92
Secteur santé : 92
Sierra Leone : 30, 33, 175-180, 183, 185, 187, 190-193, 195, 199, 201-202, 204, 208-211, 214
Société civile : 17, 20-21, 23-27, 30-31, 35, 37-39, 44-45, 47-49, 52-60, 65-68, 70, 81, 86-87, 109-112, 117-118, 175, 183-184, 195-203, 209, 211-213
Société civile et : 24, 37, 44-45, 55, 67, 198, 200
Sri Lanka : 24, 33, 123-128, 131-135, 137-139, 141, 143-147, 195, 197, 200-201, 205, 208-209
Tirées de l'expérience : 27
Tufts University : 195
Union européenne (UE) : 42, 55-56, 69
United Fruit Company : 151-152
USAID (Agence des États-Unis pour le développement international) : 55